

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Janina Kawałczewska

Udział społeczeństwa w lokalizowaniu inwestycji z punktu widzenia ochrony środowiska

Wstęp

Znana powszechnie jest niechęć społeczeństwa do lokalizowania inwestycji, które są konieczne do rozwiązywania podstawowych problemów ekologicznych w gminie (oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, spalarnie) lub też zakładów prowadzących działalność gospodarczą, zarazem korzystających ze środowiska naturalnego (np. stacji paliw, ubojni, lakierni, warsztatów samochodowych itp.).

Przedsiębiorca prowadzący określoną działalność mógłby wnieść do budżetu gminy konkretny dochód w postaci płaconych podatków, opłat za gospodarcze korzystanie ze środowiska, miejscowej ludności stworzyć nowe miejsca pracy. Wobec sprzeciwu części lokalnej społeczności często nie udaje się zlokalizować danej inwestycji. Nie są rozwiązane podstawowe problemy ochrony środowiska (nieoczyszczone ścieki wylewane są na pola lub do rzeki, odpady wyrzucane na „dzikie”, przypadkowe składowiska odpadów zlokalizowane w lesie lub rowie przydrożnym). Gmina ma kłopoty finansowe. Rośnie bezrobocie ludności. Warto zadać pytanie: co jest tego przyczyną? A oto odpowiedzi na to pytanie:

1. Niedoinformowanie społeczeństwa o prawie uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym związanym z lokalizowaniem inwestycji (szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi lub mogących pogorszyć stan środowiska) - według rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998r.
2. Nie informowanie społeczeństwa o rzeczywistym wpływie planowanej inwestycji na stan środowiska naturalnego. Często społeczeństwo o planowanej lokalizacji dowiaduje się przypadkowo – od innych grup społecznych, pozarządowych organizacji ekologicznych, które często także niewiele wiedzą o rzeczywistym wpływie planowanej inwestycji na stan środowiska.

Jak zatem zapobiec podobnym praktykom?

Bardzo ważne jest, aby społeczeństwo danej miejscowości uczestniczyło w uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub zmian w tym planie. Namawiałam przewodniczących rad gmin, wójtów, burmistrzów z terenu byłego województwa płockiego do włączania pozarządowych organizacji ekologicznych oraz lokalnej społeczności w procedurę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na spotkaniach z przedstawicielami społeczeństwa, zwłaszcza wówczas, kiedy interweniowano w sprawach lokalizacji inwestycji, tłumaczyłam różnym grupom społecznym, iż są zbyt bierni przy zmianach miejscowego planu, nie reagują na obwieszczenia gminy o tych zmianach.

Uczestniczyłam w spotkaniach przedstawicieli samorządów gmin i miejscowych społeczności, kiedy były dyskutowane zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w celu wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W jednej z gmin mieszkańcy, chcąc uzyskać zmianę przeznaczenia terenu z rolnego na działki pod budowę domów, nie wnieśli sprzeciwu przeciw tej propozycji w czasie zmian ustaleń planu miejscowego, mimo, iż nieopodal planowana była budowa drogi krajowej – obwodnicy miasta. Plan zmieniono, wybudowano osiedle domków jednorodzinnych i dopiero wtedy, kiedy rozpoczęto prace nad oceną oddziaływania na środowisko dla projektowanej obwodnicy, zaczęły się protesty mieszkańców przeciwko jej lokalizacji, zgodnej przecież z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Przyjrzyjmy się więc, co mówią przepisy prawne o udziale społeczeństwa w uchwalaniu planów zagospodarowania przestrzennego i lokalizowaniu inwestycji.

Uchwalanie planu zagospodarowania przestrzennego

Bardzo ważnym aktem prawnym określającym sprawy ochrony środowiska naturalnego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uwzględnia on bowiem wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, ustala przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu z zachowaniem warunków określonych w ustawach, w tym także dotyczących prawa ekologicznego. Jest on przepisem gminnym.

Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* (tekst jednolity Dz.U. z 1999r. Nr 15, poz.139) przewiduje w art.10 ust.2 obowiązek sporządzenia prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze – wymagania stawiane prognozie określa rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 9 marca 1995r. *w sprawie określenia wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze* (Dz.U. Nr 29, poz.150).

Zgodnie z art.18 ust.2 pkt.6 *ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* prognozę wyklada się wraz z projektem planu do publicznego wglądu, na okres co najmniej 21 dni, celem umożliwienia społeczeństwu zapoznania się z propozycją planu zagospodarowania przestrzennego i wypowiedzenia się co do skutków środowiskowych planowanych przedsięwzięć. Zainteresowane osoby fizyczne, pozarządowe organizacje ekologiczne i in. - mogą sformułować swoje protesty i zarzuty. Rada gminy musi je rozpatrzyć i zawiadomić zainteresowanych o sposobie ich rozpatrzenia.

Tak więc w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź jego zmian społeczeństwo powinno czynnie uczestniczyć. Jeśli wymogów udziału społeczeństwa w procedurze uchwalania planu nie uwzględni rada gminy, winno być to traktowane jako istotne naruszenie prawa i może być powodem uchylenia uchwały rady gminy przez wojewodę lub zaskarżenia uchwały do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i uzgadnianie projektu budowlanego

Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i uzgadnianie projektu budowlanego wymaga szerokiego udziału społeczeństwa. Art.100 ust.2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980r. *o ochronie i kształtowaniu środowiska* stanowi, iż organy administracji publicznej decydujące o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz o pozwoleniu na budowę przed wydaniem decyzji dotyczących inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi lub inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska informują o przygotowywanych przedsięwzięciach jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego oraz organizacje społeczne właściwe ze względu na przedmiot i teren działania. Jednostki te i organizacje mogą w terminie do 30 dni zgłosić wnioski i zastrzeżenia. Organy administracji publicznej muszą rozpatrzyć zgłoszone wnioski i zastrzeżenia oraz zawiadomić o sposobie ich załatwienia jednostki i organizacje społeczne, które wnioski zgłosiły. Organy te winny prowadzić listę organizacji społecznych, które powołując się na przedmiot i teren swego działania, zgłosiły danemu organowi chęć otrzymywania takich powiadomień.

Organizacjom społecznym zainteresowanym ochroną środowiska ze względu na przedmiot i teren działania, jednostkom pomocniczym samorządu terytorialnego w zakresie ich właściwości - przysługuje prawo uczestnictwa na prawach strony w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z ochroną środowiska. Jednostki i organizacje społeczne uzyskały szereg uprawnień np. prawo dostępu do dokumentacji – oceny oddziaływania na środowisko, możliwość zadawania pytań biegłemu, możliwość kwestionowania rzetelności dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko lub odwołania się od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, prawo zaskarżania decyzji do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dlatego przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz uzgodnieniem projektu budowlanego dla inwestycji mogącej pogorszyć stan środowiska lub szczególnie szkodliwej dla środowiska i zdrowia ludzi winno się przeprowadzić rozprawę administracyjną, o której należy powiadomić organizacje ekologiczne i jednostki samorządowe.

Problemy te dość skutecznie udawało się rozwiązywać w byłym województwie płockim, w którym funkcjonowała Wojewódzka Komisja ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, jako organ opiniotawczo-doradczy Wojewody w sprawach:

- warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska,
- uzgadniania projektów budowlanych dla inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska,
- ocen oddziaływania na środowisko obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne.

Komisja ta miała formalne umocowanie w Statucie i Regulaminie Organizacyjnym byłego Urzędu Wojewódzkiego w Płocku. Oprócz stałych członków Komisji (rzeczoznawców z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego, służb planowania przestrzennego, przedstawicieli pozarządowych organizacji ekologicznych, wojewódzkiej Komisji Ochrony Przyrody) na posiedzenia Komisji zapraszani byli:

- przedstawiciele gminy (przewodniczący rady gminy, wójt, burmistrz), na której terenie lokalizowana była inwestycja,
- sołtys i przedstawiciele lokalnej społeczności,
- autor oceny oddziaływania na środowisko danego przedsięwzięcia,
- przedstawiciel inwestora,
- organ wydający decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub pozwolenia na budowę,
- przedstawiciele nadleśnictw, Zarządu Parków Krajobrazowych itp.

Uczestnicy tej narady zapoznawani byli z inwestycją i jej wpływem na środowisko. Mieli bezpośredni kontakt z inwestorem i z rzeczoznawcą sporządzającym ocenę oddziaływania na środowisko. Bardzo często zadawali trudne pytania inwestorowi, rzeczoznawcy, władzy ekologicznej. Opinia wypracowana przez Komisję nie zawsze była pomyślna dla inwestora. Bywało, że rzeczoznawca musiał uzupełnić sporządzoną ocenę oddziaływania na środowisko. Dla inwestycji szczególnie skomplikowanych, mogących rodzić konflikty społeczne, zlecano wykonanie koreferatu do oceny.

Opinia Komisji była obiektywna i bardzo pomocna dla dyrektora Wydziału Ochrony Środowiska, opiniującego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu i uzgadniającego projekty budowlane inwestycji. Nie oznacza to, że miejscowa społeczność w każdym przypadku wychodziła z takiej narady przekonana co do słuszności lokalizacji danej inwestycji.

Tak było z np. uzgodnieniem projektu budowlanego dla odbudowanego Radiofonicznego Ośrodka Nadawczego w Konstancynie k/Gąbina. Komitet protestacyjny – Stowarzyszenie Ochrony Życia Ludzi przy Najwyższym Maszcie Europy odwołało się od decyzji do Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Kiedy Minister utrzymał w mocy decyzję, złożono skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skarga została przez NSA odrzucona.

W innym przypadku w jednej z miejscowości zaproponowano 3 warianty lokalizacji oczyszczalni ścieków. Każdy z wariantów przeanalizowano w ocenie oddziaływania na środowisko. Każdą z proponowanych lokalizacji oprotestowała któraś z lokalnych grup społecznych. Po wielu spotkaniach udało się przekonać społeczeństwo do wyboru jednej z lokalizacji. Po latach dyskusji rozpoczęto budowę oczyszczalni ścieków.

Dziś szczególnie ważny jest aktywny udział miejscowego społeczeństwa w opiniowaniu inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska, kiedy warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta zasięgając opinii inspekcji sanitarnej. Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 30 grudnia 1998r. *w sprawie zasad organizacji wojewódzkich inspektoratów ochrony środowiska oraz ich delegatur* (Dz.U. Nr 3, poz.21) daje możliwość Wojewódzkiemu Inspektorowi Ochrony Środowiska powołania stałego zespołu ekspertów do spraw opiniowania inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Zachęcam do powołania takich zespołów.

Mgr Janina Kawałczewska,
Dyrektor Wydziału Ochrony Środowiska
Starostwa Powiatowego w Płocku