

W dniu 21 maja 2012 r. w siedzibie Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska odbyło się II-gie posiedzenie Grupy Roboczej ds. Hałasu w 2012 r. w ramach działania krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju” a było to pierwsze spotkanie w ramach Podgrupy ds. interpretacji prawa gł. RDOŚ + GDOŚ. Powyższa podgrupa w założeniu będzie składała się głównie z pracowników regionalnych dyrekcji ochrony środowiska i powstała w celu wymiany doświadczeń i podjęcia prób, które będą skutkowały ujednoczeniem przyjmowanych założeń i rozstrzygnięć w ocenie oddziaływania akustycznego na środowisko przedsięwzięć w toku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Główne tematy poruszane na spotkaniu w dniu 21 maja 2012 r. to:

- 1) Klasyfikacja terenów chronionych akustycznie w obszarze oddziaływania inwestycji w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze
- 2) Kumulowanie się oddziaływań akustycznych przedsięwzięć znajdujących się na obszarze, na który będzie oddziaływać procedowane przedsięwzięcie
- 3) Analiza porealizacyjna w zakresie oddziaływania akustycznego (właściwość organów do nadzorowania terminu wykonania i rozpatrywania wyników analiz zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa)

W wyniku dyskusji na powyższe tematy, którą poprowadził zastępca przewodniczącego Grupy Roboczej ds. Hałasu Jarosław Chojnacki (starszy inspektor ds. ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Łodzi) ustalono organy do których należałoby się zwrócić o interpretację kwestii co do których brak jednoznacznego odniesienia w obowiązujących przepisach prawa oraz dla których nie udało się wypracować jednoznacznego stanowiska wśród zebranych na spotkaniu w dniu 21 maja 2012r. Poniżej przytoczono w całości pytania skonstruowane na podstawie dyskusji uczestników tego spotkania, które skierowano do Ministra Środowiska (1 pytanie z poniższych) oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (pozostałe poniższe pytania) w celu uzyskania interpretacji obowiązujących przepisów dla problemów tam przedstawionych.

„W związku z pojawiającymi problemami związanymi z klasyfikacją terenów chronionych akustycznie w obszarze oddziaływania inwestycji w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze, na etapie analizy dokumentacji przed wydaniem opinii, uzgodnienia lub decyzji o



środowiskowych uwarunkowaniach brak jednoznacznego stanowiska w przedstawionych poniżej kwestiach:

- 1) Zgodnie z art. 115 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 25, poz. 10 z 2008 r. ze zm.) zwanej dalej jako POŚ „W razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oceny, czy teren należy do rodzajów terenów, o których mowa w art. 113 ust. 2 pkt 1, **właściwe organy** dokonują na podstawie faktycznego zagospodarowania i wykorzystywania tego i sąsiednich terenów; przepis art. 114 ust. 2 stosuje się odpowiednio”. W związku z pojawiającymi się problemami w obecnej praktyce stosowania wymienionego powyżej art. 115 budzi jednoznaczne wskazanie o które to „**właściwe organy**” chodzi w tym artykule. Wskazanie tych konkretnych organów z pewnością przyczyni się do zwiększenia poprawności wydawanych orzeczeń i ujednocili linię orzeczniczą.
- 2) Czy RDOŚ w Łodzi jako organ współdziałający w trybie art. 64 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 77 ust. 1 pkt. ustawy ooś jest zobowiązany do dokonywania samodzielnej kwalifikacji akustycznej terenów chronionych akustycznie w obszarze oddziaływania inwestycji
w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze czy jest w tym względzie związany oceną dokonaną przez organ prowadzący postępowanie główne lub tzw. właściwy organ w myśl art. 115 POŚ ?
- 3) W sytuacji przyjęcia, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi nie jest władny do dokonywania kwalifikacji akustycznej braki w dokumentacji o której mowa w art. 64 ust.1; art. 74 ust.1 oraz art. 77 ust.2 ustawy ooś, klasyfikacji terenów chronionych akustycznie w obszarze oddziaływania inwestycji w sytuacji braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze, na etapie opiniowania lub uzgadniania w procedurze wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach należy traktować jako:
 - brak formalny na podstawie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.) zwanej dalej w skrócie *k.p.a.*, czy
 - brak merytoryczny na podstawie art. 50 § 1 w związku z art. 106 § 4 k.p.a. ?
- 4) Czy w związku z tym, że w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uczestnikiem postępowania są organy



współdziałające, rzeczony organy są również właściwe do dokonywania tzw. kwalifikacji akustycznej?

5) Proszę o wskazanie sposobu dokonywania rzeczony kwalifikacji akustycznej w kontekście poniżej zawartych pytań:

a. **Czy organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej winien dokonać kwalifikacji akustycznej w postanowieniu stwierdzającym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania i jednocześnie określającym zakres raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia – jako swego rodzaju dane wyjściowe do analiz dot. znaczącego oddziaływania w zakresie emisji hałasu?**

b. Czy dopuszczalne jest wydawanie kwalifikacji akustycznej w formie swoistego zaświadczenia–opinii nie w postanowieniu stwierdzającym obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania a w formie odrębnej opinii?

c. Na jakim etapie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach byłoby najbardziej zasadne wydawanie zaświadczenia–opinii o kwalifikacji akustycznej terenu dla przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. II grupa)?

d. W jakim momencie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko (tzw. grupa I) winna być dokonywana tzw. kwalifikacja akustyczna?

e. Czy kwalifikacja akustyczna winna być dokonywana zawsze w oparciu o dowody bezpośrednie tj. np. oględziny terenu terenów chronionych akustycznie w obszarze oddziaływania inwestycji?

f. Czy dopuszczalne i zasadne jest występowanie o **pomoc prawną (w trybie art. 52 k.p.a.) w przeprowadzeniu czynności procesowych** wskazujących na faktyczne zagospodarowanie i wykorzystania terenu w kontekście art. 115 POŚ w sytuacji gdy regionalny dyrektor ochrony środowiska byłby właściwy do dokonania tzw. klasyfikacji akustycznej terenu?

g. Czy w postępowaniach w sprawie wydania decyzji środowiskowej zasadą winno być bazowanie (opieranie się) w tym względzie na opisie terenu na



który potencjalnie rozciąga się zasięg oddziaływania inwestycji w karcie informacyjnej przedsięwzięcia, zwanej dalej KIP (przy czym należy zauważyć, że na etapie karty informacyjnej przedsięwzięcia nie jest on dokładnie znany – brak w KIP propagacji hałasu) ?

h. Czy w przypadku gdy opis w KIP nie pozwala regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska na wyciągnięcie wniosków w zakresie kwalifikacji akustycznej terenów czy RDOŚ może ograniczyć się jedynie do stwierdzenia w postanowieniu opiniującym, że kwalifikacja akustyczna winna być dokonana przez organ właściwy do wydania decyzji ?

6) Jaką rolę pełni szczególny uczestnik postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tj. wykonawca raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko w kontekście tzw. kwalifikacji akustycznej?

7) Czy wykonawca raportu o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko może samodzielnie dokonać kwalifikacji akustycznej ? Czy wykonawca raportu zawsze musi bazować na tzw. klasyfikacji akustycznej organów administracji publicznej tzw. właściwych organów w myśl art. 115 POŚ?”

Dla pierwszego z powyższych pytań na początku sierpnia bieżącego roku uzyskano odpowiedź z Ministerstwa Środowiska (skan pisma w załączeniu).

Kolejnym tematem zebrania w dniu 21 maja 2012 r. była kwestia tzw. oddziaływania skumulowanego. W ustawie z dnia 3 października 2008r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm), pojawia się kilkakrotnie pojęcie kumulowania się oddziaływań w obszarze oddziaływania inwestycji, na etapie analizy dokumentacji przed wydaniem opinii, uzgodnienia lub decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Ocena oddziaływań skumulowanych dotyczy wpływów związanych z narastającymi zmianami w parametrach środowiskowych, wynikającymi przez byłe, istniejące lub dające się przewidzieć działania. W literaturze fachowej oddziaływanie skumulowane definiuje się jako sumę wszystkich wpływów dotyczących w sposób holistyczny dany receptor. W praktyce kwestia skumulowanych oddziaływań jest zagadnieniem stwarzającym problemy orzecznicze z uwagi na złożoność m.in. proceduralną, metodologiczną, co potwierdziła również dyskusja na ten temat zebranych na spotkaniu Grupy Roboczej ds. Hałasu w dniu 21 maja 2012r., W



związku z nierozwiązanym problemem praktycznej interpretacji ww. zagadnienia wydaje się zasadne uzyskanie jednoznacznych odpowiedzi w przedstawionych poniżej sytuacjach i stworzenie wytycznych w kontekście niżej zawartych pytań:

Zebrani na spotkaniu zwrócili uwagę na następujące nie rozwiązane w przepisach prawa sytuacje związane z kumulowaniem się oddziaływań akustycznych:

- 1) Czy w analizie skumulowanej należy uwzględnić przedsięwzięcia, które w procesie inwestycyjno-budowlanym są na początkowym etapie planowania (drugi inwestor dopiero złożył wniosek o wydanie decyzji środowiskowej) ?
- 2) Jakim rozstrzygnięciem administracyjnym winno zakończyć się postępowanie zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a jakim postępowanie uzgadniające prowadzone w trybie art. 77 ust. 1 pkt 1 ustawy ooś, gdy z opisu i analizy oddziaływań skumulowanych w raporcie o oddziaływaniu danego przedsięwzięcia na środowisko wynika, że łącznie planowane przedsięwzięcia będzie powodować przekroczenie standardów jakości środowiska w zakresie oddziaływania akustycznego z uwagi na planowane do usytuowania inne przedsięwzięcie (przedsięwzięcie nie powiązane technologicznie planowane przez drugiego inwestora do usytuowania w bezpośrednim sąsiedztwie pierwszego)? Proszę o udzielenie odpowiedzi z uwzględnieniem takiej sytuacji w której brak jest możliwości prawnych utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla określonych przedsięwzięć (np. elektrownie wiatrowe).
- 3) Dwie inwestycje liniowe (będące przedmiotem dwóch oddzielnych postępowań administracyjnych zmierzających do wydania decyzji środowiskowych) są planowane do usytuowania równolegle do siebie i według informacji przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko biorąc pod uwagę ich oddziaływania skumulowane powodują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach chronionych akustycznie - w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla którego z tych przedsięwzięć powinny znaleźć się zabezpieczenia w postaci np. ekranów akustycznych ?
- 4) Dwie inwestycje liniowe (jedno z tych przedsięwzięć istnieje lub jest na etapie realizacji inwestycji, a drugie jest na etapie uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach) są usytuowane równolegle do siebie i według informacji przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko biorąc pod uwagę ich oddziaływania skumulowane powodują przekroczenia



dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach chronionych akustycznie. Jeśli mamy do czynienia z dwoma różnymi inwestorami np. PKP i GDDKiA czy obydwie podmioty powinni zaproponować rozwiązania i zabezpieczenia dla terenów na których przekroczone będą wg obliczeń dopuszczalne poziomy hałasu? Czy tylko ten podmiot który nie uzyskał jeszcze decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zobowiązany do zaproponowania odpowiednich zabezpieczeń i wykonania ich?

- 5) Jakie czynności procesowe (jakie rozstrzygnięcie) powinien podjąć organ administracji publicznej gdy inwestor A składa wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji przemysłowej uprzednio przed inwestorem B, który swoją inwestycję również przemysłową planuje usytuować w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji inwestora A (ale składa wniosek o wydanie decyzji środowiskowej później)? Który z nich powinien w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przeanalizować kumulowanie się oddziaływań z sąsiednią inwestycją i jak powinny przebiegać czynności procesowe w postępowaniu zmierzającym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w takich przypadkach?

Proszę o udzielenie odpowiedzi z uwzględnieniem takiej sytuacji w której brak jest możliwości prawnych utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla określonych przedsięwzięć.

- 6) Czy i komu przypada pierwszeństwo, brak potrzeby uwzględniania w obliczeniach kumulowania się oddziaływań planowanej obok innej inwestycji w sytuacji, gdy inwestor A składa wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji przemysłowej uprzednio (pierwszy złożył wniosek o wydanie decyzji środowiskowej) przed inwestorem B, który swoją inwestycję również przemysłową planuje usytuować w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji inwestora A?

Proszę o udzielenie odpowiedzi z uwzględnieniem takiej sytuacji w której brak jest możliwości prawnych utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla określonych przedsięwzięć.

- 7) Czy w sytuacji opisanej w punkcie 6 niniejszego pisma możliwe jest przyjęcie, że w uprzywilejowanym położeniu jest inwestor A i w raporcie o oddziaływaniu na środowisko dla swojej inwestycji nie musi uwzględniać oddziaływania



skumulowanego z sąsiednią inwestycją, z uwagi na fakt że pierwszy złożył wniosek o wydanie decyzji środowiskowej ?

- 8) Czy kryterium złożenia wniosku o wydanie decyzji środowiskowej ma znaczenie przy badaniu tzw. skumulowanego oddziaływania?
- 9) Czy w przypadku, gdy w sytuacji opisanej w punkcie 6 niniejszego pisma raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia inwestora B na środowisko pierwszy przedstawia organowi wydającemu decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach inwestor B to czy ta okoliczność ma znaczenie przy żądaniu wykonania skumulowanej analizy dla obu inwestycji ?
- 10) Na podstawie jakiego przepisu prawnego inwestor zbierając dane do obliczeń oddziaływania skumulowanego, które musi przedstawić w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko może zwrócić się do właściciela sąsiedniego obiektu przemysłowego o uzyskanie danych na temat np. jego źródeł hałasu?
- 11) W jaki sposób podejść do sytuacji gdy w miejscu planowanej inwestycji dla której wpłynął wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach już w stanie obecnym przed jej realizacją występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu dla pobliskich terenów chronionych akustycznie i wiadomo że planowana inwestycja przyczyni się w minimalnym lub nieznacznym stopniu do pogorszenia tego zjawiska? Czy można w tego typu przypadkach zawiesić postępowanie zmierzające do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do czasu nałożenia i wyegzekwowania przez odpowiedni organ obowiązku wykonania na terenie istniejących obiektów przemysłowych odpowiednich rozwiązań eliminujących przekroczenie standardów jakości środowiska?
- 12) Czy i w jakim zakresie dla potrzeb obliczeń akustycznych, które zawarte będą w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko inwestor powinien dokonywać pomiarów w terenie tła akustycznego w pobliżu planowanej inwestycji przemysłowej?

Wśród osób zebranych na spotkaniu 21 maja 2012 r. ostatnią z szeroko poruszanych dyskusyjnych kwestii okazało się wskazanie organu do którego powinno kierować się sprawozdanie z wykonanej analizy porealizacyjnej dla inwestycji przemysłowej wykonane na podstawie zapisów decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wydaje się że przepisy prawa nie precyzują, który z organów powinien kontrolować wykonanie analizy



porealizacyjnej i który z nich powinien być odpowiedzialny za działania naprawcze w sytuacji przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu na terenach chronionych akustycznie. Nie rozstrzygnięte wydaje się być również kiedy i na podstawie jakich konkretnych przepisów prawa można wystąpić do inwestora o przedstawienie sprawozdania z wykonanych pomiarów w ramach analizy porealizacyjnej i kto powinien nad tym „czuwać”.

Zakłada się że odpowiedzi na wyżej przytoczone pytania w niedalekiej przyszłości zostaną w sposób jednoznaczny wskazane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Przedstawienie przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska konkretnych czynności procesowych (rozstrzygnięć) dla ww. zagadnień z pewnością przyczyni się do zwiększenia poprawności wydawanych orzeczeń, ujednolici linię orzeczniczą oraz będzie „motorem napędowym” dla dalszych spotkań Podgrupy ds. interpretacji prawa gł. RDOŚ + GDOŚ w ramach Grupy Roboczej ds. Hałasu w ramach działania krajowej sieci organów środowiskowych i instytucji zarządzających funduszami unijnymi „Partnerstwo: Środowisko dla Rozwoju”

