

Monika Bednarska
Andrzej Tyszecki

Problemy środowiskowe a procedury decyzyjne w przygotowaniu inwestycji autostradowych

Wprowadzenie

Autostrady odróżniają się w istotny sposób od innych przedsięwzięć inwestycyjnych. Specyfika ta wynika między innymi ze skali zamierzonego przedsięwzięcia oraz zasięgu szeroko rozumianych skutków środowiskowych, przestrzennych i społecznych. Autostrady są jedynym rodzajem inwestycji, gdy w procedurach administracyjnych stroną w postępowaniu są dwa odmienne podmioty:

- Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad - na etapie wskazania i decyzji lokalizacyjnej;
- Koncesjonariusz - na etapie pozwolenia na budowę i pozwolenia na eksploatację.

Ta zmiana ról podczas przygotowania inwestycji oznacza nową jakościowo sytuację przede wszystkim dlatego, że od momentu wydania decyzji lokalizacyjnej w procesie prowadzącym do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę i eksploatację autostrady, konieczne będzie spełnienie wielu wymagań oraz rozwiązanie wielu różnorodnych i złożonych sytuacji problemowych. Część z nich ujawniła dotychczasowa procedura związana z wykonywaniem ocen oddziaływania - na środowisko, na grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury. Konkretyzacja prac nad koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz awansowanie studiów wojewódzkich i gminnych będzie prowadzić do ujawnienia szeregu kolejnych problemów.

W tej sytuacji coraz pilniejszą staje się potrzeba zintegrowania działań związanych z procedurami lokalizacyjnymi autostrad z praktyczną realizacją polityk

przestrzennych na szczeblu wojewódzkim i gminnym. Te działania powinny być oparte na szerokim przepływie informacji i współdziałaniu różnych podmiotów umożliwiającym powiązanie procesu projektowania autostrad z obligatoryjnymi opracowaniami planistycznymi dla województw i gmin, wykonywanymi w trybie przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Dotyczy to przede wszystkim odcinków problemowych autostrad, w tym szczególnie konfliktowych z walorami środowiska przyrodniczego lub kulturowego oraz istniejącym bądź projektowanym zagospodarowaniem. Nie osiągnie się tego bez powiązania procedur lokalizacji autostrad z opracowaniami planistycznymi. Winny one mocniej „wpisywać się” w system planowania przestrzennego.

Aspekty proceduralne

Po uzyskaniu przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad decyzji lokalizacyjnej w wyniku procedury koncesyjnej zostaje wyłoniony Koncesjonariusz. Jego zadaniem jest wybudowanie autostrady w terminie przewidzianym w umowie koncesyjnej i prowadzenie jej eksploatacji. Jeżeli chodzi o wymagania ochrony środowiska - to Koncesjonariusz musi spełnić szereg wymagań wynikających z dotychczasowego przebiegu procedury oceny oddziaływania na środowisko, jak również z oceny towarzyszącej etapowi projektu budowlanego oraz innych procedur środowiskowych. Przed uruchomieniem odcinka autostrady Koncesjonariusz winien:

- uzyskać wszystkie pozwolenia na korzystanie ze środowiska;
- opracować i uzgodnić projekt budowlany (wprowadzając do niego wszystkie zalecenia wynikające z ocen środowiskowych);
- opracować wniosek o pozwolenie na budowę;
- uzyskać decyzję Wojewody zatwierdzającą projekt budowy oraz decyzję o pozwoleniu na budowę;
- uzyskać pozwolenie na eksploatację autostrady.

Rozkład odpowiedzialności za spełnienie wymagań ochrony środowiska przedstawiono poniżej w układzie tabelarycznym.

Tabela 1. Podstawowe uwarunkowania prawa ochrony środowiska realizacji sieci autostrad

Etap	Podstawa prawna	Podmiot	Zakres działań	Uwagi
1. Studia lokalizacyjne przebiegu autostrad	Art.7 ust.2 ustawy o autostradach płatnych (u.o.a.p.)	ABiEA	<ul style="list-style-type: none"> • Prace studialne nad przebiegiem autostrad. • „Studialna” ocena oddziaływania układu autostrad na środowisko. 	Konieczność uwzględnienia Polityki Ekologicznej Państwa oraz Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.
2. Wskazania lokalizacyjne	Art.20 ust.1 u.o.a.p.	ABiEA	<ul style="list-style-type: none"> • Przygotowanie wniosku o udzielenie wskazań lokalizacyjnych zawierającego: <ul style="list-style-type: none"> – ocenę oddziaływania autostrady na środowisko; – ocenę oddziaływania autostrady na grunty rolne i leśne; – ocenę oddziaływania autostrady na dobra kultury objęte ochroną. 	
3. Decyzja lokalizacyjna	Art.21 ust.2 u.o.a.p.	ABiEA	<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie materiałów uzupełniających do ocen z uwzględnieniem warunków wynikających z potrzeb ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury oraz zaleceń zawartych w postanowieniu Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa uzgadniającego wniosek o udzielenie wskazań lokalizacyjnych. 	Podstawa: projekt „wstępny” autostrady.
4. Pozwolenie na budowę 4.1. 4.2. 4.3. 4.4. 4.5. 4.6.	Art.68 ust.5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska Art.82 ust.1 pkt.8 ustawy Prawo wodne Art.82 ust.1 pkt.4 ustawy Prawo wodne Art.20 ust.2 ustawy Prawo wodne Art.86 u.o.o.i.k.ś. Art.37 ust.1 i 2 ustawy o ochronie przyrody Art. 30. ust.3 Art.33. ust.3 ustawy Prawo budowlane	Koncesjonariusz Koncesjonariusz Koncesjonariusz Koncesjonariusz Koncesjonariusz Koncesjonariusz	<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie oceny oddziaływania na środowisko projektu budowlanego wykonanej przez rzeczoznawcę uwzględniającej m.in. informacje z poniższych opracowań zawarte w: <ul style="list-style-type: none"> – operacie wodnoprawnym na przekraczanie rzek oraz wałów przeciwpowodziowych; – operacie wodnoprawnym na odprowadzenie wód z wykopów budowlanych; – operacie wodnoprawnym na ujmowanie wody oraz odprowadzanie ścieków; – we wniosku o zezwolenie na usuwanie drzew i krzewów; – we wniosku o pozwolenie na prowadzenie budowy na terenie obszarów objętych ochroną; – we wniosku o uzyskanie pozwolenia na wykonanie obiektu lub robót budowlanych wraz ze specjalistyczną opinią wydaną przez osobę fizyczną lub jednostkę organizacyjną wskazaną przez właściwego ministra. 	Podstawa: projekt budowlany autostrady. Innych niż parki narodowe i rezerwaty.
5. Realizacja	Art.36 ust.1 pkt.1 ustawy	Koncesjo-	<ul style="list-style-type: none"> • Zawiadomienie o terminie 	Konieczność uwzględnienia

	Prawo budowlane	nariusz	rozpoczęcia robót budowlanych.	szczególnych warunków zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych.
6. Eksploatacja	Art.36 ust.1 pkt.5 ustawy Prawo budowlane Art.20 ust.1 ustawy o PIOŚ	Koncesjonariusz	<ul style="list-style-type: none"> Zawiadomienie o zamiarze przystąpienia do eksploatacji autostrady z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. 	

Jak widać z przytoczonej tabeli, a także jak wynika z logiki procesu inwestycyjnego, punkt ciężkości, jeżeli chodzi o warunki ochrony środowiska znajduje się w fazie procedury, w której głównym podmiotem jest Koncesjonariusz. Oprócz stosownych pozwoleń na korzystanie ze środowiska będzie on zobowiązany zapewnić wprowadzenie rozwiązań chroniących środowisko do projektu budowlanego, który zostanie poddany ocenie oddziaływania na środowisko. Bez tego bowiem nie będzie mógł uzyskać uzgodnienia przez wojewódzkie władze ochrony środowiska dokumentacji projektowej, bez którego niemożliwe jest wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ta ostatnia decyzja, chociaż najważniejsza dla legalności inwestycji, nie wyczerpuje jeszcze wszystkich koniecznych do uzyskania pozwoleń przed oddaniem autostrady do eksploatacji. Na Koncesjonariuszu spoczywać będzie m.in. obowiązek zapewnienia ograniczenia do niezbędnego minimum negatywnego wpływu prowadzonych robót na środowisko, a po zakończeniu budowy autostrady uzyskanie pozwolenia na jej użytkowanie.

Tak więc Koncesjonariusz napotka szeroką gamę problemów. Wynika to przede wszystkim z:

- konieczności uwzględnienia bardzo licznej grupy przepisów prawnych, w tym sytuacji permanentnych zmian prawa w związku z dostosowaniem go do standardów Unii Europejskiej;
- dotychczasowych nikłych powiązań procesu lokalizacji autostrad z procesami i procedurami planowania przestrzennego wynikającymi z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym;
- konieczności przeprowadzania procedur oddzielnie w każdym województwie z liczną grupą podmiotów administracyjnych;

- „nieostrego” zdefiniowania uprawnień wojewódzkich służb ochrony środowiska w procedurach:
 - zatwierdzania projektu budowlanego;
 - uzyskiwania pozwolenia na budowę;
 - uzyskiwania pozwolenia na wykonywanie robót;
 - uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie autostrady i obiektów towarzyszących;
- nieprecyzyjnie określonych kompetencji i odpowiedzialności Wojewódzkich Inspektoratów Ochrony Środowiska;
- rozciągnięcia procesu inwestycyjnego autostrady i obiektów towarzyszących na wiele lat;
- nieuwzględnienia w dotychczasowych ocenach oddziaływania na środowisko wielu problemów możliwych do rozwiązania dopiero w późniejszych etapach jak np.: lokalizacji zapleczy, technologii wykonawstwa, wyboru dróg dojazdowych, miejsc eksploatacji kruszyw, możliwości wykorzystania nietoksycznych odpadów przy budowie autostrad i in.

Sytuacje problemowe

Szczególnie istotne dla prawidłowego rozwiązania przedstawionych powyżej kwestii jest wyprzedzające zidentyfikowanie potencjalnych sytuacji problemowych odnoszących się do okresu realizacji i użytkowania autostrad w zmienionych warunkach środowiskowych oraz dynamicznie zmieniającym się zagospodarowaniu. Zagadnienia te winny być już dziś przedmiotem analiz i studiów, a ich rozwiązywanie powinno stać się udziałem wszystkich uczestników programu realizacji autostrad. Jest to szczególnie ważne ze względu na potencjalną kolizyjność autostrad i możliwość przekształcenia się niektórych kolizji w „ostre” sytuacje konfliktowe.

Charakter sytuacji problemowych, ich złożoność, zasięg, natężenie itp. wykazują bardzo wysoki poziom zróżnicowania. Dla zapewnienia warunków zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju) istotne jest wyprzedzające zdefiniowanie podstawowych typów sytuacji problemowych oraz warunków, w których mogą one przekształcać się w sytuacje konfliktowe. Powinno to służyć określeniu działań

koniecznych do podjęcia w celu rozwiązywania bądź łagodzenia występujących problemów i zapobiegania przekształcania się ich w sytuacje konfliktowe.

Typologia sytuacji problemowych

Jednym ze sposobów umożliwiających identyfikację i ocenę sytuacji problemowych związanych z eksploatacją autostrad jest określenie typologii sytuacji problemowych wynikających z budowy lub funkcjonowania autostrad. Taka typologia powinna opierać się na określeniu relacji pomiędzy autostradą a wybranymi elementami struktur środowiskowych i przestrzennych. Z analizy tych relacji wynika stopień ich potencjalnej konfliktowości oraz sposoby podejścia do łagodzenia potencjalnych kolizji. Jest to szczególnie ważne wówczas, gdy Koncesjonariusz przystępuje do opracowania projektu budowlanego autostrady, której rozwiązania winien uzgadniać z organami ochrony środowiska. Rozwiązania projektowe muszą bowiem w maksymalnym stopniu antycypować przyszłe problemy na styku autostrada a środowisko i zagospodarowanie.

Przedstawiona w tabeli 2 typologia sytuacji problemowych stanowi przykład sposobu podejścia do wyprzedzającego określenia różnych sytuacji problemowych związanych z eksploatacją autostrad.

Przedstawiona typologia sytuacji problemowych, opierająca się na przesłankach wywodzących się z idei rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju), zakłada, że wczesne rozpoznanie istoty potencjalnej sytuacji konfliktowej umożliwia jej prawidłową analizę i ocenę oraz zastosowanie odpowiednich, w danych warunkach, środków łagodzących. Przyczynia się również do eliminacji szeregu potencjalnie możliwych sytuacji konfliktowych, które w przypadku ich nierozwiązania ulegają z czasem zaostrzeniu.

Tabela 2. Typologia sytuacji problemowych związanych z funkcjonowaniem autostrad

Rodzaj sytuacji problemowej	Dominująca funkcja	Elementy zagospodarowania lub środowiska	Sposób podejścia do rozwiązania sytuacji problemowej
Autostrada a struktury przestrzenne	Proste struktury przestrzenne	Zabudowa rozproszona	Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
		Małe jednostki osadnicze	Techniczne środki łagodzące zawarte

			w projekcie budowlanym autostrady
		Układy infrastruktury komunalnej	Na podstawie projektu budowlanego autostrady
		Układy infrastruktury technicznej	Na podstawie projektu budowlanego autostrady
		Obszary uzdrowiskowe i rekreacyjne	Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
		Uprawy rolne, sadownicze i ogrodnicze	Dobór właściwych upraw, zmiany użytkowania gruntów
		Melioracje i drenaże	Przeprojektowanie i przebudowa
	Złożone struktury przestrzenne	Obszary zurbanizowane	<ul style="list-style-type: none"> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
		Obszary przemysłowe	<ul style="list-style-type: none"> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Studium zagospodarowania przestrzennego województwa
		Obszary metropolitarne	<ul style="list-style-type: none"> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Studium zagospodarowania przestrzennego województwa
		Obszary intensywnego rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy
Autostrada a środowisko przyrodnicze	Wartości i walory	Krajobraz	<ul style="list-style-type: none"> Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Plany ochrony
		Obszary prawnie chronione	<ul style="list-style-type: none"> Plany ochrony Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
		Zlewnie chronione	<ul style="list-style-type: none"> Studium przestrzenne dla obszaru funkcjonalnego Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego System monitoringu Operaty wodno-prawne
	Zasoby środowiska	Przyroda ożywiona	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertyzy Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
		Przyroda nieożywiona	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertyzy
		Surowce	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertyzy Prognozy
		Gleby	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertyzy Prognozy
Zasoby wodne	<ul style="list-style-type: none"> Ekspertyzy Prognozy 		

			<ul style="list-style-type: none"> • Rozwiązania techniczne • Operaty wodno-prawne
		Lasy	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertyzy • Prognozy • Plany urządzania lasu
		Atmosfera	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring • Operaty ochrony atmosfery
	Funkcjonowanie przyrody i środowiska	Korytarze ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertyzy • Prognozy • Rozwiązania techniczne
		Doliny rzeczne	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertyzy • Projekty techniczne • Operaty wodno-prawne • Monitoring
		Wrażliwe ekosystemy	<ul style="list-style-type: none"> • Ekspertyzy • Prognozy • Monitoring
Autostrada a zdrowie ludzi	Ochrona zdrowia	Klimat akustyczny i wibracje	Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
		Stan aerosanitarny	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring
	Ochrona życia	Katastrofy drogowe	Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
		Nadzwyczajne Zagrożenia Środowiska (NZŚ)	Techniczne środki łagodzące zawarte w projekcie budowlanym autostrady
Autostrada a ochrona dóbr kultury	Dobra kultury	Stanowiska archeologiczne	<ul style="list-style-type: none"> • Zabezpieczenie stanowisk • Badania ratownicze
		Zabytkowe układy urbanistyczne i ruralistyczne	<ul style="list-style-type: none"> • Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego • Techniczne środki łagodzące • Ekspertyzy
		Zespoły i obiekty zabytkowe	<ul style="list-style-type: none"> • Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego • Techniczne środki łagodzące • Ekspertyzy
		Krajobraz kulturowy	<ul style="list-style-type: none"> • Prognozy • Ekspertyzy • Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Wykorzystanie typologii sytuacji problemowych w procedurach decyzyjnych

Unifikacja podejścia do rozwiązania sytuacji problemowych powinna pozwolić na wyprzedzające ich zidentyfikowanie w kolejnych fazach projektowania, w procesie uzgadniania dokumentacji projektowej oraz uzyskiwania pozwoleń na budowę oraz eksploatację autostrad. Ta unifikacja ma istotne znaczenie dla zagwarantowania spełniania przez Koncesjonariusza wymogów ochrony środowiska wynikających zarówno z przepisów prawa ochrony środowiska, jak i wniosków oraz zaleceń zawartych w wykonanych dotychczas ocenach oddziaływania autostrad. Jest to

szczególnie ważne w warunkach realizacji poszczególnych odcinków autostrad przez różnych Koncesjonariuszy oraz ograniczonych kompetencji wojewódzkich służb ochrony środowiska w odniesieniu do procedur związanych z uzyskiwaniem pozwoleń na budowę i eksploatację autostrad.

Zaproponowane podejście oparte na typologii sytuacji problemowych nie uwzględnia bardzo ważnej fazy - procesu budowy. Problemy tej fazy są obecnie trudne do zdefiniowania, co wynika m.in. z: nieznaności technologii wykonawstwa, stosowanych rozwiązań technicznych, itp. W trakcie budowy autostrad będą tworzyć się bardzo zróżnicowane sytuacje problemowe, które będą musiały być rozwiązywane poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz w wyniku operatywnych i szybkich działań różnych służb odpowiedzialnych za ochronę środowiska.

Jak wynika z przedstawionej sytuacji należy dążyć do precyzyjnego określenia kompetencji, zadań i odpowiedzialności, w obecnej fazie procesu realizacji programu autostradowego, pomiędzy organami administracji państwowej. Podstawowym problemem jest podział kompetencji i odpowiedzialności za ochronę środowiska pomiędzy Agencją Budowy i Eksploatacji Autostrad i wojewodą - głównymi partnerami Koncesjonariusza w realizacji przedsięwzięć autostradowych.

mgr Monika Bednarska

dr inż. Andrzej Tyszecki

Biuro Projektowo-Doradcze EKO-KONSULT