



Uwagi do polskiego prawa w zakresie Ocen Oddziaływania na Środowisko

Senat, 14.12.2009

Wojciech Szymalski
Zielone Mazowsze

i

Krystyna Kowalska
Eko Światowid

Skrót prezentacji

- Zezwolenie na inwestycje i status strony organizacji ekologicznych
- Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko planów i programów oraz dostęp do sądu w sprawach środowiskowych
- Planowanie przestrzenne a udział społeczny przy wydawaniu zezwoleń na inwestycje
- Eliminacja niektórych inwestycji z systemu planowania przestrzennego
- Ustalanie czy procedura oceny oddziaływania na środowisko inwestycji jest wymagana (screening)
- Inne uwagi

Zezwolenie na inwestycje i status strony organizacji ekologicznych

Zezwolenie na inwestycję

- Definicja z dyrektywy 85/337/EWG:
 - decyzja **właściwej władzy lub władz**, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia
- Art. 2, ust. 2 dyrektywy 85/337/EWG:
 - Ocena wpływu na środowisko może być zintegrowana **z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcia** w Państwach Członkowskich, lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami albo z procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów niniejszej dyrektywy

Zezwolenie na inwestycję

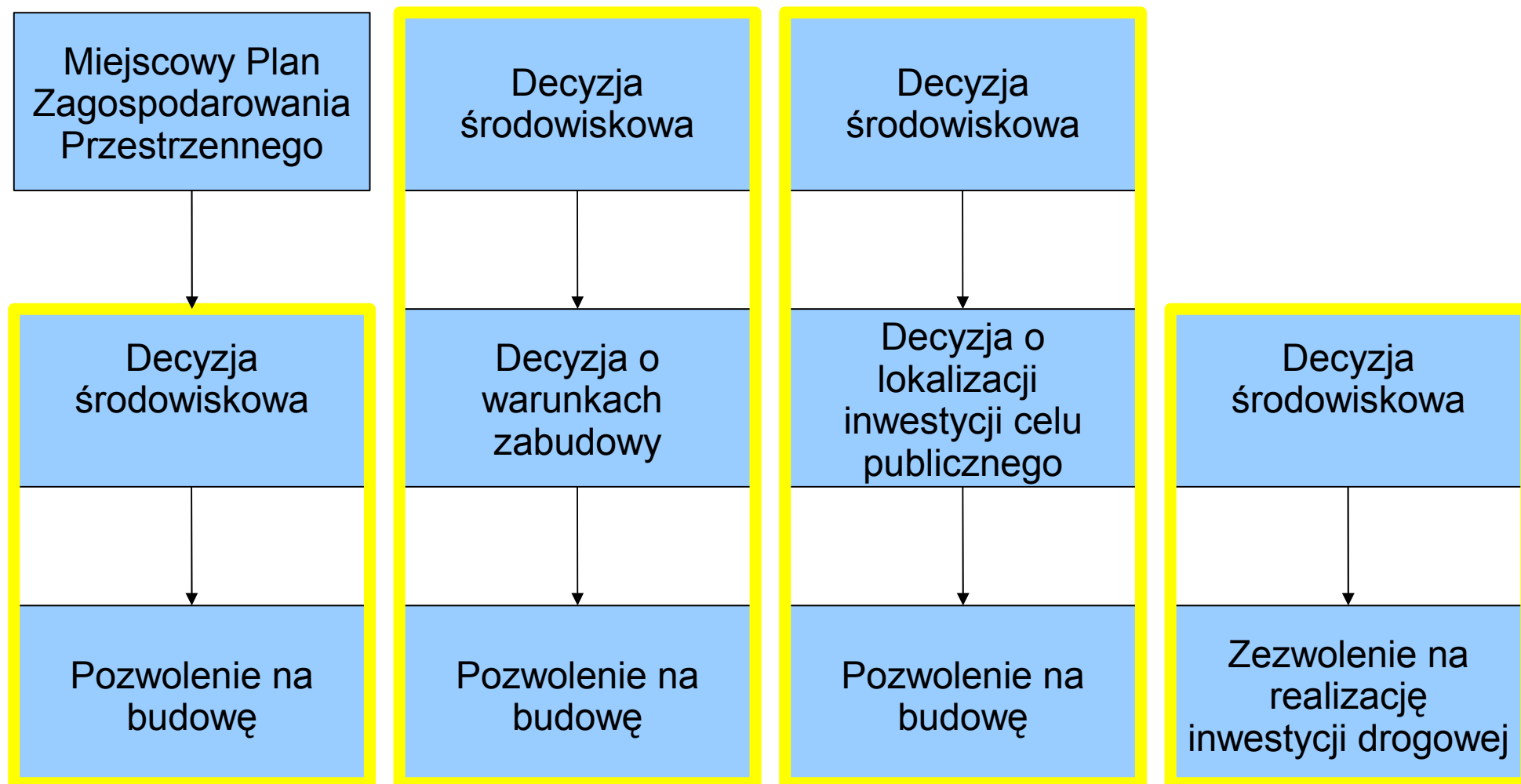
- W 2008 roku KE zakwestionowała decyzję środowiskową jako „zezwolenie na inwestycję”
- KE wskazała, że w Polsce:
 - przez zezwolenie na inwestycję należy rozumieć **zbiór niezbędnych decyzji koniecznych do uzyskania w procesie inwestycyjnym** [...], którego ostatnim etapem jest pozwolenie na budowę
 (cyt. za: *Wytyczne w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych*, MRR, 10 czerwca 2008, s.6)

Zezwolenie na inwestycję wg Polski



 Development consent

Zezwolenie na inwestycję wg KE



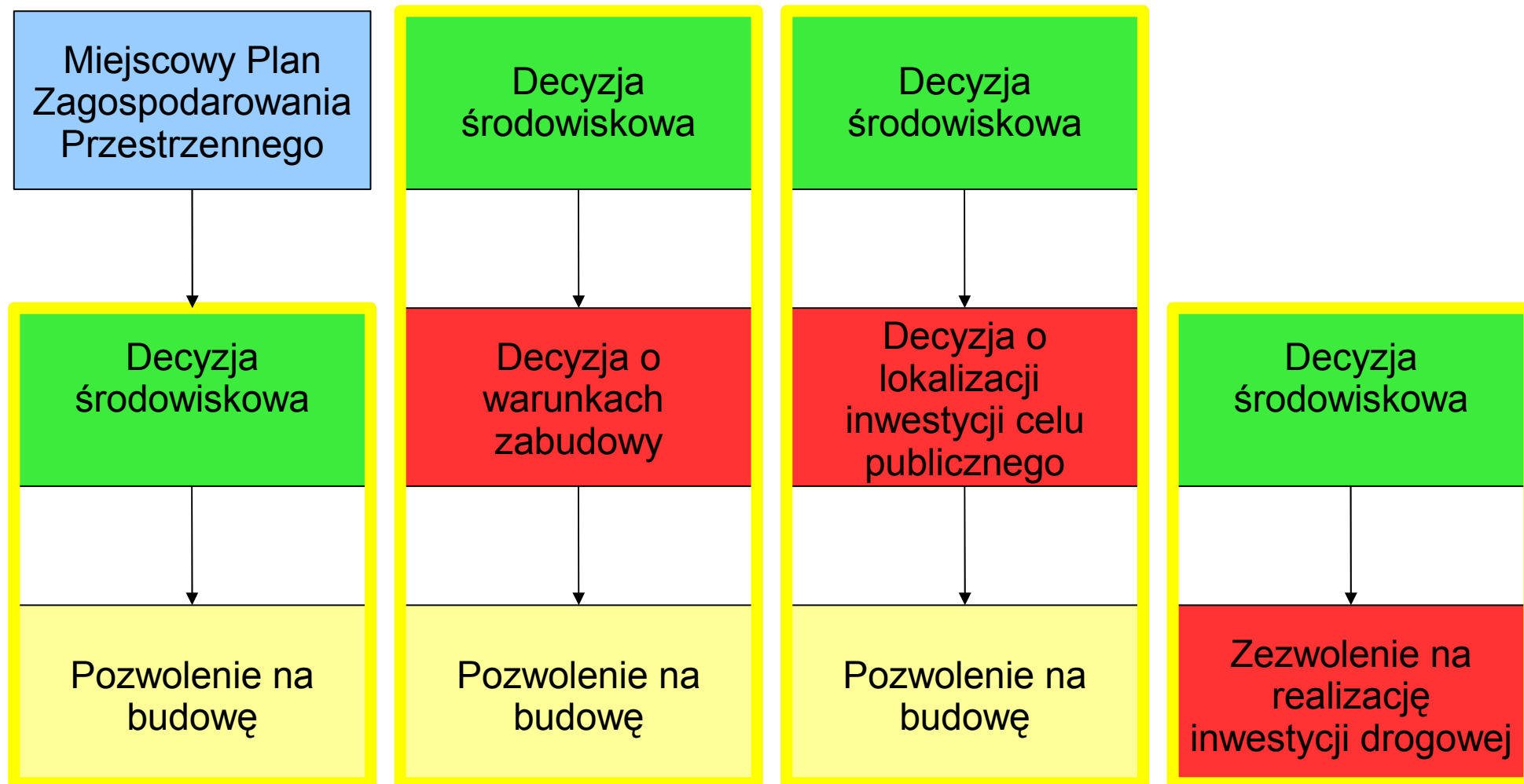
 Development consent

Co z tego wynika?

Problem i rozwiązanie nr 1

- Art. 1, ust. 2 dyrektywy 83/337/EWG:
 - „zainteresowana społeczność” oznacza społeczeństwo, które jest lub może być dotknięte skutkami lub ma interes w **procedurach podejmowania decyzji dotyczących środowiska wymienionych w art. 2 ust. 2**; do celów niniejszej definicji, organizacje pozarządowe działające na rzecz ochrony środowiska i spełniające wymagania przewidziane w prawie krajowym uważa się za mające interes w tym zakresie”
- Organizację pozarządowe powinny być stroną na każdym etapie procedury zezwalania na inwestycję!
- To wymaga zmiany ustaw, m.in.: Prawo budowlane, Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym

Jest tak (problem)



NGO są stroną
 NGO czasem są, czasem nie
 NGO nie są stroną

Powinno być tak (rozwiązanie)



NGO są stroną
 NGO czasem są, czasem nie
 NGO nie są stroną

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko planów i programów oraz dostęp do sądu w sprawach środowiskowych

Strategiczna Ocena Oddziaływania

- Dyrektywa 2001/42/EWG:
 - Art. 2: ocenę wpływu na środowisko przeprowadza się w odniesieniu do wszystkich planów i programów,
 - a) które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, [itp], lub użytkowania gruntu, i **które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycje** dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy 85/337/EWG, lub
 - b) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy 92/43/EWG (Natura 2000)

Odwołanie w procedurze OOŚ

- art. 10a dyrektywy 85/337/EWG (oraz art. 9 Konwencji z Aarhus):
 - Państwa Członkowskie zapewniają, że zgodnie z odnośnym krajowym systemem prawnym, członkowie zainteresowanej społeczności [...], mają dostęp do procedury odwoławczej przed sądem [...] by zakwestionować materialną i proceduralną legalność decyzji, aktów lub zaniechań [...].
- Jako akty należy rozumieć także uchwały ustanawiające stosowne plany, programy oraz strategie które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycje

Co z tego wynika?

Problem i rozwiązanie nr 2

- Art. 101 Ustawy o samorządzie gminnym:
 - Każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego
- **Zatem ekologiczne organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość skarżyć do sądu m.in. plany zagospodarowania przestrzennego, czego dotychczas im się odmawia!**
- **To wymaga zmiany stosowania prawa przez sądy**

Planowanie przestrzenne a wydawanie zezwoleń na inwestycje

Plany zagospodarowania a zezwolenia na inwestycje

- art. 4, ust. 2, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mówi że:
 - W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji:
 - o lokalizacji inwestycji celu publicznego
 - o warunkach zabudowy

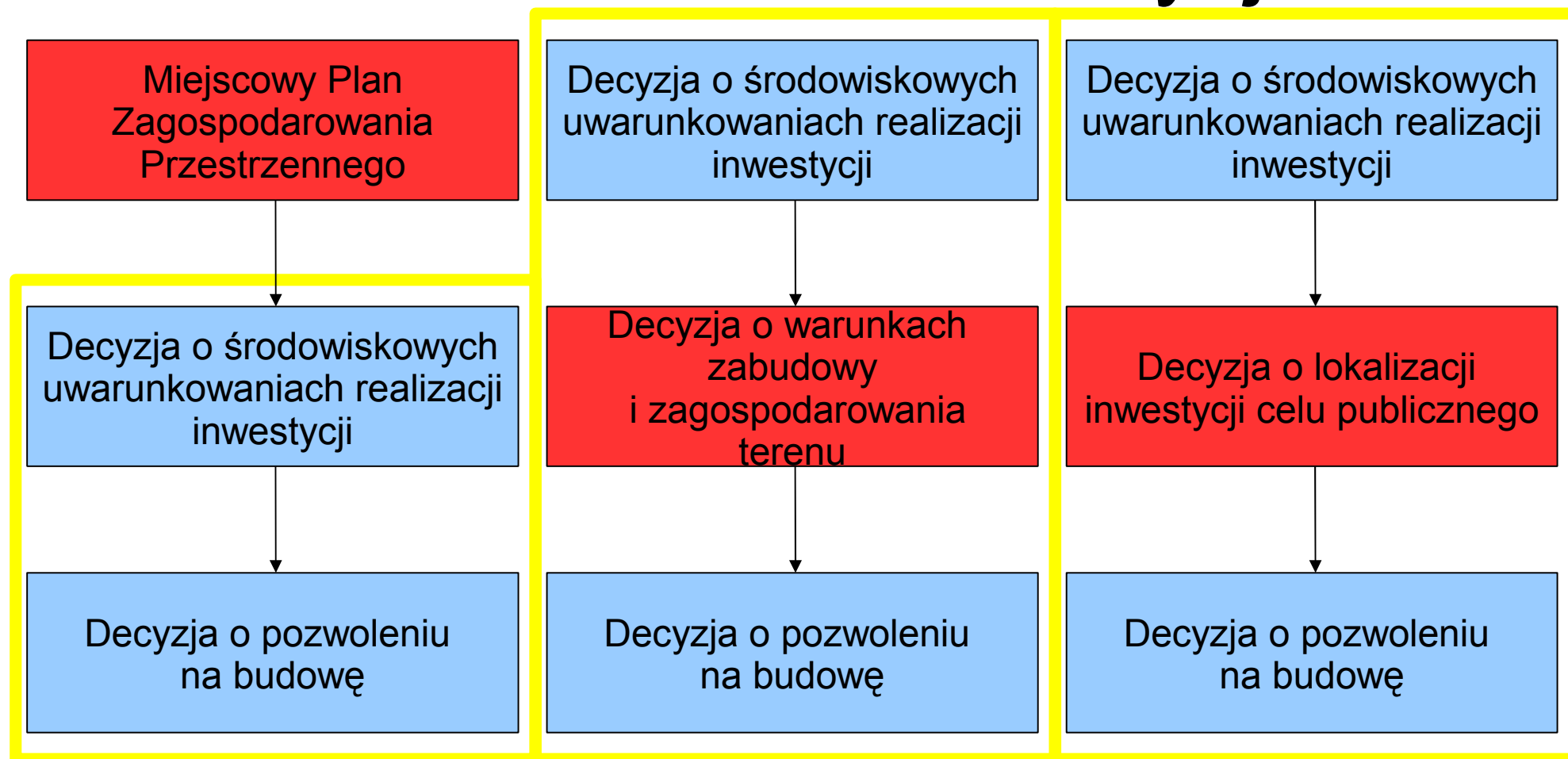
Plany zagospodarowania a zezwolenia na inwestycje

- Jednak art. 15, ust. 2, p 2. UPZP:
 - W planie miejscowym określa się obowiązkowo:
 - przeznaczenie terenów oraz **linie rozgraniczające** [...]
- Oraz art. 54, p. 3 UPZP:
 - Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego określa:
 - **linie rozgraniczające** teren inwestycji [...]
- Oraz art. 64 UPZP:
 - Przepisy [...] art. 54 [...] stosuje się do decyzji o warunkach zabudowy (a więc też **linie rozgraniczające**)

Plany zagospodarowania a zezwolenia na inwestycje

- Zatem plan zagospodarowania decyzja o lokalizacji inwestycji oraz decyzja o warunkach zabudowy **determinują lokalizację inwestycji**. Eliminuje to możliwość realizacji inwestycji w innym wariantcie lokalizacji, niż wskazany w planie lub decyzji
- Tymczasem:
 - Art. 6, ust. 4, Konwencji z Aarhus (podobnie art. 6, ust. 3, 85/355/EWG):
 - Każda ze Stron umożliwi udział społeczeństwa na tyle wcześniej, że **wszystkie warianty będą jeszcze możliwe** [...]
 - Choćby tylko Dyrektywa Habitatowa (92/43/WE) wymaga rozważenia różnych **wariantów lokalizacji** inwestycji potencjalnie oddziałującej na obszar Natura 2000!

Plany zagospodarowania a zezwolenia na inwestycje



**Plany są uchwalane wcześniej,
niż wydaje się decyzje o warunkach lub lokalizacji inwestycji**

Co z tego wynika?

Problem nr 3

- Art. 80, ust. 2 Ustawy OOŚ:
 - Właściwy organ wydaje decyzję środowiskową **po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, jeżeli plan ten został uchwalony
- To oznacza, że:
 - Łamane są przepisy Konwencji z Aarhus, Dyrektywy 85/355/WEG, Dyrektywy Habitatowej itp., bo nie wszystkie warianty są możliwe, gdyż ogranicza je plan!

Rozwiązanie nr 3

- **Zatem należy rozważyć:**
 - czy plan miejscowy nie powinien być przygotowywany jako „**zbiorowa decyzja o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego**” i włączony w zakres procedury oceny oddziaływania na środowisko zezwoleń na inwestycję (a nie planów i programów)?
(lepsze, podobne do propozycji zmian w prawie budowlanym oraz o zagospodarowaniu przestrzennym z lipca 2008 roku, podobne rozwiązanie to tzw: planfeststellung w Niemczech)
 - czy plany miejscowe nie powinny być znacznie mniej szczegółowe w zakresie ustaleń dla inwestycji oddziałujących na środowisko?
(gorsze, oznacza praktyczną marginalizację znaczenia planowania przestrzennego)

Eliminacja niektórych inwestycji z systemu planowania przestrzennego

Wyłączenie inwestycji z planowania przestrzennego

- Decyzje środowiskowe i lokalizacyjne dla:
 - Dróg krajowych (art. 11i, Specustawy drogowej)
 - Linii kolejowych (tereny zamknięte)
 - Inwestycji Euro 2012 (art. 25, ust. 1, Ustawy o EURO 2012)
- nie muszą być zgodne z planami miejscowymi!

Co z tego wynika?

Problem nr 4

- Wzbudza to dawne i wywołuje nowe konflikty, jeśli w planie miejscowym ustalono lokalizację drogi, linii kolejowej, inwestycji Euro 2012, a inwestor publiczny wybiera potem inną lokalizację
- Może być sprzeczne z konstytucyjną zasadą budowania zaufania obywatela do państwa poprzez stanowienie prawa (art. 2 Konstytucji RP)

Problem nr 4

- Wywołuje to efekt niepewności dla każdego, kto postępuje zgodnie z planem miejscowym – **może on zostać np. wywłaszczony pod drogę, mimo iż plan sytuuje drogę w innym miejscu!**
- Występuje tu pewna analogia do sprawy J. Rosińskiego, którą wygrał on przeciwko Polsce w 2007 roku w TS, cytat z omówienia wyroku TS:
*„W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że na sytuację Skarżącego niekorzystnie wpływała nie tyle sama perspektywa wywłaszczenia, ile fakt, że **przez wiele lat pozostawał w niepewności co do przeznaczenia swojej nieruchomości.**”*
 (Helsińska Fundacja Praw Człowieka, www.hfhrpol.waw.pl)

Problem nr 4

- Poza tym:
 - Czy osoba, która zapłaciła rentę planistyczną przy sprzedaży nieruchomości, ponieważ jej wartość wzrosła w wyniku uchwalenia planu dającego lepszy dostęp do nieruchomości z drogi publicznej zapłaciła tę rentę prawnie, skoro ta droga i tak może być wybudowana w innym miejscu?
 - Czy odszkodowanie wypłacone przez gminę właścicielom nieruchomości uznanym za poszkodowanych w wyniku uchwalenia w planie inwestycji drogowej biegnącej przez ich działkę powinno być zwrócone skoro ta inwestycja pobiegnie w wyniku decyzji środowiskowej w innym miejscu?

Rozwiązanie nr 4

- **Naszym zdaniem:**
 - Inwestycje celu publicznego (w tym drogi krajowe, linie kolejowe, Euro 2012) powinny być lokalizowane w ramach systemu planowania przestrzennego, np. w planach o szerszym spektrum - planie zagospodarowania województwa itp. albo
 - Wydawanie decyzji lokalizacyjnych dla tych inwestycji powinno się toczyć jednocześnie z procedurą/ami zmiany planów zagospodarowania, na terenie których te inwestycje mogą zostać zlokalizowane

Ustalanie czy procedura oceny oddziaływania na
środowisko inwestycji jest wymagana
(screening)

O prawidłowy screening

- Art. 4, ust 2, dyrektywy 85/337/EWG:

Ust. 2. [...] Przedsięwzięcia wymienione w załączniku II, Państwa Członkowskie określają za pomocą:

- a) **badania indywidualnego**, lub
- b) **progów** lub kryteriów ustalonych przez Państwo Członkowskie, czy przedsięwzięcie **podlega ocenie** zgodnie z art. 5-10 (tzw: screening). Państwa Członkowskie mogą postanowić o **stosowaniu obydwu procedur, określonych w lit. a) i b)**

Ust. 3. Podczas przeprowadzania badania indywidualnego lub **ustalania** progów bądź kryteriów do celów ust. 2 należy uwzględnić odpowiednie kryteria selekcji wymienione w załączniku III

O prawidłowy screening

- Przedsięwzięcia w załączniku II, np:
 - Przedsięwzięcia inwestycyjne na obszarach miejskich, włączając budownictwo centrów handlowych i parkingów
- Kryteria wymienione w załączniku III:
 - Cechy przedsięwzięć (np: rozmiar, ryzyko wypadku)
 - Lokalizacja przedsięwzięć (np: w pobliżu parków narodowych i rezerwatów)
 - Cechy potencjalnego oddziaływania (np: długotrwałe, o szerokim zasięgu)

O prawidłowy screening

- Polska wybrała:
 - Badanie indywidualne, art. 63, ust. 1 Ustawy o OOŚ, oraz
 - Progi, Rozporządzenie RM z dnia 9 listopada 2004, Dz. U. 257, poz. 2573, np:
 - Garaże lub parkingi samochodowe lub zespoły parkingów dla nie mniej niż 100 samochodów ciężarowych lub 300 samochodów osobowych;
 - Centra handlowe i usługowe o powierzchni nie mniejszej niż 1ha;

Co z tego wynika?

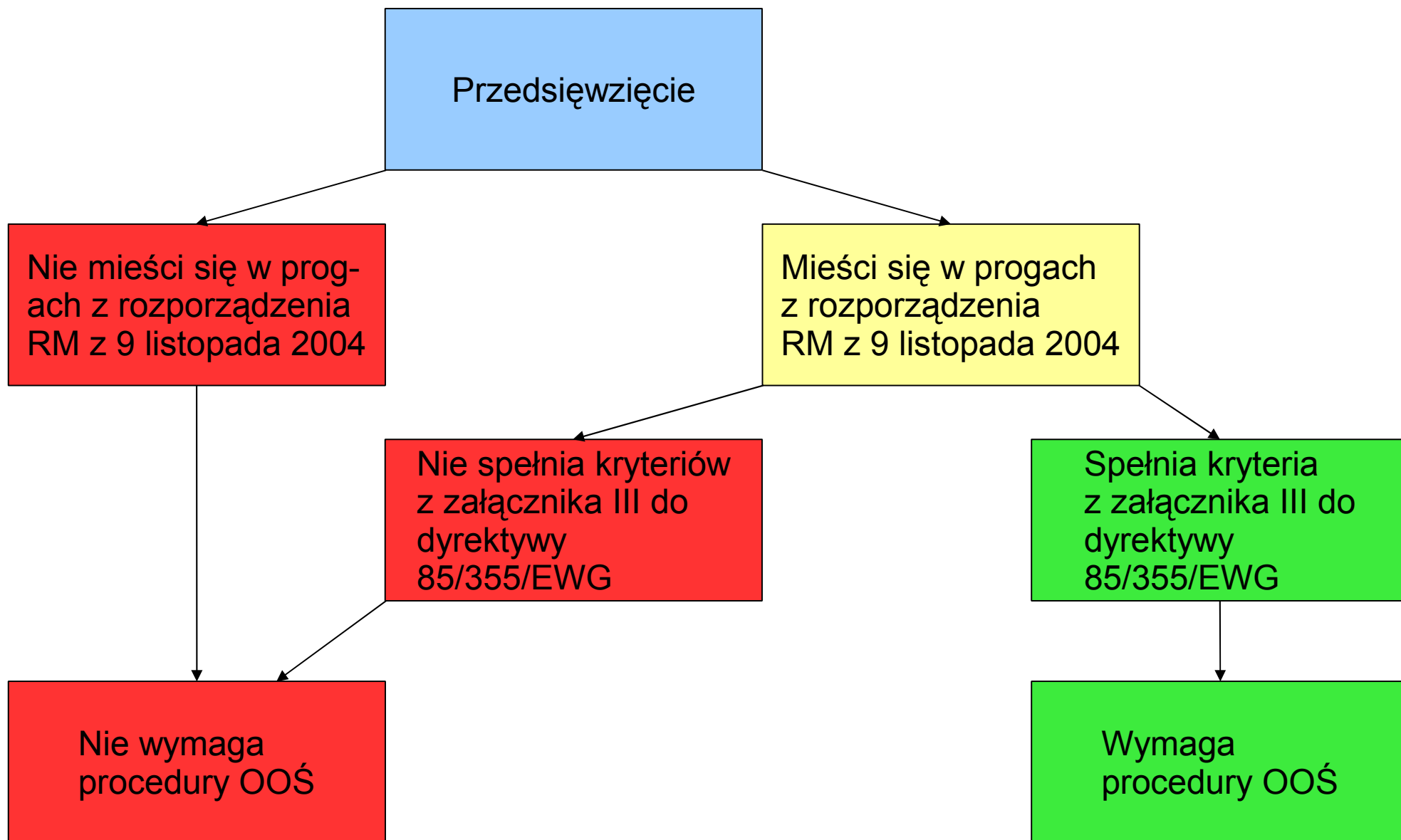
Problem nr 5

- Inwestycje, dla których wyznaczono progi w rozporządzeniu RM muszą podlegać ocenie oddziaływania na środowisko
- Tylko dla inwestycji, które nie mieszczą się w tych progach, ale są inwestycjami z załącznika II do dyrektywy 85/337/EWG powinno być stosowane badanie indywidualne
- **Na ten fakt prawdopodobnie zwróciła uwagę KE nakłaniając Polskę do zmiany prawa w 2008 roku!**

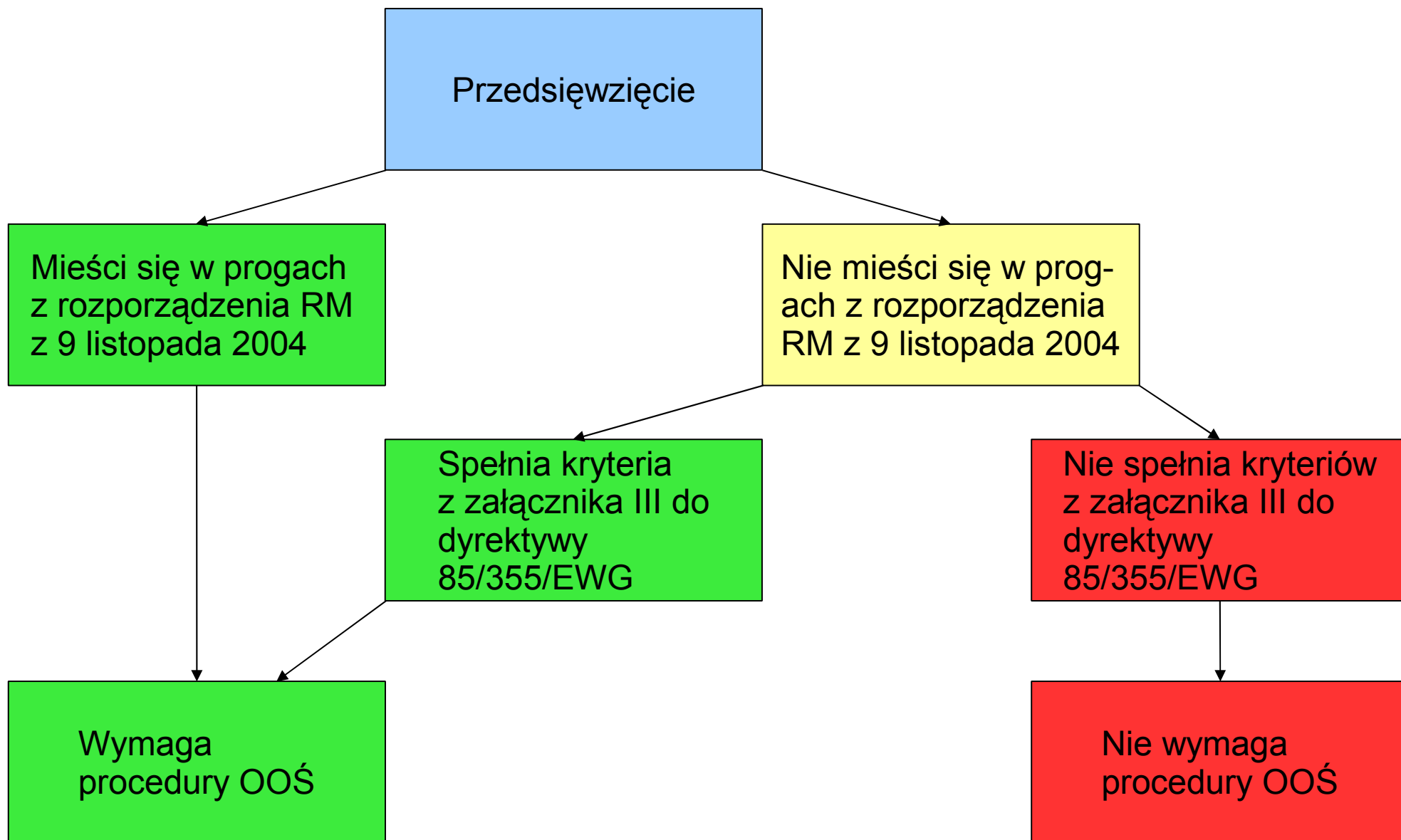
Problem nr 5

- Mimo to rozporządzenie RM z 9 listopada 2004 mówi, iż:
 - Par. 3, ust. 1: Sporządzenia raportu OOŚ mogą wymagać następujące przedsięwzięcia [...]
- W ślad za tym organy ochrony środowiska często postanawiają o odstąpieniu od procedury OOŚ pomimo iż inwestycja mieści się w progach ustalonych w rozporządzeniu

Jest tak (problem)



Powinno być tak (rozwiązanie)



Problem nr 5a

- W dodatku:
 - Nie jest jasne, czy na postanowienie o zwolnieniu inwestycji z procedury oceny oddziaływania na środowisko przysługuje zażalenie (nie ma możliwości kontroli prawnej wykonania screeningu negatywnego)
 - Takie zażalenie przysługuje na postanowienie o obowiązku wykonania oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji (art. 65, ust. 2, Ustawy OOŚ)

Rozwiązanie nr 5

- **Naszym zdaniem:**
 - Należy wprowadzić do ustawy zapis, iż zażalenie na postanowienie o zwolnieniu inwestycji z procedury OOŚ przysługuje
 - W rozporządzeniu z 9 listopada 2004 słowo „mogą wymagać” należy zastąpić słowem „wymagają”
 - Organy ochrony środowiska powinny nauczyć się prawidłowo wykonywać screening tylko dla inwestycji, które są poza progami wskazanymi w rozporządzeniu RM z z dnia 9 listopada 2004, Dz. U. 257, poz. 2573

Inne uwagi

- Dlaczego dla dróg krajowych nie można ustanowić obszaru ograniczonego użytkowania na etapie wydawania decyzji środowiskowej? (art. 66. ust. 1, p. 10, Ustawy o OOŚ)
- Wyznaczenie tego obszaru dopiero po audycie ekologicznym (w 1-2 lata po oddaniu drogi do użytku) może skutkować większymi odszkodowaniami, bo w pobliżu drogi powstaną nowe budynki, np. mieszkalne!



Dziękuję za uwagę!

Wojciech Szymalski, Zielone Mazowsze
www.zm.org.pl
w.szymalski@zm.org.pl