

Przekop natychmiastowej wykonalności

Okiem prawnika

Obszar Zalewu Wiślanego wraz z Mierzeją Wiślaną podlegają w całości ochronie w ramach europejskiej sieci Natura 2000 („Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana” PLH280007 i „Zalew Wiślany” PLB280010), stanowiąc jedno z najcenniejszych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym miejsc w Polsce. Przez obszar przebiega wschodnioatlantycki szlak wędrówki ptaków, łącząc lęgowiska w północnej Europie i zachodniej Syberii z zimowiskami w południowej i zachodniej Europie oraz Afryce.

Rozpoczęta już budowa kanału żeglugowego w postaci drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską wzbudza wiele kontrowersji, które nasiliły się zwłaszcza na przełomie 2018 i 2019 r. W grudniu 2018 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie, wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia (decyzja środowiskowa), a zaraz po tym, na wniosek inwestora – Urzędu Morskiego w Gdyni, opatrzył ją rygorem natychmiastowej wykonalności. Na tej podstawie w lutym 2019 r. Wojewoda Pomorski wydał decyzję o zezwoleniu na realizację infrastruktury dostępowej.



Od strony Zalewu Wiślanego na obszarze chronionym z urobku usypano groblę, która nie została ujęta w ocenie środowiskowej, budowa tej grobli została zgłoszona przez Obóz dla Mierzei jako szkoda w środowisku do RDOŚ w Olsztynie. Fot. Obóz dla Mierzei Wiślanej

Z punktu widzenia zgodności „przekopu” z prawem unijnym, w szczególności z „dyrektywą ocenową”¹, szczególnie istotne są dwie kwestie – po pierwsze, przedsięwzięcie stanowi kolejną już dużą inwestycję publiczną realizowaną na podstawie tzw. specustawy, zawierającej przepisy mające na celu skrócenie i uproszczenie procesu inwestycyjnego. Po drugie, budowa została rozpoczęta pomimo braku ostatecznej decyzji środowiskowej (takiej, od której nie przysługuje już odwołanie), w

oparciu o rygor natychmiastowej wykonalności.

Przepisy specustawy dla przekopu Mierzei Wiślanej² opierają się, w głównej mierze, na „klasycznych” rozwiązaniach prawnych, dobrze znanych np. ze specustawy dotyczącej dróg lądowych³. Jednym z tych rozwiązań jest wprowadzenie ograniczenia w dostępie do skutecznej procedury odwoławczej przed sądami administracyjnymi oraz reguła, że po rozpoczęciu prac budowlanych **inwestycji nie da się już zatrzymać - nawet jeżeli realizowana jest z rażącym naruszeniem prawa.**

Natychmiastowa wykonalność decyzji środowiskowej

Decyzje środowiskowe, z uwagi na swój przedmiot, w przeważającym zakresie nie nadają się do wykonania - ustalają one jedynie środowiskowe uwarunkowania, jakie inwestor ma spełnić przy realizacji przedsięwzięcia, które powinny być uwzględniane przy wydawaniu kolejnych pozwoleń. Wydaje się zatem, że nadawanie im rygoru natychmiastowej wykonalności powinno być niedopuszczalne - niestety takie rozwiązanie jest stosowane coraz częściej, szczególnie w przypadku kontrowersyjnych inwestycji drogowych czy kopalni. Odrębnym problemem jest to, że rygor nadawany jest pomimo niespełnienia kodeksowych przesłanek - organy zwykle ograniczają się do ogólnikowych stwierdzeń o bezpieczeństwie energetycznym państwa, obronności lub szczególnie ważnym interesie strony.

Przebieg postępowania w sprawie budowy drogi wodnej przez Mierzeję Wiślaną powiela scenariusz znany z innych inwestycji publicznych - organ I instancji po wadliwie przeprowadzonym postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wydał decyzję środowiskową, a następnie nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności. Podczas gdy pozostałe strony wniosły odwołania do organu I instancji i oczekują na ich rozpatrzenie - co w krajowych realiach trwa zazwyczaj bardzo długo - inwestor uzyskał decyzję inwestycyjną i przystąpił do realizacji przedsięwzięcia. Do chwili obecnej GDOŚ już sześciokrotnie odraczał termin rozpatrzenia odwołań, uzasadniając to skomplikowanym charakterem sprawy. W efekcie postępowanie odwoławcze wszczęte w styczniu 2019 r. jest, na dzień pisania niniejszego artykułu, tj. na połowę maja 2020 r., w dalszym ciągu nierozstrzygnięte. W tym czasie budowa trwa w najlepsze. W tym tempie „przekop” zostanie ukończony zanim w sprawie zapadnie prawomocny wyrok sądu.

Taka sytuacja moim zdaniem ma znamiona rażącego naruszenia prawa, ponieważ ustawa ocenowa⁴ wymaga, aby przed uzyskaniem pozwoleń inwestycyjnych (pozwolenia na budowę, zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, jak również zezwolenia na budowę „przekopu” Mierzei Wiślanej) inwestor dysponował ostateczną decyzją środowiskową. Taki pogląd potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych⁵. Realizacja inwestycji na podstawie nieostatecznej decyzji środowiskowej stanowi również pogwałcenie jednej z podstawowych zasad, jaką jest dwuinstancyjność postępowania administracyjnego oraz jest sprzeczna z kluczowymi dla nowoczesnego systemu prawa ochrony środowiska zasadami: prewencji i ostrożności.



Budowa portu osłonowego od strony Zatoki Gdańskiej. Fot. Obóz dla Mierzei Wiślanej

W omawianym przypadku inwestor może to zignorować, bowiem zgodnie ze specustawą po rozpoczęciu prac budowlanych nie jest już możliwe uchylenie ani nawet stwierdzenie nieważności decyzji inwestycyjnej, a co się z tym wiąże, skuteczne wstrzymanie realizacji inwestycji. Sąd uwzględniając ewentualną skargę, może jedynie stwierdzić, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa. W praktyce oznacza to, że inwestycja objęta specustawą może być realizowana z pominięciem obowiązującego prawa, ponieważ po przysłowiowym wbiciu łopaty, budowy nie da się już zatrzymać. Specustawa przewiduje jedynie wypłatę odszkodowań na rzecz pokrzywdzonych tym stron, ale w tej sprawie głównym poszkodowanym jest środowisko naturalne.

Jest źle, jak to zmienić?

Opisywany przypadek potwierdza konieczność wprowadzenia zmian w systemie ocen oddziaływania na środowisko i zoptymalizowanych rozwiązań, które spowodują, że sprawy z zakresu ochrony środowiska będą prowadzone z poszanowaniem administracyjnej zasady dwuinstancyjności, a co najważniejsze, z zapewnieniem skutecznej kontroli sądowej. Jednocześnie postępowania środowiskowe – zarówno przed organami, jak i przed sądami administracyjnymi muszą toczyć się szybciej.

Kategorycznie należy odejść od uchwalania specustaw, które pozwalają realizować szkodliwe dla środowiska inwestycje – w tym zakresie konieczna jest zdecydowana reakcja organów UE.

Godnym uwagi rozwiązaniem wydaje się utworzenie funkcjonujących w wielu państwach tzw. sądów

środowiskowych, dzięki którym można szybciej i efektywniej reagować na pojawiające się w toku postępowań uchybienia. To jest już jednak temat na znacznie obszerniejszy artykuł.

Adrian Chochoł

Adrian Chochoł – prawnik Fundacji Frank Bold, specjalizujący się w prawie ochrony środowiska, członek International Association for Impact Assessment.

Przypisy:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.
2. Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską.
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.
4. Art. 72 ust. 4 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.
5. Wyrok WSA w Warszawie z 31 maja 2019 r., sygn. akt. IV SA/Wa 700/19: *nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie może nosić zamiaru przyspieszenia procesu inwestycyjnego oraz otworzenia w ten sposób możliwości podejmowania określonych działań przez inwestora w sytuacji, gdy przepisy ustawowe uzależniają te działania od wykazania się przez inwestora decyzją ostateczną.*