

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.

Ewa Florkiewicz

Dostęp do informacji, udział społeczeństwa oraz oceny oddziaływania na środowisko w Prawie ochrony środowiska

Z dniem 1 stycznia 2001r., na mocy ustawy z dnia 9 listopada 2000r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. Nr 109 poz.1157) - zwanej dalej ustawą „o ocenach”, zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego nowe instytucje: dostępu do informacji o środowisku, udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, a także jednolite zasady postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Wskazana ustawa jest aktem prawnym epizodycznym, obowiązującym do chwili wejścia w życie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska, która ze względu na konieczność kompleksowego uregulowania zagadnień wspólnych dla spraw ochrony środowiska - przejmuje całość cytowanych uregulowań.

Z uwagi na specyfikę ustawy - Prawo ochrony środowiska, która ma stanowić podstawowy akt w systemie prawa ochrony środowiska, a także ze względu na zaobserwowane pewne nieścisłości legislacyjne oraz wątpliwości interpretacyjne przy stosowaniu poszczególnych uregulowań ustawy „o ocenach”, inkorporowane zapisy poddane

zostały koniecznym modyfikacjom. Większość wprowadzonych zmian ma charakter porządkujący, uszczegóławiający i precyzujący brzmienie poszczególnych przepisów.

Układ przejmowanych zapisów ustawy „o ocenach” dostosowany został do konstrukcji ustawy - Prawo ochrony środowiska. Pewne uregulowania o charakterze generalnym, jak przyznanie prawa do udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji z zakresu ochrony środowiska lub przyjęcia określonych dokumentów, czy też nadanie sankcji nieważności decyzji wydanej z naruszeniem przepisów o ochronie środowiska, zostały „wyłączone przed nawias” jako mające zastosowanie do całości uregulowań ustawy. Ponadto - z uwagi na uregulowanie w odrębnym tytule (art.376 - 385 Poś) podziału kompetencji pomiędzy organami administracji publicznej, odpowiedzialnymi za sprawy ochrony środowiska w zakresie wynikającym z całości ustawy - odpowiednio uproszczono zapisy stanowiące o wymaganym w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko opiniowaniu i uzgadnianiu. Dostosowaniu do odmiennej systematyki przepisów ustawy - Prawo ochrony środowiska uległy również definicje (art.3 Poś), uregulowania stanowiące o dokumentach podlegających udostępnieniu (art.19 Poś) oraz o komisjach do spraw ocen oddziaływania na środowisko (art.394 - 399 Poś). W oparciu o nowe ustawy ekologiczne ujednoliconą została również stosowana dotychczas w ustawie o ocenach nomenklatura, a w szczególności nazewnictwo pozwoleń, zezwoleń i innych decyzji dotyczących korzystania ze środowiska.

Uregulowania pierwszej części ustawy „o ocenach”, dotyczące dostępu społeczeństwa odpowiednio do informacji i do udziału w postępowaniu w sprawach dotyczących środowiska, zmodyfikowane zostały w stosunkowo wąskim zakresie. Zasadniczą zmianą w dotychczas obowiązujących uregulowaniach z zakresu dostępu do informacji o środowisku i jego ochronie jest rozszerzenie katalogu dokumentów, o których dane zamieszczane są w publicznie dostępnych wykazach (art.19 Poś). Ustawa - Prawo ochrony środowiska wprowadzając nowe instytucje prawne obejmuje je równocześnie procedurami zapewniającymi pełną informację dla społeczeństwa. Z tego względu katalog wskazanych wyżej dokumentów uzupełniony został o nowe pozwolenia ekologiczne: pozwolenia zintegrowane i pozwolenia na emitowanie pól elektromagnetycznych, a także wszelkie dokumenty związane z ryzykiem wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, jak raporty o bezpieczeństwie oraz decyzje ustalające grupy zakładów, których zlokalizowanie w niedużej odległości od siebie może zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia awarii przemysłowej lub pogłębić jej skutki, zewnętrzne plany operacyjno-ratownicze oraz projekty tych planów, rejestry substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładach i rejestry poważnych

awarii. Udostępnieniu podlegać będą również zgłoszenia instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, przeglądy ekologiczne, wnioski o ustalenie programu dostosowawczego, a także decyzje uzgadniające warunki rekultywacji (i wnioski o ich wydanie) oraz decyzje określające zakres, sposób oraz termin rozpoczęcia i zakończenia rekultywacji. Rozważany tu katalog uzupełniony został również o te dokumenty sporządzane na mocy przepisów dotychczasowych, co do których niezasadnym byłoby ograniczanie ich udostępnienia, takie jak opracowania ekofizjograficzne, prognozy oddziaływania na środowisko, wnioski o udzielenie wskazań lokalizacyjnych oraz dokumenty zawierające informacje o przedsięwzięciu podejmowanym poza granicami Polski, które może oddziaływać na środowisko na naszym terytorium. Uproszczeniu uległ także sposób podania do publicznej wiadomości informacji o umieszczeniu w publicznie dostępnym wykazie danych o dokumencie. W świetle nowych zapisów, właściwy w sprawie organ administracji, dokonujący ogłoszenia w swojej siedzibie, może to zrobić w dowolny, zwyczajowo przyjęty, sposób (art.3 pkt 19 Poś).

W celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych, doprecyzowany został również zapis o nieudostępnianiu przez organ administracji informacji o środowisku i jego ochronie, jeżeli ich udostępnienie mogłoby naruszyć przepisy o ochronie jednostkowych danych statystycznych, uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej określonych w ustawie z dnia 29 czerwca 1995r. o statystyce publicznej (Dz.U. Nr 88, poz.439, z późniejszymi zmianami) (art.20 ust.1 Poś).

Po wejściu w życie Prawa ochrony środowiska rozszerzeniu ulegnie również wymiar regulacji dotyczących udziału społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji o istotnym znaczeniu dla ochrony środowiska. Możliwość uczestnictwa społeczeństwa w procesach decyzyjnych zagwarantowana została również przed wydaniem pozwolenia zintegrowanego (art.218 Poś) oraz przyjęciem zewnętrznego planu operacyjno-ratowniczego, sporządzanego przez komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w związku z zagrożeniem poważną awarią przemysłową (art.265 ust.6 Poś).

Ponadto doprecyzowano normę ogólną nadającą uprawnienie do udziału w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji w sprawie przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko oraz przyjęcia określonych dokumentów (art.31 Poś). W swym dotychczasowym brzmieniu przedmiotowy zapis stanowi regulację zbyt szeroką w kontekście faktycznej możliwości zgłaszania uwag i wniosków tylko w przypadku przedsięwzięć, dla których sporządzany jest raport oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje szereg wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z nowym

brzmieniem przedmiotowych zapisów, udział społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska należy zapewnić w przypadkach wyraźnie wskazanych ustawą.

W najszerszym zakresie modyfikacjom uległy uregulowania dotyczące postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art.46 - 57 Poś), przy jednoczesnym pozostawieniu w dotychczasowym kształcie instytucji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art.40 - 45 Poś) oraz ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (art.58 - 70 Poś). Wprowadzone zmiany mają generalnie charakter merytoryczny i służą uproszczeniu procedury, a także uzupełniają luki prawne w dotychczasowych regulacjach w tym zakresie i eliminują wątpliwości interpretacyjne, które pojawiają się przy stosowaniu przedmiotowych zapisów.

Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę raport oddziaływania na środowisko należy sporządzić wówczas, gdy obowiązek ten wynika z prawa (przedsięwzięcie należy do grupy pierwszej), albo gdy został on ustalony na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanej dla tego samego przedsięwzięcia. Również zakres raportu określony wcześniej w postępowaniu o wydanie wskazanej decyzji powinien być uwzględniony w trakcie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. Taka konstrukcja wyklucza - w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę - możliwość zwrócenia się przez wnioskodawcę z zapytaniem o określenie zakresu raportu oraz ustalenia przez organ właściwy do wydania pozwolenia obowiązku sporządzenia raportu. Obecna formuła przedmiotowych zapisów powoduje więc powstanie luki prawnej, w przypadku wydawania decyzji na podstawie Prawa budowlanego nie poprzedzonych obowiązkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sytuacja taka dotyczy w szczególności tak istotnych zagadnień jak wnoszenie masztów telefonii komórkowej na istniejących obiektach oraz wszystkich decyzji w przedmiocie zmiany sposobu użytkowania obiektu, pozwolenia na rozbiórkę itp. Prawo ochrony środowiska uzupełnia wskazane braki regulacji poprzez ujednoczenie przedmiotowych elementów procedury dla pozwolenia na budowę i pozostałych decyzji w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (art.49 ust.1 i art.51 ust.2 i 3 Poś). Jednocześnie pozostawiono dotychczasowy zapis o wyłączeniu odpowiednio przesądzenia o konieczności sporządzenia raportu oraz możliwości zapytania o jego zakres w przypadku, gdy dla tego samego przedsięwzięcia wydanie pozwolenia na budowę poprzedzone zostało decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art.49 ust.2 i art.51 ust.6 Poś).

Rozszerzony został również zakres wyjątków od konieczności powtarzania procesu oceny oddziaływania na środowisko dla tego samego przedsięwzięcia. Zgodnie z nowymi regulacjami, postępowania w sprawie oceny na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę nie przeprowadza się również wtedy, gdy dla tego samego przedsięwzięcia wydana została decyzja ustalająca warunki prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne i przed wydaniem tej decyzji została wykonana ocena (art.46 ust.7 pkt 1 Poś). W świetle nowych przepisów korzystanie z ustawowego wyjątku od konieczności prowadzenia postępowania w sprawie oceny każdorazowo na etapie kolejnych decyzji w sprawie tego samego przedsięwzięcia, nie jest już uwarunkowane wymogiem istnienia zależności pomiędzy tymi rozstrzygnięciami; wystarczy jedynie wykonanie oceny przed uzyskaniem wskazanej w przepisie decyzji (art.46 ust.7 Poś). Ponadto, z uwagi na specyfikę procesu oceny oddziaływania na środowisko na etapie wydawania pozwolenia na budowę, a także ze względu na fakt, iż etap wydawania pozwolenia wodnoprawnego nie jest odpowiedni dla oceny całości oddziaływania przedsięwzięcia, wprowadzony został dodatkowo wymóg uwzględnienia w raporcie opracowywanym na etapie uzyskiwania pozwolenia wodnoprawnego albo decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne, określonych ustawą elementów charakterystycznych raportu sporządzanego w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Ponadto, w celu zachowania spójności procedur w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla poszczególnych decyzji, wprowadzono - podobnie jak w przypadku pozwolenia na budowę poprzedzonego decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - jednorazowe przesądzenie o konieczności sporządzenia raportu oraz określenie zakresu raportu w przypadku, gdy wydanie pozwolenia wodnoprawnego lub decyzji ustalającej warunki prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne poprzedzone było uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art.46 ust.8 Poś).

Koniecznym modyfikacjom uległa również procedura oceny dla przedsięwzięć, dla których obowiązek sporządzenia raportu może być ustalony. Prawo ochrony środowiska nakłada obowiązek dla organu właściwego do przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny, do stwierdzenia obowiązku sporządzenia raportu w przypadku, gdy możliwość realizacji danego przedsięwzięcia uzależniona jest od ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania (art.51 ust.7 Poś). Konieczność wprowadzenia tego zapisu wynika z uregulowania Prawa ochrony środowiska stanowiącego o możliwości ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania na etapie realizacji inwestycji, jeżeli konieczność jego ustanowienia wynika m.in. z postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko

(art.135 ust.1 Poś). Należy jednocześnie podkreślić, iż obligatoryjne przesądzenie o obowiązku sporządzenia raportu będzie dotyczyć tylko takich przedsięwzięć, dla których można utworzyć obszar ograniczonego użytkowania, tzn. dla oczyszczalni ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostowni, trasy komunikacyjnej, lotniska, linii i stacji elektroenergetycznej oraz instalacji radiokomunikacyjnej, radionawigacyjnej i radiolokacyjnej.

Ponadto wprowadzono możliwość wniesienia zażalenia od postanowienia w sprawie obowiązku sporządzenia i zakresu raportu oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć z grupy drugiej (art.51 ust.5 Poś). Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, na postanowienie to nie przysługuje zażalenie, co wydaje się być niezasadne z uwagi na fakt, iż kreuje ono prawa i obowiązki inwestora. Dlatego też w Prawie ochrony środowiska przesądzono o nieostateczności rozważanego tu rozstrzygnięcia. Zagwarantowanie środka odwoławczego uprości procedurę w przypadku sporu pomiędzy organem administracji oraz inwestorem co do zasadności sporządzania raportu lub jego zakresu.

Koniecznym modyfikacjom uległa również kwestia uzgadniania decyzji w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz opiniowania obowiązku sporządzenia raportu i określenia jego zakresu. Podobnie, jak we wskazanym wyżej przypadku udziału społeczeństwa w postępowaniu w sprawie ochrony środowiska, również i tutaj zrezygnowano z normy ogólnej stanowiącej o obligatoryjnym udziale organów ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, na rzecz szczegółowego uregulowania tej kwestii w poszczególnych przepisach proceduralnych - precyzyjne określających właściwość organów do wyrażania opinii (art.48 ust.2 i art.51 ust.3 Poś). Zabieg ten ma na celu wyeliminowanie mylnych interpretacji.

W tym miejscu należy podkreślić wprowadzone Prawem ochrony środowiska ograniczenie zbyt szerokiego z punktu widzenia potrzeb merytorycznych uzgadniania przed wydaniem decyzji w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z organami inspekcji sanitarnej, co ma istotne znaczenie dla uproszczenia i jednoczesnego usprawnienia procedur w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Obowiązek uzgodnienia przed wydaniem decyzji i zasięgnięcia opinii powiatowego inspektora sanitarnego w sprawie obowiązku sporządzania raportu lub jego zakresu w odniesieniu do przedsięwzięć z grupy drugiej, pozostawiono jedynie w stosunku do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę (art.48 ust.2 pkt 2 i art.51 ust.3 pkt 2 w zw. z art.57 Poś).

Wyraźnie został wskazany również zakres dokumentacji dołączanej do wniosku o wydanie decyzji i stanowiącej jednocześnie podstawę na jakiej organy opiniujące wyrażają swoje stanowisko (art.48 ust.3 Poś). Szczególne znaczenie w tym zakresie ma doprecyzowanie, co obowiązany jest uzgodnić inwestor przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę (tzn. projekt budowlany i - w zależności od grupy, do której zaliczane jest przedsięwzięcie - raport albo określoną ustawą dokumentację) (art.48 ust.4 Poś). W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, dookreślono również zapis o konieczności dołączenia raportu poprzez wyraźne wskazanie, iż raport ten należy dołączyć do wniosku tylko w przypadku, gdy jego sporządzenie jest wymagane tzn. w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należących do grupy pierwszej (art.50 ust.1 Poś).

W związku z wprowadzeniem na mocy Prawa ochrony środowiska instytucji pozwolenia zintegrowanego, rozszerzeniu uległ także zakres obligatoryjnych elementów raportu dla planowanego przedsięwzięcia związanego z użyciem instalacji objętej obowiązkiem uzyskania tego pozwolenia. Raport sporządzany w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji w sprawie takiego przedsięwzięcia, powinien dodatkowo zawierać porównanie proponowanej techniki z najlepszą dostępną techniką, określoną nową ustawą (art.52 ust.2 Poś).

W Prawie ochrony środowiska zlikwidowano również dotychczasową formułę umorzenia postępowania zmierzającego do wydania decyzji w przypadku, gdy z postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wynika zasadność realizacji przedsięwzięcia w wariantcie innym niż proponowany, a wnioskodawca nie zgadza się z takim rozwiązaniem. W świetle nowych zapisów, organ właściwy do wydania decyzji odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia (art.55 Poś). Wynikający z obecnie obowiązujących przepisów obowiązek umorzenia postępowania stanowi nieuzasadniony merytorycznie wyjątek od zasad ogólnych postępowania administracyjnego.

Uregulowania ustawy „o ocenach” w swoim nowym kształcie - nadanym przez Prawo ochrony środowiska - powinny przyczynić się przede wszystkim do usprawnienia procesu decyzyjnego w sprawie przedsięwzięć, których realizacja może wywoływać negatywne skutki dla środowiska. Ponadto wprowadzone zmiany, poprzez doprecyzowanie procedur i ujednolicenie pojęć, ułatwiają stosowanie przepisów ustawy. Ma to szczególne znaczenie w świetle sygnalizowanych rozbieżności interpretacyjnych dotyczących poszczególnych zapisów ustawy „o ocenach”.

Mgr Ewa Florkiewicz,
Ministerstwo Środowiska