

Beata GŁADKOWSKA-CHOCIAN

WPŁYW UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA W PROCEDURZE OCENY ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO NA ROZWÓJ INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH

Beata Gładkowska-Chocian, mgr inż. – studentka studiów doktoranckich,
Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

adres korespondencyjny:

EKOTON sp. z o. o.

ul. Włókiennicza 7A lok. 14U, 15-464 Białystok

e-mail: beata@ekoton.pl

THE EFFECT OF PUBLIC PARTICIPATION IN DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE INVESTMENTS IN THE PROCEDURE OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT

SUMMARY: Economic development is a long-term process, and faces the idea of sustainable development. Development of the infrastructure investments is one of the most important elements which determinate economic growth. The environmental impact assessment (EIA) gives the citizens opportunity of implementation of their sustainable solutions in the wider process of planning infrastructure investments. One of the basic part of the decision process is the environmental impact assessment which lead to the first „investment decision” ie.: the decisions on the environmental conditions.

The environmental impact assessment for a project means the procedure of working out the best solutions for the proposed project, including in particular: the verification of the environmental impact report for the project, the acquisition of the opinions and approvals required by the Act of 3 October 2008 on the Provision of Information on the Environment and its Protection, Public Participation in Environmental Protection and Environmental Impact Assessments, ensuring the possibility of public participation in the procedure.

This article is based on wide data bases of administration procedures and outlines the procedure for public participation in environmental impact assessment to emphasize its impact positive and negative on the development of infrastructure investments.

KEYWORDS: environmental impact assessment, public participation, investment, infrastructure, infrastructure investments

Wstęp

Rozwój gospodarczy stanowi długofalowy proces przemian zachodzących w gospodarce, prowadzący do zwiększenia standardu życia społeczeństwa, wzrostu produkcji i zatrudnienia, inwestycji, zwiększenia funkcjonującego kapitału, dochodów, konsumpcji. Istotnym elementem determinującym rozwój gospodarczy są inwestycje infrastrukturalne. Znaczenie infrastruktury w rozwoju gospodarczym, a także jej specyfika powodują, że każdy błąd w procesie jej rozwijania może skutkować niekorzystnym wpływem na całą gospodarkę¹.

Wyzwaniem współczesnej gospodarki jest wdrażanie wizji rozwoju opartego na likwidowaniu największych barier rozwojowych i w coraz większym stopniu opartego na edukacji, wiedzy, cyfryzacji, innowacyjności w warunkach polityki zrównoważonego rozwoju. Ważnym elementem procesu realizacji inwestycji infrastrukturalnych jest etap oceny oddziaływania na środowisko prowadzący do uzyskania pierwszej „decyzji inwestycyjnej”, czyli decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ten etap przygotowania inwestycji podlega przepisom dyrektywy 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 naturalne (zmienionej w roku 2014), której transpozycję w polskim prawie stanowi ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko² (ustawa OoŚ). Ocena oddziaływania na środowisko (OoŚ) jest kluczowym narzędziem wdrażania zrównoważonego rozwoju w szeroko rozumianym procesie planowania inwestycji infrastrukturalnych. Zgodnie z powyższymi przepisami OoŚ to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności: weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu³. Wspomniana partycypacja społeczna w ochronie środowiska stanowi zasadniczy element procedury OoŚ zapewniający udział ludzi w projektowaniu i podejmowaniu rozstrzygnięć mających wpływ na funkcjonowanie tej

¹ E. Kochaniak, *Inwestycje infrastrukturalne w rozwoju gospodarczym*, „Contemporary Economy, Electronic Scientific Journal” 2016 t. 7, nr 1, s. 64.

² (t.j. Dz. U. 2016, poz. 353).

³ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. 2016, poz. 353).

społeczności pod względem: społecznym, ekonomicznym, gospodarczym, kulturowym, zdrowotnym i środowiskowym.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko na rozwój inwestycji infrastrukturalnych oraz wskazanie zalet i wad tego udziału.

Ocena oddziaływania na środowisko

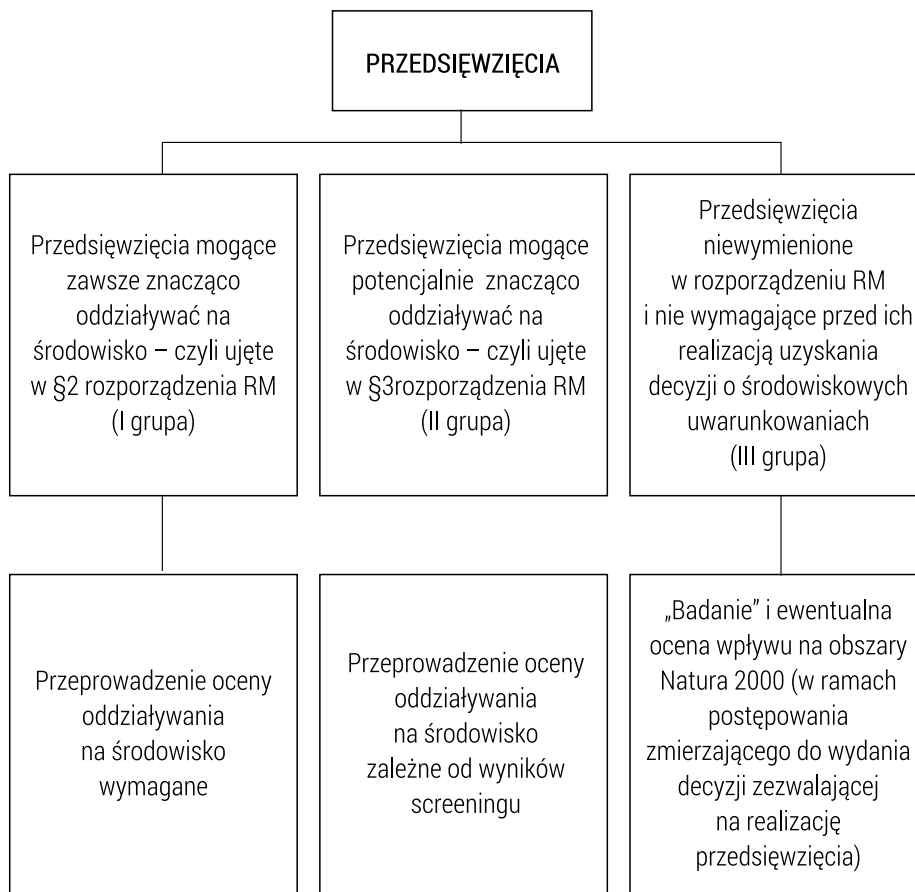
Ocena oddziaływania na środowisko jako proces narodziła się w latach sześćdziesiątych i wczesnych latach siedemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki, skąd została implementowana do innych krajów świata. Celem OOS jest wspieranie podejmowania decyzji o realizacji inwestycji przy wcześniejszym sprawdzeniu, w jaki sposób dana inwestycja oddziałuje na środowisko oraz zapobieganie realizacji projektów, które mogą silnie negatywnie wpływać na środowisko. OOS jest procesem, w którym w sposób kompleksowy i interdyscyplinarny dokonuje się oceny potencjalnych skutków realizacji poszczególnych projektów na środowisko. W ramach OOS analizuje się rozwiązania alternatywne (na przykład alternatywne lokalizacje projektów, alternatywne rozwiązania organizacyjne, technologiczne, procesowe, warunków pracy) oraz sposobów zapobiegania i łagodzenia potencjalnie negatywnych skutków społecznych, i środowiskowych realizacji określonych projektów. Proces OOS składa się z kilku działań, czyli kwalifikacji przedsięwzięcia, określenia zakresu raportu OOS, samego raportu OOS, w tym przeanalizowania rozwiązań alternatywnych, głównych oddziaływań i środków minimalizujących negatywne oddziaływanie, udziału społeczeństwa, oceny zgromadzonego materiału, decyzji i monitorowania jej wykonania⁴.

Ustawa OOS określa procedurę oceny oddziaływania na środowisko jako postępowanie obejmujące: analizę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, otrzymanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Wymagania dotyczące przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz na obszar Natura 2000 określa dział V ustawy OOS oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵. Stosownie do ustawy OOS przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wymagają:

⁴ C. Li Jennifer, *Environmental Impact Assessment in Developing Countries: An Opportunity for Greater Environmental Security?*, 2008, Working Paper nr 4, s. 1-2.

⁵ (t.j., Dz. U. 2016 r., poz. 71).

- planowane przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko,
- planowane przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeśli właściwy organ stwierdził obowiązek przeprowadzenia oceny⁶.



Rysunek 1 Podział przedsięwzięć

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Wilżak, *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*, Warszawa 2011, s. 17.

⁶ E. Florkiewicz, A. Kawecki, *Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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*, Warszawa 2009, s. 17.

Zgodnie z ustawą z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko określa się, analizuje oraz ocenia bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: środowisko oraz zdrowie i warunki życia ludzi, dobra materialne, zabytki, krajobraz, wzajemne oddziaływanie między poszczególnymi elementami wymienionymi powyżej, dostępność do złóż kopalin, ryzyko wystąpienia poważnych awarii oraz katastrof naturalnych i budowlanych, możliwości oraz sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, wymagany zakres monitoringu. W ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 określa się, analizuje oraz ocenia oddziaływanie przedsięwzięć na obszary Natura 2000, uwzględniając również skumulowane oddziaływanie przedsięwzięcia z innymi przedsięwzięciami.

Udział społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko

Podstawowym powodem udziału społeczeństwa w ochronie środowiska jest prawo człowieka do środowiska⁷. W 1972 roku w Deklaracji Sztokholmskiej⁸ po raz pierwszy przyjęto prawo człowieka do zdrowego i twórczego życia w harmonii z przyrodą. Na szczeblu międzynarodowym kwestie udziału społeczeństwa wprowadziło przyjęcie Konwencji z Aarhus⁹. Niniejsza konwencja przyznaje ogółowi społeczeństwa prawo do dostępu do informacji na temat środowiska, które są w posiadaniu władz oraz prawo do udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska i do wglądu, i prawnego podważania takich decyzji. Powyższe filary partycypacji społecznej w ochronie środowiska zostały w 2003 r. przyjęte przez Unię Europejską w formie dwóch dyrektyw, czyli dyrektywą 2003/4/WE w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz dyrektywą 2003/35/WE przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska¹⁰. Ponadto sprawy związane z udziałem społeczeństwa w OoŚ szczegółowo precyzuje

⁷ M. Micińska, *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011, s.15.

⁸ Uchwała Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka, po spotkaniu w Sztokholmie w dniach 5-14 czerwca 1972 r.

⁹ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisana 25 czerwca 1998 w Aarhus, w Danii, w czasie IV Paneuropejskiej Konferencji Ministrów Ochrony Środowiska. W państwach, które ratyfikowały konwencję (między innymi Polska), weszła w życie 30 października 2001 roku.

¹⁰ M. Kryda, *Partycypacja w obszarze ekologii: szanse, możliwości, zagrożenia*, Warszawa 2010, s. 3.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.

Na poziomie krajowym podstawę do możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniach administracyjnych stanowi art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., który mówi, że każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa¹¹. Szczegółowo przepisy związane z udziałem społeczeństwa w ochronie środowiska, w tym w ocenie oddziaływania na środowisko reguluje ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie z ustawą OoŚ, każdy ma prawo składania uwag i wniosków w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, a organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów, wymagających zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa, zapewniają taką możliwość. Przed wydaniem i zmianą decyzji wymagających udziału społeczeństwa organ właściwy do wydania decyzji, bez zbędnej zwłoki, podaje do publicznej wiadomości informacje o:

- przystąpieniu do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- wszczęciu postępowania;
- przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie;
- organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień;
- możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu;
- możliwości składania uwag i wniosków;
- sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, wskazując jednocześnie 21-dniowy termin ich składania, od 1 stycznia 2017 roku ulega zmianie termin na składanie uwag i wniosków i będzie on wynosić 30 dni;
- organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków;

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

- terminie i miejscu rozprawy administracyjnej otwartej dla społeczeństwa, jeżeli ma być ona przeprowadzona;
- postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone.

Zgodnie z art. 44 ustawy OOS szczególnie uprawnienia związane z udziałem społeczeństwa przysługują organizacjom ekologicznym, ponieważ organizacje ekologiczne, które powołując się na swoje cele statutowe i zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, uczestniczą w nim na prawach strony. Ponadto, organizacji ekologicznej służy prawo wniesienia odwołania od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, także w przypadku, nawet gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa prowadzonym przez organ I instancji. W takiej sytuacji wniesienie odwołania jest równoznaczne ze zgłoszeniem chęci uczestniczenia w takim postępowaniu, gdzie organizacja uczestniczy na prawach strony. Dodatkowo organizacji ekologicznej przysługuje prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego od decyzji wydanej w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji, nawet wówczas gdy nie brała ona udziału w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa. W sytuacji, kiedy by odmówiono organizacji ekologicznej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu służy jej prawo do złożenia zażalenia.

Inwestycje infrastrukturalne i ich znaczenie dla rozwoju gospodarczego

Rozwój gospodarczy to jakościowe i ilościowe zmiany w strukturze wytwarzanych dóbr, usług i konsumpcji¹². Podstawowymi czynnikami rozwoju gospodarczego są: kapitał ludzki, zasoby naturalne (ziemia, surowce), rozwój techniczny i technologiczny, inwestycje. Istotnym z punktu widzenia rozwoju gospodarki są inwestycje infrastrukturalne, które tworzą bazę i warunki do rozwoju gospodarczego. Tereny, które są wyposażone w podstawową infrastrukturę (sieć wodno-kanalizacyjną, prąd, gaz, telefon, internet, drogi, kolej, lotnisko) są zawsze bardziej atrakcyjne niż obszary bez takiego zabezpieczenia. Dlatego samorządy terytorialne chcąc rozwinąć gospodarczo dany obszar tworzą specjalne tereny przemysłowe wyposażone w niezbędną infrastrukturę, gotowe do szybkiego zainwestowania i użytkowania.

¹² M. Szczepaniec, *Makroekonomia-przewodnik*, Gdańsk 2014, s. 85.

Pojęcie „infrastruktura” oznacza instalacje, urządzenia i instytucje usługowe konieczne do prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa, i gospodarki. Karst¹³, Ratajczak¹⁴ i Dziembowski¹⁵ źródła słowa infrastruktura upatrują w łacińskim wyrażeniu *infra structura*, co oznacza podstawę określonej konstrukcji, czy układu¹⁶. W języku francuskim infrastruktura stanowi synonim urządzeń użyteczności publicznej. Zdaniem K. Wojewódzkiej-Król¹⁷, słowo infrastruktura pochodzi z języka angielskiego i oznacza podbudowę bazy, niezbędną podstawę gospodarki. Słownik ekonomii, definiuje „infrastrukturę jako kapitał rzeczowy, wykorzystywany do produkcji usług dostępnych publicznie, transportu, telekomunikacji oraz dostaw gazu, elektryczności i wody; współcześnie infrastruktura stanowi ważną bazę innych działań gospodarczych państw, brak dostępu do niej oraz jej zawodność są charakterystyczne dla krajów słabo rozwiniętych i między innymi dlatego ich rozwój jest utrudniony”¹⁸.

Inwestycje infrastrukturalne stanowią podstawę rozwoju gospodarczego i są z nim związane. Według M. Ratajczaka im wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zostaje osiągnięty, tym większe będą potrzeby w zakresie zmian infrastruktury, by przejść na wyższy poziom rozwoju¹⁹. Istnieje ścisły związek między decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach (DUŚ) a realizacją inwestycji infrastrukturalnych, gdyż DUŚ jest pierwszą decyzją administracyjną zezwalającą na realizację danego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Jej brak wstrzymuje proces inwestycyjny.

¹³ Z. Karst, *Techniczno-ekonomiczna infrastruktura gospodarki narodowej*, Warszawa 1986, s. 6.

¹⁴ M. Ratajczak, *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999, s.11.

¹⁵ Z. Dziembowski, *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, „*Ekonomista*” 1985 nr 4-5, s. 725.

¹⁶ Z łaciny *infra* ‘w dolnej części’ i *structura* ‘układ, sztyk’.

¹⁷ K. Wojewódzka-Król, *Rozwój infrastruktury transportu*, Gdańsk 1999, s.11.

¹⁸ J. Black, *Słownik ekonomii*, Warszawa 2008, s. 149.

¹⁹ M. Ratajczak, *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*” 2000 z. 4, s. 86.

Przykłady udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Autorka niniejszego artykułu poddała badaniu procedury oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji infrastrukturalnych przeprowadzone przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Białymstoku w okresie od wejścia w życie ustawy OOS i powołania RDOŚ, czyli od 15 listopada 2008 roku do końca 2015 roku. W ramach przeprowadzonych badań zastosowano metodę badania dokumentów oraz metodę analizy indywidualnych przypadków. Wykonane badania wykazały, że w powyższym okresie do RDOŚ w Białymstoku wpłynęło 186 wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji infrastrukturalnych, z czego dla 41 wszczęto procedurę oceny oddziaływania na środowisko. W okresie od 2008 roku do końca 2015 roku RDOŚ w Białymstoku wydała 32 decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach z OOS dla infrastruktury, z czego złożono aż 20 odwołań do wyżej wymienionych decyzji, co oznacza że 62,5% inwestycji zostało tym samym zablokowanych (tabela 1).

Tabela 1 Dane dotyczące procedury oceny oddziaływania na środowisko dla inwestycji infrastrukturalnych prowadzonych przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Białymstoku w latach 2008-2015

| Analizowany parametr | Rok | | | | | | | | Suma |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| Liczba złożonych wniosków o wydanie DUŚ dla inwestycji infrastrukturalnych | 1 | 41 | 45 | 24 | 24 | 20 | 11 | 20 | 186 |
| Liczba wszczętych postępowań z procedurą OOS dla inwestycji infrastrukturalnych | 1 | 10 | 2 | 7 | 8 | 2 | 4 | 7 | 41 |
| Liczba wydanych DUŚ z procedurą OOS dla inwestycji infrastrukturalnych | 0 | 7 | 2 | 6 | 6 | 2 | 4 | 5 | 32 |
| Liczba złożonych odwołań od DUŚ dla inwestycji infrastrukturalnych, gdzie była OOS | 0 | 4 | 1 | 3 | 5 | 2 | 2 | 3 | 20 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w RDOŚ Białystok.

Ze zgromadzonych danych wynika, że od 2009 roku do co najmniej 50% wydanych DUŚ z OOS złożono odwołania, a w roku 2013 było to nawet 100%. Taki stan rzeczy powoduje, że inwestorzy starają się za wszelką cenę unikać oceny oddziaływania na środowisko, gdyż obawiają się, że nawet pomimo udowodnienia, że planowane przez nich przedsięwzięcie nie będzie nega-

tywnie znacząco oddziaływało na środowisko, a proponowane środki minimalizujące ograniczą przewidywane uciążliwości to i tak ich inwestycja zostanie oprotestowana.

Analizując dokumentacje z poszczególnych procedur oceny oddziaływania na środowisko prowadzonych przez RDOŚ w Białymstoku w latach 2008-2015 dla inwestycji infrastrukturalnych stwierdzono dużą aktywność społeczeństwa w ramach tej procedury. Najczęściej przejawiała się ona w formie składania uwag, wniosków, protestów przy czym należy zaznaczyć, iż uwagi były często składane nawet wówczas, gdy protestujący nie wystąpił do organu prowadzącego postępowanie o możliwość zapoznania się z dokumentacją w sprawie. Co oznacza, że protestujący nie znał dokumentacji, do której miał uwagi. Poniżej przedstawiono trzy przykładowe procedury OoŚ dla inwestycji infrastrukturalnych, gdzie brało udział społeczeństwo.

W przypadku przedsięwzięcia polegającego na rozbudowie drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinkach granica województwa mazowieckiego – Obwodnica Zambrowa – km 561+073 – 575+955 (561+073 – 575+834 istniejącego kilometrażu drogi krajowej nr 8) – Obwodnica Wiśniewa – Jeżewo (w tym budowa obwodnicy Mężenin) – km 586+310 – 615+960,85 (585+731 – 615+251 istniejącego kilometrażu drogi krajowej nr 8) na etapie OoŚ w 2009 roku wpłynęło osiem uwag i wniosków zgłoszonych przez przedsiębiorców, Wójtów Gminy Szumowo i Gminy Rutki, Stowarzyszenie Federacja Zielonych w Białymstoku. Przedsiębiorcy protestowali przeciwko pozbawieniu ich bezpośredniego dostępu do drogi krajowej nr 8 oraz wskazywali na niewłaściwą lokalizację MOP-ów²⁰, niezgodność z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zambrów. Uwagi przedsiębiorców nie zostały uwzględnione, ponieważ były niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²¹ oraz przepisami ustawy OoŚ. Wójt Gminy Szumowo wypowiedział się w kwestii wyboru wariantu do realizacji, lokalizacji MOP-ów oraz wskazał na potrzebę uwzględnienia dojazdu dla służb ratowniczych do tłoczni gazu gazociągu Jamał – Europa Zachodnia w sąsiedztwie miejscowości Ostrożne. Powyższe uwagi były niezasadne, gdyż wjazdy awaryjne dla służb ratowniczych zostały już wcześniej zaprojektowane a sugestie dotyczące innych wariantów były niezgodne z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Wójt Gminy Rutka wnioskował o przeprojektowanie węzła Mężenin, aby mieszkańcy nie mieli wydłużonej drogi do Zambrowa. W odpowiedzi uzyskał informacje, że równoległe do

²⁰ MOP- miejsce obsługi podróżnych.

²¹ (Dz. U. nr 43, poz. 430).

drogi ekspresowej nr 8 zostanie wybudowana droga obsługująca ruch lokalny. W ramach niniejszej procedury przedstawiciel Stowarzyszenia Federacja Zielonych w Białymstoku zwrócił się o powtórzenie wizji lokalnej w przedmiotowej sprawie, z uwagi na fakt, że wbrew obietnicy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowej i Autostrad w Białymstoku (GDDKiA) o zapewnieniu mu dojazdu na miejsce wizji w ostatniej chwili tego dojazdu mu nie zapewniono. Z informacji przedstawionej przez GDDKiA wynikało, że przedstawiciel ww. stowarzyszenia nie stawiał się o ustalonej godzinie, aby dojechać na miejsce wizji, stąd jego uwaga została uznana za bezzasadną.

Z kolei w ramach innej procedury OOS, dla przedsięwzięcia polegającego na „Modernizacji linii kolejowej E-75 na odcinku Warszawa – Białystok – Sokółka” w granicach województwa podlaskiego, uwagi i wnioski wnieśli: mieszkańcy wsi Dąbrowa Łazy, wsi Szepietowo-Żaki, Wójt Gminy Szepietowo, Wójt Gminy Nowe Piekuty, sołtys wsi Złota Wieś, sołtys wsi Jabłoń Dąbrowa, Poseł na sejm RP, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach i przedstawiciele mieszkańców Łap. Uwagi zgłoszone przez społeczeństwo dotyczyły:

- żądania zainstalowania sygnalizacji świetlnej na istniejących przejazdach i sprzeciwu przeciwko likwidacji niektórych przejazdów kolejowych;
- braku wskazania w Gminie Piekuty planowanych do zastosowania rozwiązań podtorza, które ograniczają emisję wibracji i drgań oraz ekranów akustycznych;
- nieuwzględnienia opinii lokalnego samorządu i mieszkańców, Rada Gminy Nowe Piekuty zaopiniowała negatywnie projekt koncepcji przebudowy przejazdów kolejowych na terenie Gminy Nowe Piekuty;
- nieskonsultowania projektu z Zarządem Dróg Powiatowych w Wysokiem Mazowieckiem i Komendą Wojewódzką lub Powiatową Policji;
- nieprecyzyjnego wykonania dróg równoległych do linii kolejowej w przypadku likwidacji części przejazdów;
- wybudowania przejścia podziemnego dla niepełnosprawnych, rowerzystów i pieszych, w miejsce istniejącej kładki łączącej obie części miasta Łapy.

Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Białymstoku po przeanalizowaniu zgłoszonych uwag stwierdził, że wszystkie przejazdy na poziomie szyn planowane są z sygnalizacją świetlną oraz półrogatkami. Ponadto, kwestie ilości przejazdów regulowało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie. Zatem niniejsze uwagi były bezzasadne. Wniosek dotyczący zastosowania rozwiązań antywibracyjnych i ekranów akustycznych został uwzględniony. Uwaga dotycząca konieczności skonsultowania

projektu z zarządem dróg i policją nie została uwzględniona, gdyż wykraczała poza zakres decyzji środowiskowej. Za bezzasadny uznano zarzut nie skonsultowania przedsięwzięcia z lokalnym samorządem i mieszkańcami Gminy Nowe Piekuty, gdyż z dokumentacji wynika, że przedsięwzięcie było konsultowane z władzami gmin: Nowe Piekuty, Szepietowo i Sokoły w latach 2007 i 2008. Wniosek dotyczący korekty dróg równoległych nie mógł być uwzględniony na etapie decyzji środowiskowej. Natomiast sprawa budowy przejścia podziemnego w Łapach nie była objęta analizowanym postępowaniem.

Jak widać z powyższego opisu sytuacji, tylko jedna z sześciu uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych była uzasadniona merytorycznie, zgodna z przepisami i została uwzględniona w wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W przypadku postępowania OOS dla przedsięwzięcia „Budowa Trasy Niepodległości w Białymstoku w zakresie budowy, przebudowy i rozbudowy Alei J. I. Paderewskiego, Alei Niepodległości i ul. Narodowych Sił Zbrojnych wraz z obiektami inżynierskimi, takimi jak: wiaduktami, tunelami, kładkami, przepustami i konstrukcjami oporowymi oraz budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej, na nieruchomościach położonych w Białymstoku oraz w gminie Juchnowiec Kościelny”, w ramach udziału społeczeństwa wypowiedzieli się mieszkańcy oraz Fundacja Towarzystwo Ulepszania Świata, Centrum Zrównoważonego Rozwoju. „Głos społeczny” żądał:

- obniżenia klasy technicznej drogi z głównej ruchu przyspieszonego do zbiorczej; trasa Niepodległości nie powinna mieć charakteru obwodnicy tylko drogi miejskiej ze szczególnym uwzględnieniem transportu zbiorowego; w wyniku realizacji inwestycji ulica Armii Krajowej stanie się drogą dojazdową do obwodnicy;
- ograniczenia lub wyeliminowania zastosowania podczas budowy wyrobów z PCV;
- utworzenia BUS-pasów na całej długości drogi;
- zainstalowania urządzeń służących do nadzoru nad przestrzeganiem ograniczeń prędkości;
- nasadzeń zieleni w liczbie 2 drzew za każde wycięte drzewo;
- przeanalizowania negatywnego wpływu hałasu pochodzącego od drogi na zdrowie i życie mieszkańców oraz faunę lasu Bacieczki oraz zasadności i kosztów instalowania ekranów akustycznych w mieście;
- oznaczenia rodzajów budynków na mapach analizy akustycznej;
- szczegółowego opisu wraz z rysunkami planowanych obiektów inżynierskich;
- określenia rodzajów nawierzchni ścieżek rowerowych;

- przeprowadzenia konsultacji społecznych dotyczących planowanego przedsięwzięcia;
- zmniejszonej adsorpcji CO₂ poprzez tereny zielone w wyniku wzrostu natężenia ruchu i wycinki drzew;
- stwierdzenia, że budowa drogi spowoduje powstanie przeszkody ograniczającej ruch pieszego i rowerowy na rzecz ruchu pojazdów i podzieli osiedle Leśna Dolina na dwie uniemożliwiając dotarcie dzieci do szkoły oraz budowa i eksploatacja obwodnicy pogorszy stan istniejących budynków;
- ponownej analizy hałasu na 6 i 7 kondygnacji budynku przy ul. Wiadukt;
- analizy wpływu uciążliwości akustycznych linii kolejowej w związku z planowaną wycinką drzew;
- wydłużenia ekranów na całą długość pętli i wzdłuż wiaduktu na górze równoległe do posesji.

Odnosząc się do zgłoszonych uwag RDOŚ w Białymstoku stwierdził, że parametry techniczne projektowanej Trasy Niepodległości w Białymstoku są zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania terenu przestrzennego. Wyjaśniono, że rury PCV występować będą tylko w układach odprowadzenia ścieków, zabezpieczając środowisko naturalne. Inwestor zaplanował w rejonie Trasy Niepodległości, iż komunikacja zbiorcza poruszać się będzie po drogach serwisowych (czyli w miejscach najbardziej dostosowanych do potrzeb ludzi). Sprawy urzędzeń rejestrujących będą zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 14 marca 2013 roku w sprawie warunków lokalizacji, sposobu oznakowania i dokonywania pomiarów przez urzędnika rejestrującego.

Kwestia planowanych nasadzeń wzdłuż Trasy Niepodległości zostały zaplanowane w maksymalnej ilości, uwzględniając pewne ograniczenia wynikające z szerokości pasa drogowego w liniach rozgraniczających (w tym kwestie własnościowe) oraz infrastrukturę podziemną. Sprawę zmniejszenia hałasu zaplanowano w ten sposób, że trasa drogi w większości przebiegać będzie w wykopach, co będzie miało znaczący wpływ na zmniejszenie uciążliwości związanych z emisją hałasu drogowego na otoczenie oraz nie spowoduje to zaburzeń walorów krajobrazowych. Przewidziano również zastosowanie niedługich odcinków ekranów akustycznych wzdłuż planowanej trasy. Na mapach oznaczono zagospodarowanie terenów leżących w bezpośrednim sąsiedztwie planowanego przedsięwzięcia zgodnie z obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku miejscowych planów zgodnie z faktycznym zagospodarowaniem terenu.

Uwaga dotycząca utrudnienia komunikacji pieszych i rowerzystów była niezasadna, gdyż nad Trasą Niepodległości zlokalizowane zostały kładki dla pieszych i rowerzystów, aby umożliwić swobodny dostęp na drugą stronę Trasy Niepodległości. Jednostronne ścieżki rowerowe zlokalizowane zostały

wzdłuż ulicy Magnoliowej, Transportowej, Rzymowskiego, w pozostałych przypadkach ścieżki zlokalizowane zostały po obu stronach skrzyżowań. Jedynie obiekt w ciągu ulicy Octowej posiada ciąg pieszo-rowerowy. W wyjaśnieniach doprecyzowano informacje dotyczące zaplanowanej nawierzchni ciągów rowerowych, które mały mieć nawierzchnię bitumiczną. Uwaga dotycząca konsultacji społecznych była bezpodstawna, gdyż RDOŚ w Białymstoku jako organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedmiotowego przedsięwzięcia przeprowadził procedurę z udziałem społeczeństwa, informując społeczeństwo o możliwości zapoznania się z dokumentami i składania ewentualnych uwag, i wniosków. Ponadto Inwestor w trakcie opracowania koncepcji oraz przygotowywania docelowej dokumentacji projektowej na budowę Trasy Niepodległości prowadził konsultacje z mieszkańcami i firmami położonymi na trasie jej przebiegu. Uwaga dotycząca adsorpcji CO₂ również była niezasadna, gdyż planowane przedsięwzięcie zakładało wykonanie kompensacyjnych nasadzeń zieleni w miejsce usuniętej zieleni w związku z realizacją drogi. W raporcie OOŚ przedstawiono analizy emisji zanieczyszczeń, które nie wykazały przekroczeń dopuszczalnych norm.

Zarzut dotyczący ograniczenia ruchu pieszych i rowerzystów na rzecz pojazdów był bezzasadny, gdyż w planach budowy drogi, przewidziano kładki, ścieżki rowerowe oraz drogi serwisowe. Z dokumentacji sprawy nie wynikało, że realizacja i eksploatacja przedsięwzięcia pogorszy stan istniejących budynków. Uwagi dotyczące hałasu były bezzasadne, gdyż w ramach planowanego przedsięwzięcia przewidziano zabezpieczenie w postaci nowych ekranów akustycznych dostosowanych do geometrii drogi i odległości od budynków mieszkalnych.

Uwagę dotyczącą wycinki drzew uznano za niezasadną, gdyż planowana wycinka nie wpłynie negatywnie na klimat akustyczny. Uwaga dotycząca potrzeby wydłużenia ekranów akustycznych na całej długości pętli i wzdłuż wiaduktu była bezpodstawna, gdyż zaplanowane w raporcie ooś rozwiązania minimalizujące zmniejszają uciążliwość hałasowe zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Powyższe przykłady dowodzą, że w większości przypadków zgłaszane uwagi i wnioski były nieuzasadnione merytorycznie, wynikały z niezajomości przepisów, braku informacji o planowanym przedsięwzięciu bądź niezrozumieniu dostępnej dokumentacji.

Zalety i wady udziału społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko

Istnieje powszechne przekonanie, że szeroko zakrojone zaangażowanie społeczeństwa jest istotnym elementem skutecznej oceny oddziaływania na środowisko oraz procesu projektowania, oceny i możliwości rozwoju²². Wprowadzenie udziału społeczeństwa posiada wiele zalet, ale ma również szereg wad. Wśród zalet partycypacji społecznej w ocenie oddziaływania na środowisko można wyróżnić:

- budowanie i aktywizację społeczeństwa obywatelskiego;
- ułatwienie dostępu do informacji o środowisku i planowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych;
- zmniejszenie, skanalizowanie konfliktu społecznego;
- budowanie świadomości ekologicznej społeczności oraz współodpowiedzialności za podejmowanie decyzji;
- możliwość udziału społeczeństwa w kreowaniu wydawanych decyzji administracyjnych;
- zwiększenie ilości środków minimalizujących negatywne oddziaływanie na środowisko;
- udział w kształtowaniu ładu społeczno-gospodarczego oraz zagospodarowania przestrzennego danego obszaru;
- pozbawienie urzędników omnipotencji.

Wśród wad udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko stwierdza się:

- czasami eskalację konfliktu;
- niezrozumienie materii oceny oddziaływania na środowisko, gdyż uczestniczące społeczeństwo nie zawsze ma specjalistyczne wykształcenie, i nie zawsze rozumie dokumenty złożone w ramach procedury OOS;
- pieniactwo procesowe i nieszanowanie ustaleń;
- trudność polegająca na potrzebie obiektywnego reprezentowania w konflikcie interesu: inwestora, społeczności lokalnej i ochrony środowiska;
- wydłużenie czasu podejmowania rozstrzygnięcia w sprawie;
- brak konieczności udowodnienia przez protestujących swoich uwag i wniosków (brak konieczności przedstawiania konkretnych dowodów dla poparcia swoich argumentów);
- brak odpowiedzialności protestujących za skutki prawne, ekonomiczne trwającego konfliktu;
- zwiększenie kosztów realizacji i funkcjonowania inwestycji;

²² R. Hughes, *Environmental impact assessment and stakeholder involvement*, "Environmental Planning Issues" 1998 nr 11, s. 1.

- zwiększenie ilości zabezpieczeń środowiskowych nie zawsze niezbędnych dla ochrony środowiska;
- zmuszanie inwestora do dodatkowych analiz środowiskowych;
- blokowanie inwestycji.

Podsumowanie

Udział społeczeństwa w procedurze oceny oddziaływania na środowisko ma istotny wpływ na rozwój inwestycji infrastrukturalnych. Obecny stan prawny daje duże uprawnienia społeczeństwu, a szczególnie organizacjom ekologicznym w ramach procedury OOS. Taki stan powoduje, że społeczeństwo bez negatywnych konsekwencji dla siebie, ale z pełnymi konsekwencjami dla inwestora często utrudnia lub uniemożliwia realizację inwestycji infrastrukturalnych. Analiza procedur OOS dla inwestycji infrastrukturalnych prowadzonych przez RDOŚ w Białymstoku w latach 2008-2015 pokazała, że społeczeństwo korzysta z przysługujących jej uprawnień, uczestniczy w OOS, wnosi uwagi i wnioski oraz korzysta z prawa do odwołania się od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ze względu na brak znajomości przepisów prawa, niezrozumienie aspektów technicznych wskazywanych w OOS oraz nieuznawanie dowodów składanych przez inwestorów, niezapoznanie się z nimi, uwagi składane przez społeczeństwo są często nieuzasadnione.

Niewłaściwa interpretacja zasady przezorności i wymaganie od inwestorów nadmiernych zabezpieczeń tak na wszelki wypadek bywa wykorzystywane przez społeczeństwo. Komisja Europejska i Parlament Europejski zauważyły ekonomiczne skutki nasilającej się ucieczki inwestorów z Europy, a to, co ma miejsce, w żaden sposób nie mieści się w promowanej w Europie zasadzie zrównoważonego rozwoju, na co zwrócił uwagę Josef Zboril²³. Dodatkowo liczne spory państw członkowskich z Komisją Europejską w sprawach dotyczących OOS powodują konieczność kolejnych nowelizacji prawa wspólnotowego²⁴.

²³ Wypowiedź Josefa Zborila, członka Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego, podczas Konferencji ELNI – Dyrektywa EIA – wyzwania i perspektywy w świetle dotychczasowych doświadczeń oraz propozycji nowelizacji dyrektywy, Wrocław 23-24 maja 2013 roku.

²⁴ G. Chocian, J. Faszczka, B. Gładkowska-Chocian, *Bariery związane z ochroną środowiska*, w: A. Furgalski, Ł. Malinowski (red.), *Biała Księga Infrastruktury*, Warszawa 2013, s. 120.

Z pewnością OOS i udział społeczeństwa są również swoistymi motywatorami dla inwestorów, zobowiązującymi ich do bardziej ekologicznego planowania, realizacji i użytkowania inwestycji infrastrukturalnych.

Literatura

- Black J., *Słownik ekonomii*, Warszawa 2008
- Chocian G., Faszczka J., Gładkowska-Chocian B., *Bariery związane z ochroną środowiska*, w: A. Furgalski, Ł. Malinowski (red.), *Biała Księga Infrastruktury*, Warszawa 2013
- Dziembowski Z., *Infrastruktura jako kategoria ekonomiczna*, „*Ekonomista*” 1985 nr 4-5
- Florkiewicz E., Kawecki A., *Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą 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*, Warszawa 2009
- Hughes R., *Environmental impact assessment and stakeholder involvement*, “*Environmental Planning Issues*” 1998 nr 11
- Jennifer C. Li, *Environmental Impact Assessment in Developing Countries: An Opportunity for Greater Environmental Security?*, 2008, Working Paper nr 4
- Karst Z., *Techniczno-ekonomiczna infrastruktura gospodarki narodowej*, Warszawa 1986
- Kochaniak E., *Inwestycje infrastrukturalne w rozwoju gospodarczym*, “*Contemporary Economy, Electronic Scientific Journal*” 2016 t. 7, nr 1
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
- Kryda M., *Partycypacja w obszarze ekologii: szanse, możliwości, zagrożenia*, Warszawa 2010
- Micińska M., *Udział społeczeństwa w ochronie środowiska. Instrumenty administracyjno-prawne*, Toruń 2011
- Ratajczak M., *Infrastruktura a wzrost i rozwój gospodarczy*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*” 2000 z. 4
- Ratajczak M., *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*, Poznań 1999
- Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. 1999 nr 43, poz. 430)
- Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 lutego 1996 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz.U. nr 33, poz. 144)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j., Dz.U. 2016 r., poz. 71)
- Szczepaniec M., *Makroekonomia-przewodnik*, Gdańsk 2014

Uchwała Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie naturalnego środowiska człowieka, po spotkaniu w Sztokholmie w dniach 5-14 czerwca 1972 roku

Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. 2016, poz. 353)

Wilżak T., *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko-przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*, Warszawa 2011

Wojewódzka-Król K., *Rozwój infrastruktury transportu*, Gdańsk 1999