

OPINIA PRAWNA
w przedmiocie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach
zgody na realizację przedsięwzięcia

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Oddział w Białymstoku pismem z 19 września 2005 – GDDKiA-O/BI-DT6/290/34/05 zwróciła się o opinię prawną na tle następującego stanu faktycznego:

Prace nad przygotowaniem koncepcji obwodnicy Augustowa rozpoczęły się we wczesnych latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. W latach 2001-2002 wykonano m.in. „Raport o oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia polegającego na budowie obwodnicy Augustowa”, a 19 grudnia 2002 Oddział GDDKiA w Białymstoku złożył wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Dnia 6 marca 2003 Burmistrz Augustowa wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla obwodnicy Augustowa, decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Suwałkach z 17 czerwca 2003 i z tym dniem stała się ostateczna, a ponieważ skargę organizacji ekologicznych Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wyrokiem z 11 grudnia 2003 – z tym dniem decyzja stała się także prawomocna. Decyzja jest ważna do 6 marca 2007.

GDDKiA Oddział w Białymstoku zamierza wystąpić o pozwolenia na budowę i w związku z tym stawia pytanie: czy wobec zmiany przepisów o ochronie środowiska jest zobowiązana – przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę – uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia?

Analiza prawnicza

Udzielenie odpowiedzi na tak postawione pytanie wymaga prześledzenia zmieniających się przepisów dotyczących ochrony środowiska i przyrody. W dniu, w którym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stała się ostateczna (17 czerwca 2003), obowiązywały:

- 1) ustawa z 27 kwietnia 2001 Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) w brzmieniu niewiele wtedy różniącym się od pierwotnego,
- 2) ustawa z 16 października 1991 o ochronie przyrody (Dz.U. 2001 Nr 99, poz. 1079 ze zm.).

W każdym razie wynikający z Prawa ochrony środowiska wymóg przedstawienia raportu o oddziaływaniu na środowisko został spełniony, a tamta

ustawa o ochronie przyrody nie zawierała szczególnych przepisów dotyczących obszarów Natura 2000.

Pierwsza istotna zmiana stanu prawnego nastąpiła w dniu 1 maja 2004 wraz z wejściem w życie ustawy z 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.). Pojawił się wtedy wymóg poddania przedsięwzięcia o potencjalnym bezpośrednim lub pośrednim wpływie na stan obszaru Natura 2000 ocenie oddziaływania na środowisko (na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska) oraz wymóg zezwolenia wojewody na realizację przedsięwzięcia:

- w razie braku negatywnego wpływu na siedliska i gatunki – na podstawie art. 33 ust. 6,
- w razie stwierdzenia negatywnego wpływu na siedliska i gatunki – na podstawie art. 34, jeśli zostały spełnione przewidziane w tym przepisie przesłanki.

Druga istotna zmiana stanu prawnego nastąpiła w dniu 28 lipca 2005 wraz z wejściem w życie ustawy z 18 maja 2005 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 113, poz. 954). Najważniejsze z punktu widzenia tej opinii zmiany to:

- pojawienie się odrębnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia i usamodzielnienie postępowania zmierzającego do uzyskania takiej zgody (art. 46 Prawa ochrony środowiska),
- postawienie wymogu uzyskania takiej decyzji także w razie stwierdzenia znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 46 w zw. z art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa ochrony środowiska),
- uchylenie ust. 4-6 w art. 33 ustawy o ochronie przyrody,
- zastąpienie zezwolenia wojewody, o którym mowa w art. 34 ustawy o ochronie przyrody, decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (nowy art. 35a ustawy o ochronie przyrody).

Spośród rozwiązań przejściowych zamieszczonych w ustawie nowelizacyjnej z 18 maja 2005 dwa mają najistotniejsze znaczenie dla rozstrzygnięcia badanego problemu prawnego. Pierwsze z nich jest treścią art. 10 ustawy z 18 maja 2005 w brzmieniu:

Art. 10. Jeżeli dla realizowanego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 została wydana, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub jedna z decyzji określonych w art. 46 ust. 4 pkt 2-9 ustawy zmienianej w art. 1, uprawniony podmiot powinien złożyć, w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000.

Drugie z nich jest treścią art. 19 ust. 2 ustawy z 18 maja 2005 w brzmieniu:

Art. 19. (...) 2. Do postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla dróg krajowych, dla których przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zostały wydane decyzje o ustaleniu lokalizacji drogi, a nie zostały wydane pozwolenia na budowę drogi, przepisy dotychczasowe stosuje się na wniosek uprawnionego podmiotu.

Jak łatwo zauważyć sytuacja prawna obwodnicy Augustowa odpowiada obu tym przepisom jednocześnie, została bowiem wydana decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która po wejściu w życie ustawy z 10 kwietnia 2003 o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. Nr 80, poz. 721 ze zm.) jest równoznaczna z decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzja ta stała się ostateczna 17 czerwca 2003, czyli przed 28 lipca 2005 (data wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej) i nie zostało wydane pozwolenie na budowę. Rozstrzygnięcie problemu prawnego analizowanego w opinii zależy zatem od ustalenia *stosunku art. 19 ust. 2 do art. 10 ustawy z 18 maja 2005*. Moim zdaniem między tymi przepisami zachodzi stosunek *specjalności* w tym znaczeniu, że art. 10 jest przepisem ogólnym, dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wszystkich innych wymienionych w art. 46 ust. 4 pkt 2-9 Prawa ochrony środowiska, natomiast art. 19 ust. 2 jest przepisem szczególnym dotyczącym tylko decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej. Jeżeli zaś tak, to stosuje się jedną z fundamentalnych reguł wykładni prawa oddawaną łacińską paremią „*Lex specialis derogat legi generali*” (przepis szczególny wyłącza stosowalność przepisu ogólnego). Oznacza to, że jeżeli podmiot uprawniony decyzją o lokalizacji drogi krajowej (tj. decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu według nazewnictwa obowiązującego w czasie, kiedy ta decyzja została wydana) złoży *wniosek o stosowanie do niego dotychczasowych przepisów*, to tym samym *wyłączy stosowalność do niego art. 10 ustawy z 18 maja 2005* z tego oczywistego powodu, że przed 28 lipca 2005 (data wejścia w życie ustawy nowelizacyjnej) decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia w naszym prawie nie było.

Wniosek o stosowanie dotychczasowych przepisów praktycznie oznacza, że do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć kolejny raport o oddziaływaniu na środowisko (art. 52 ust. 4 Prawa ochrony środowiska w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją z 18 maja 2005) odpowiadający wymaganiom raportu z etapu pozwolenia na budowę, a to dlatego, że zasada, iż dla tego samego przedsięwzięcia ocena jest przeprowadzana tylko jeden raz (art. 46 ust. 3 Prawa ochrony środowiska w brzmieniu znówelizowanym) obowiązuje dopiero od wejścia w życie nowelizacji, a wniosek z art. 19 ust. 2 nowelizacji właśnie wyłącza stosowalność nowych przepisów. Powtórny raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko musi już uwzględnić oddziaływanie na obszary Natura 2000, a to dlatego, że taki obowiązek pojawił się nie 28 lipca 2005, lecz 1 maja 2004 wraz z wejściem w życie ustawy o

ochronie przyrody. Warunkiem wydania pozwolenia na budowę będzie uzyskanie zezwolenia wojewody na realizację przedsięwzięcia, zezwolenia wydanego na podstawie art. 34 ustawy o ochronie przyrody (w razie spełnienia przewidzianych w tym przepisie przesłanek), a nie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ponieważ taka decyzja zastąpiła zezwolenie wojewody dopiero od 28 lipca 2005, a zatem nie dotyczy sytuacji, kiedy na wniosek uprawnionego stosuje się przepisy dotychczasowe.

Konkluzja

Na podstawie przeprowadzonej analizy prawniczej wyrażam pogląd, że jeżeli inwestor, który przed 28 lipca 2005 uzyskał ostateczną decyzję o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej (zwanej wcześniej decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), złoży przewidziany w art. 19 ust. 2 ustawy z 18 maja 2005 o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 114, poz. 954) wniosek o stosowanie do niego dotychczasowych przepisów, to **nie będzie zobowiązany do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowania zgody na realizację przedsięwzięcia** przewidzianej w art. 46 ustawy z 27 kwietnia 2001 – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) dlatego, że złożenie wniosku przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy nowelizacyjnej wyłączy – na zasadzie specjalności – stosowalność wobec niego przepisu art. 10 ustawy nowelizacyjnej.

Wrocław, 22 września 2005



.....
prof. dr hab. Wojciech Radecki