

Oliwa sprawiedliwa

Czy warto ignorować podstawowe zasady ocen oddziaływania na środowisko przy planowaniu inwestycji? W skali krótkoterminowej może to niekiedy przynieść korzyści, choć raczej powierzchowne: szybsze uzyskanie decyzji środowiskowej i pozwolenia na budowę, szybsze wybudowanie i uruchomienie inwestycji. A w skali długoterminowej? Coraz więcej przypadków pokazuje, że lekkomyślność przynosi negatywne konsekwencje.

Katastrofa zbiornika toksycznych odpadów na Węgrzech, zalanie obwodnicy Opola podczas ostatniej powodzi, wibracje budynku przy stadionie w Poznaniu – to tylko trzy nagłośnione przypadki z ostatniego miesiąca. A do tego – wciąż utrzymujący się spadek bioróżnorodności, którego nie są w stanie wstrzymać nawet najbardziej skomplikowane przepisy, apele naukowców i agencji zajmujących się ochroną przyrody czy też odmieniany przez wszystkie przypadki „rozwój zrównoważony”.



W przypadkach wielu inwestycji mamy do czynienia z poważnymi zaniedbaniami już na etapie oceny oddziaływania na środowisko, Szrenica, październik 2010. Fot. Radosław Ślusarczyk

Ostatnie tygodnie działalności Pracowni obfitowały w przypadki obrazujące, że lekceważące traktowanie spraw ochrony środowiska na etapie planowania inwestycji może po kilku latach przynieść negatywne konsekwencje nie tylko przyrodnicze, ale także prawne i biznesowe. Dwa przykłady są znamienne i pokazują możliwe skutki zaniedbań. Trzeci przypadek obrazuje, że warto być ostrożnym już na samym początku planowania inwestycji.

Kicarz: pozwolenie na budowę do ponownej weryfikacji

W maju 2010 r. Prokurator Rejonowy w Nowym Sączu zażądał od starosty powiatu nowosądeckiego uchylecia pozwolenia na budowę dla kompleksu narciarskiego na górze Kicarz w Piwnicznej-Zdroju, które było wydane w lutym 2007 r. Wiąże się to z koniecznością ponownego przeprowadzenia całej procedury administracyjnej dla tej inwestycji. Prócz tego, Prokurator złożył wniosek o natychmiastowe wstrzymanie wykonania pozwolenia na budowę, co w praktyce oznacza żądanie wstrzymania prac budowlanych. Niezależnie od powyższego, Wojewoda Małopolski analizuje konieczność stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, a Wojewódzki Sąd Administracyjny rozpatruje sprawę stwierdzenia nieważności decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla tej inwestycji.

Żądanie Prokuratora jest efektem przeprowadzonej przez niego analizy uchybień, jakie towarzyszyły wydaniu zgody na realizację tej inwestycji. Prokurator potwierdził wcześniejsze zarzuty na temat tego, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę nie dokonano analizy kluczowych aspektów ryzyka, jakie niesie ze sobą budowa kompleksu narciarskiego na stokach Kicarza. Chodzi tu przede wszystkim o poważne zagrożenie degradacji stanu i składu wód mineralnych „Piwniczanka”, których istnienie nadaje Piwnicznej-Zdrój status uzdrowiska. Istnieje też ogromne ryzyko związane z uruchomieniem procesów osuwiskowych. Obawy te są udokumentowane ekspertyzami naukowców z Akademii Górniczo-Hutniczej oraz Politechniki Wrocławskiej.

Powyższe ryzyka nie były badane także na etapie oceny oddziaływania na środowisko. Nieuwzględnienie tych aspektów na etapie wydawania decyzji zezwalających na budowę inwestycji jest rażącym naruszeniem prawa oraz ignorancją uwarunkowań środowiskowych, a także

gospodarczo-społecznych (co może zaistnieć w przypadku utraty walorów nadających Piwnicznej-Zdroju status uzdrowiska). W ocenie Pracowni, niedopuszczalne jest zezwolenie na zniszczenie zasobów wód mineralnych przez ośrodek narciarski, zwłaszcza że to dzięki nim Piwniczna-Zdrój ma swoją nazwę i status uzdrowiska. Prace budowlane są jednak już bardzo zaawansowane. Najbliższe miesiące przyniosą odpowiedź na pytanie o odpowiedzialność administracji za wydawane przez nią decyzje.

Szrenica: GDOŚ i Pracownia żądają unieważnienia decyzji środowiskowej



Zbocza Szrenicy - budowa kolei linowej. Fot. Radosław Ślusarczyk

W sierpniu 2010 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (GDOŚ) skierował do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Jeleniej Górze wnioski o stwierdzenie nieważności wydanej w 2006 r. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zezwalającej na rozbudowę kompleksu narciarskiego na Szrenicy w Karkonoszach. GDOŚ zażądał natychmiastowego wstrzymania wykonania tej decyzji, co w praktyce przekłada się na wstrzymanie inwestycji. Samej decyzji zarzucił szereg naruszeń prawa polskiego i unijnego, m.in. to, że zezwolenie na inwestycję negatywnie oddziałującą na obszar Natura 2000 zostało wydane mimo braku przesłanek w postaci nadrzędnego interesu publicznego.

GDOŚ przywołał wyroki sądów, stwierdzające, że inwestycje narciarskie nie są nakierowane na spełnienie długotrwałych interesów ogółu społeczeństwa ani bieżących potrzeb ludności - a jedynie takie przesłanki mogą uzasadniać realizację inwestycji negatywnie oddziałującej na obszar Natura 2000, jeżeli nie ma lepszych wariantów alternatywnych oraz zostały zapewnione kompensacje przyrodnicze. Ponadto, GDOŚ zaznaczył, że z uwagi na istniejący w 2006 r. status obszaru Natura 2000 „Karkonosze” (wówczas był to obszar „projektowany”), niedopuszczalne było wydanie przez burmistrza Szklarskiej Poręby decyzji zezwalającej na inwestycję znacząco negatywnie oddziałującą na obszar Natura 2000. Nie byłoby to możliwe nawet w przypadku, gdyby zaistniały wszystkie przesłanki, jak nadrzędny interes publiczny, kompensacja przyrodnicza oraz brak wariantów alternatywnych. Zezwolenie bowiem może być wydane jedynie wtedy, gdy obszar Natura 2000 jest już zatwierdzony przez Komisję Europejską, co w tym przypadku nastąpiło w listopadzie 2007 r.

Podstawą do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach był raport oddziaływania na środowisko, który nie przedstawiał właściwej oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. W 2006 r., w trakcie trwania procedury administracyjnej, Pracownia apelowała o przeprowadzenie solidnej analizy oddziaływania na obszar Natura 2000, uwzględniającej m.in. takie zagadnienia, jak „nadrzędny interes publiczny” czy też analiza wariantów nie wywołujących znacznego negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000. Wnioski Pracowni zostały wówczas zignorowane przez władze gminy, dyrekcję Karkonoskiego Parku Narodowego oraz Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody. Tymczasem po kilku latach okazało się, że uwagi Pracowni mają bezpośrednie przełożenie na powody, które przywołuje w uzasadnieniu wniosku Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

Ujsoły: GDOŚ sprzeciwia się zapisom studium zagospodarowania przestrzennego

Wiosną br. Rada Gminy Ujsoły uchwaliła zmianę studium zagospodarowania przestrzennego, która dopuszcza budowę kompleksów narciarskich na stokach gór: Lipowska (Lipowski Wierch), Okrągłe

oraz Szczytkówka (pisaliśmy o tym w DŻ nr 3/2010).

Przeciwko zapisom studium gminy Ujsoły zaprotestowały organizacje ekologiczne: Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, Stowarzyszenie dla Natury „Wilk” oraz Klub Gaja. Apelowały one również do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach (RDOŚ) o odmowę uzgodnienia projektu studium. Apele organizacji zostały zignorowane, wskutek czego wystosowały one do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wnioski o interwencję.

GDOŚ przeanalizował materiały i stwierdził, że przyjęcie projektu studium stanowi rażące naruszenie prawa, któremu towarzyszy złamanie podstawowych zasad ocen oddziaływania na środowisko. W pierwszej kolejności GDOŚ stwierdził, że studium nie zostało zmienione zgodnie z żądaniami RDOŚ (RDOŚ uzależniał uzgodnienie projektu studium od dokonania w nim pewnych zmian), jednak mimo to RDOŚ je zaakceptował. Może to świadczyć o celowym lub nieumyślnym przeoczeniu tego, że zdanie RDOŚ zostało całkowicie zlekceważone. Ponadto, GDOŚ mocno skrytykował brak wizji zrównoważonego rozwoju oraz oparcie polityki gminy jedynie na forsowaniu rozbudowy infrastruktury narciarskiej, która nie jest obojętna dla środowiska. Potwierdził on także zarzuty organizacji ekologicznych o tym, że prognoza oddziaływania na środowisko (ekspertyza oceniająca skutki środowiskowe związane z przyjęciem studium) jest dokumentem o niedostatecznej jakości merytorycznej. GDOŚ wytknął autorom oceny m.in.:

- brak przygotowania merytorycznego,
- pominięcie analizy oddziaływania na chronione gatunki ptaków,
- nieuzasadniony optymizm co do braku znaczącego negatywnego oddziaływania na wilki, niedźwiedzie i inne chronione gatunki zwierząt,
- lakoniczne odniesienie się do kwestii oddziaływania na rezerваты przyrody w rejonie inwestycji.

GDOŚ przyznał, że planowane inwestycje narciarskie mogą wywołać bardzo poważne straty ekologiczne, a ich realizacja nie jest uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym.

Obecnie jedynie Wojewoda Śląski może podjąć działania, które doprowadzą do unieważnienia uchwały Rady Gminy Ujsoły. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot zaapelowała do Wojewody o rozpatrzenie sprawy w sposób zapewniający zgodność z prawem. W zasadzie w tej sytuacji prawnej *niezbędne jest uchylene uchwały Rady Gminy Ujsoły, która zezwala na zniszczenie przyrody Beskidu Żywieckiego, do czego dojdzie wskutek realizacji inwestycji przewidzianych w projekcie studium zagospodarowania przestrzennego*. W przeciwnym razie do dyspozycji organizacji ekologicznych pozostanie jedynie skarga do Komisji Europejskiej.

Podsumowanie

Dość powszechnie kwestie środowiskowe traktuje się lakonicznie na etapie wydawania pozwoleń na budowę, decyzji środowiskowych i wielu innych. Powyżej przytoczyliśmy tylko trzy przykłady związane ze skutkami zaniedbań merytorycznych na etapie oceny oddziaływania na środowisko. Okazuje się, że niekiedy po wielu latach wypływają skutki błędnie wydawanych decyzji. Tak było z obwodnicą przez Dolinę Rospudy, gdzie konieczne było uchylene wielu decyzji. Tak było z koleją na Kasprowy Wierch, gdzie po wielu latach uchylono decyzję o warunkach zabudowy. Tak też prawdopodobnie będzie w Ujsołach, na Szrenicy i Kicarzu. A oprócz tego toczy się wiele innych spraw o podobnym charakterze: dotyczy to kilku decyzji dla elektrowni wodnych na Dunajcu, decyzji środowiskowej dla kolei linowej na Magurze Małastowskiej, budowy jednego z odcinków drogi ekspresowej S-7, i wielu innych.

W tym kontekście można uznać, że społeczeństwo ponosi konsekwencje błędów administracji. Są one

odczuwalne również przez przyrodę i przez inwestorów. Chodzi tu zarówno o zaniedbania strategiczne (np. opieranie rozwoju gminy tylko na rozwoju narciarstwa zjazdowego), administracyjne (np. brak analizy zjawisk osuwiskowych i hydrogeologicznych przy wydawaniu zezwoleń na powstanie kompleksu narciarskiego na Kicarzu) oraz techniczne (np. wieloletnie zaniedbania problemu bezpieczeństwa pieszych w Augustowie). Nie można zatem winić organizacji ekologicznych za to, że konsekwentnie domagają się przestrzegania prawa – wszak ogromną większość procesów sądowych organizacje te ostatecznie wygrywają.

Tym samym niesprawiedliwe jest zarzucanie ekologom „blokowania inwestycji”, gdy organizacje te zwracają uwagę na ważne kwestie środowiskowe, znajdujące swe odbicie w prawie. Na ten temat wypowiedział się w przeszłości Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który rozpatrywał skargę organizacji ekologicznej zarzucającej inwestorowi i urzędowi rażące uchybienia merytoryczne i formalne. Organizacja ta oczywiście była oskarżona o „blokowanie inwestycji”. Sąd uznał, że taki zarzut jest nieuprawniony, bowiem „zapewnienie podstawowych zasad postępowania i staranności w przygotowaniu inwestycji na pewno usprawniłoby cały proces inwestycyjny” (wyrok z 23.11.2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 462/05). Opinia sądu świetnie pasuje do przypadków przedstawionych powyżej.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę na konkluzje ekspertów Business Centre Club, którzy w raporcie z 2008 r. pn. „Ryzyka środowiskowe wyzwaniem dla gospodarki” sformułowali następujące stwierdzenia obrazujące negatywne praktyki w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko: *Będziemy coraz częściej świadkami upadłości oddanych do użytkowania obiektów, gdyż istniejąca, zapisana w przepisach dyrektywy i ustawy ścieżka zabezpieczenia inwestora przed tym zagrożeniem [tj. przed szkodą w środowisku – przyp. K. O.] jest zupełnie pomijana w prowadzonych po 30 kwietnia 2007 r. procedurach administracyjnych. Wydawane obecnie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są nierzadko „kukułczym jajem” podrzucanym inwestorom. Nikt nie dokonuje szacowania kosztów szkód w ekosystemach wskutek realizowanych inwestycji, nikt też nie uwzględnia tej wyceny w planach i wskaźnikach inwestycyjnych.*

Skoro o wysoką jakość ocen środowiskowych apelują nie tylko środowiska obrońców przyrody, ale i grupy biznesowe, to znaczy, że konieczność ta leży w interesie zarówno przyrody, jak i gospodarki.

Krzysztof Okraśiński