

Wnioski, opinie i stanowiska:

1. Prawie trzy lata stosowania ustawy przez zarządcę dróg wojewódzkich daje już całkiem niezły ogląd na zawarte w niej rozwiązania oraz pozwala na dokonanie rachunku zysków i strat podmiotów stosujących ją. Przedstawiona poniżej analiza problemów, z którymi boryka się w dalszym ciągu zarządca drogi, dokonana jest wyłącznie z punktu widzenia etapu przygotowania inwestycji drogowej, a więc ustalania jej lokalizacji oraz pozyskiwania zgody budowlanej.

1.1. Nowelizacja ustawy z lipca zeszłego roku (weszła w życie 10 września 2008 r.) zastąpiła dotychczasowe decyzje: ustalając lokalizację drogi (dalej decyzja ULD) oraz pozwolenie na budowę, nowym typem decyzji – decyzją zezwalającą na realizację inwestycji drogowej (dalej decyzja ZRID), kompleksowym orzeczeniem administracyjnym, które oprócz zgody budowlanej wyłącza prawa do nieruchomości znajdujących się w pasie inwestycji, jak również zatwierdza podziały tych nieruchomości.

Praktyka stosowania powyższych przepisów wskazuje, że konieczna byłaby analiza stosowania przez organy administracji architektoniczno – budowlanej przepisów specustawy w skali całego kraju, i na bazie wyników tej analizy, ustalić, poprzez działania podjęte przez Ministerstwo, jednolitą wykładnię przepisów. Korzystne byłoby również, aby specustawa w wyraźny sposób zezwalała na wykorzystanie, oczywiście gdy jest to możliwe (gdy dalsza realizacja inwestycji drogowej nie wymaga zajęcia terenu większego, niż ten ustalony we wcześniej uzyskanych decyzjach), istniejących określeń lokalizacyjnych (m.p.z.p., uld, wz, ulicp - gdy są one zgodne z planowanym zamierzeniem inwestycyjnym). Wówczas zezwolenie na realizację inwestycji drogowej obejmowałoby tylko elementy związane z pozwoleniem na budowę oraz zajęciem nieruchomości pod inwestycję.

1.2. W myśl drogowej specustawy obowiązuje zasada, zgodnie, z którą decyzja ZRID w korytarzach komunikacyjnych dla dróg różnej kategorii, wydawana jest w odrębnych organach – przez Wojewodę i Starostę. Pojawia się wówczas odwieczny problem, co zrobić w przypadku konieczności wydania decyzji dla skrzyżowania dróg różnej kategorii lub w przypadku konieczności przebudowy urządzeń obcych, zlokalizowanych poza korytarzem komunikacyjnym. W tym ostatnim przypadku zasadniczym pytaniem jest czy decyzja wydawana w oparciu o specustawę może w ogóle obejmować takie przedsięwzięcie. Jeśliby uznać, że nie, to w przypadku przebudowy np. skrzyżowania drogi krajowej z drogą wojewódzką, powiatową i gminną wraz z przebudową urządzeń obcych poza pasem drogowym,

dochodzi do tak kuriozalnej sytuacji, że konieczne będzie wydanie co najmniej dwóch decyzji ZRID (przez wojewodę dla drogi krajowej i wojewódzkiej oraz przez starostę dla dróg pozostałych kategorii) oraz ewentualnie pozwolenie na budowę dla przebudowy urządzeń obcych. Podobny problem pojawia się przy budowie lub przebudowie zjazdu znajdującego się częściowo w liniach rozgraniczających teren inwestycji, a częściowo na terenie prywatnym. Problem jest tym bardziej złożony, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz.115 z późn. zm.) zjazd nie jest częścią drogi. Czy w takim przypadku budowa zjazdu, zgodnie z prawem budowlanym, podlega zgłoszeniu robót, czy też należy objąć ją wnioskiem o pozyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej?

Co prawda znowelizowana specustawa umożliwia umieszczenie w decyzji ZRID obowiązku przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg innych kategorii (art. 11f ust. 8 pkt e, f). Decyzja rozstrzyga w tym zakresie o wykorzystaniu terenów sąsiednich nieobjętych liniami rozgraniczającymi, które jednak są niezbędne dla umieszczenia tam infrastruktury, np. w związku z przesunięciem sieci uzbrojenia wynikającej z konieczności dostosowania do stanu wprowadzonego realizacją przedmiotowej inwestycji. Jednakże tylko przebudowa wymienionych powyżej elementów może być objęta decyzją ZRID. Jeżeli natomiast przy budowie drogi wystąpi konieczność rozbudowy fragmentu drogi innej kategorii, lub też wybudowanie nowego odcinka poza istniejącym pasem drogowym, a dla sieci uzbrojenia, po przełożeniu, wystąpi np. zmiana istotnych parametrów (występuje w tym obszarze częsta nadinterpretacja dotycząca definicji „istotnych parametrów”), nie będzie możliwe objęcie jedną decyzją ZRID wszystkich tych elementów, a właściwy zarządca drogi zmuszony będzie do uzyskania nie tylko decyzji ZRID, ale także stosownych pozwoleń na budowę. Obecnie powyższych problemów można by było uniknąć poprzez uwzględnianie przez wszystkie organy (przez niektóre województwa jest uwzględniane) wydające decyzję ZRID na przedkładanych mapach lokalizacyjnych nie tylko linii dotyczących obowiązku przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu oraz obowiązku przebudowy dróg innych kategorii (art. 11f ust. 8 pkt e, f) ale również linii obejmujących tereny niezbędne dla obiektów budowlanych (art. 11d) czyli wszystkich elementów koniecznych do realizacji inwestycji drogowej. Na potwierdzenie powyższego warto zauważyć, że w wydawanych do tej pory decyzjach ZRID pojawia się zapis: „...Integralną częścią niniejszej decyzji są nw. załączniki:... mapy w skali 1:500 przedstawiające proponowany przebieg drogi z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych...”.

Aby rozwiązać wszelkie wątpliwości w specustawie powinny znaleźć się wyraźne zapisy określające, że decyzja ZRID dla danej inwestycji obejmuje wszelkie roboty budowlane, niekoniecznie związane z samą drogą publiczną - które są jednak konieczne do realizacji planowanej inwestycji. Organem właściwym byłby organ wyższego stopnia, który obejmowałby swoją właściwością również te elementy złożonego wniosku, które leżą w kompetencji innego organu administracji architektoniczno – budowlanej, jednakże z uwagi na ich funkcjonalne przeznaczenie

oraz powód dokonywanej zmiany (np. dot. wszelkich robót budowlanych związanych z funkcjonowaniem urządzeń obcych), jest bezwzględnie związane z inwestycją drogową.

1.3. Zgodnie z art. 11a ust. 1 specustawy tylko właściwy zarządca drogi może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. Oznacza to oczywiście, że z trybu ZRID nie może skorzystać prywatny inwestor, którego przedsięwzięcie wymusza budowę lub przebudowę drogi zgodnie z art. 16 ustawy o drogach publicznych. Jakkolwiek takie rozwiązanie jest jasne i zrozumiałe, to praktyka pokazuje, że nie do końca. Zgodnie z interpretacją Urzędu, zapis specustawy, że tylko zarządca drogi może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji, oznacza że jedynie uprawnionymi w tym zakresie są odpowiednio: GDDKiA, zarząd województwa, zarząd powiatu oraz wójt (burmistrz, prezydent), nawet wówczas gdy został powołany zarząd drogi. W konsekwencji takie podejście oznacza, że ogólne upoważnienie udzielane przez zarządców dróg zarządom drogi do załatwienia spraw w ich imieniu, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń oraz podejmowania czynności prawnych i składania oświadczeń woli w zakresie zadań zarządcy dróg, nie obejmuje umocowania do występowania z wnioskiem o ZRID oraz do wydawania dalszych pełnomocnictw w tym zakresie (dla jednostek projektujących). W praktyce oznacza to utrudnienia polegające na konieczności sporządzenia dodatkowego upoważnienia dla jednostki wykonującej zadania zarządcy drogi – zarządu drogi. Pogląd taki jest sprzeczny z Uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2004 r. (III CZP 35/04), zgodnie z którą zarząd drogi powołany na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym. Z tych względów należy uznać, że w sytuacji oddania nieruchomości w trwały zarząd, wyłączne kompetencje do reprezentowania właściwego podmiotu w stosunkach cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości i obejmujących czynności prawne zastrzeżone dla trwałego zarządcy, posiada ten zarządca (zarząd drogi). Oznacza to, że w ramach przekazanych przez zarządcę drogi kompetencji, wszelkie czynności w tym zakresie ma podejmować wyznaczona do tego jednostka – zarząd drogi, a zarządca drogi jest w tym zakresie wyłączony. Oczywiście jest zatem, że stanowisko organu jest niezgodne z interpretacją Sądu Najwyższego, a zasadę zaprezentowaną powyżej należałoby również przenieść na postępowanie wynikające ze specustawy.

1.4. Art. 11d specustawy określa zawartość wniosku o wydanie decyzji ZRID, składany przez inwestora do uprawnionego organu, a także obowiązek jego zaopiniowania (średnio w sześciu instytucjach!). Elementami wniosku są m.in. 4 egzemplarze projektu budowlanego, mapa w skali co najmniej 1:5000 z proponowanym przebiegiem drogi, analiza powiązań z innymi drogami oraz określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.

Tymczasem zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, wymienione wyżej elementy zawiera sam projekt budowlany (chodzi m.in. o projekt zagospodarowania terenu oraz istniejący stan zagospodarowania terenu wraz z omówieniem planowanych zmian w części opisowej, projektowany układ komunikacyjny, a także proponowany przebieg drogi). A więc te same elementy, które znajdują się już w opracowanym projekcie budowlanym (w 4 jego egzemplarzach!) należy dodatkowo dołączyć wraz z nim do wniosku o wydanie decyzji ZRID, a jeszcze wcześniej przedstawić do zaopiniowania wymienionym w ustawie instytucjom. Oznacza to nie tylko dublowanie tych samych materiałów, ale również znaczny wzrost kosztów opracowania oraz nakładu pracy koniecznego do skompletowania wszystkich elementów. Dla zobrazowania powyższego można przytoczyć następujący przykład: projekt budowlany w czterech egzemplarzach plus wszystkie wymagane elementy składanego wniosku dla odcinka drogi o długości ok. 10 km wraz z innymi obiektami infrastruktury drogowej (skrzyżowania, obiekty mostowe, mury oporowe) dają w sumie objętość zgromadzonych dokumentów wielkości średniej wielkości biurka, co w przeliczeniu na ilość potrzebnego papieru daje obraz wielkości biurokracji koniecznej dla uzyskania decyzji. Z całą pewnością takie postępowania nie jest właściwe z ekonomicznego punktu widzenia. Logiczne byłoby ustalenie, że elementy zawarte w projekcie budowlanym nie wymagają powielenia w samym wniosku, a do opiniowania powinien być przekazany wyciąg z wniosku i to w wersji elektronicznej.

1.5. Specustawa jest z całą pewnością szczególnym aktem prawnym, który ze względu na swoją odmienność w odniesieniu do klasycznych rozwiązań prawnych w zakresie procedur dotyczących realizacji inwestycji drogowych, w znacznym stopniu ułatwia pracę zarządcy drogi. Pomimo istnienia niezaprzeczalnych niedociągnięć ustawy, jest ona unikalnym instrumentem prawnym, który poprzez konsolidację dotychczasowych kilku postępowań administracyjnych w jedno, w znacznym stopniu ułatwia proces przygotowania inwestycji drogowej. Tak naprawdę czynnikiem, który w największym stopniu przyczynia się do powstawania opóźnień w procesie inwestycyjnym jest brak jednolitej wykładni obowiązujących przepisów, ich częsta zmiana oraz dowolność w ich stosowaniu i interpretacji przez uprawnione organy administracji architektoniczno – budowlanej. Wielokrotnie ponawiane próby nowelizowania części istniejących przepisów bez analizy ich wpływu na kolejność elementów procesu projektowania i budowy, a także inne regulacje prawne powodują, że inwestor zaskakiwany jest częstymi zmianami i od wielu lat tkwi w nieustającym procesie przygotowania inwestycji, zmieniając, uzupełniając, bądź też zrywając zawarte umowy z projektantami, co powoduje coraz większy chaos.

Zasady, jakimi kieruje się organ rozpatrujący wniosek i wydający decyzję ZRID, są bardzo często (jeśli nie zawsze w przypadku niektórych województw) arbitralne i nie poparte zasadami pragmatyzmu. Organ wnosi uwagi do „braku

czytelności wniosku”, co przy dużej złożoności przedsięwzięcia, jakim jest z reguły inwestycja drogowa, jest nie do uniknięcia. Choćby ze względu na dużą ilość działek, takie zarzuty organu, powodują konieczność opracowania wielokrotnych zmian w planszach zagospodarowania terenu. Nie wspominając już o konieczności przygotowania przez inwestora wielu zestawień działek, według własnych kryteriów i ustaleń organu administracji architektoniczno – budowlanej. Największym zarzutem pod adresem urzędów weryfikujących wnioski o ZRID jest jednak ingerencja tych organów w rozwiązania projektowe danego przedsięwzięcia. Art. 20 prawa budowlanego (Dz.U. z 2006 r., nr 156, poz. 1118 z późn. zm.) określa obowiązki projektanta, które polegają przede wszystkim na opracowaniu projektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w zgodzie urbanistycznej, wymaganiami ustaw, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, uzyskaniu wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń rozwiązań projektowych oraz sprawowaniu nadzoru autorskiego. To projektanci dysponują właściwą fachową wiedzę merytoryczną, potwierdzoną odpowiednimi uprawnieniami. Należy bowiem pamiętać o tym, że to na nich, a nie organie administracji architektoniczno – budowlanej, spoczywa odpowiedzialność za przyjęte rozwiązania techniczne (por. wyrok WSA w Warszawie z 25 marca 2004 r., IV SA 4151/02). Badanie projektu przez organ powinno ograniczać się w istocie do sprawdzenia go w granicach określonych przepisami art. 35 prawa budowlanego. Jest przecież oczywiste, że tylko projektant ma możliwość dokonania swego rodzaju wykładni sporządzonego przez siebie projektu. Tymczasem praktyka w przypadku niektórych organów jest zgoła inna.

Uczestnikami procesu budowlanego zgodnie z trzecim rozdziałem prawa budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy lub kierownik robót. Nie są nimi natomiast organy wydające pozwolenia, opiniujące, wydające decyzje, itp., dlatego niezbędne jest ograniczenie ich roli w procesie budowlanym, ponieważ to właśnie ich zasługą jest przewlekłość postępowań budowlanych.

## 2. Zgłoszenie przebudowy inwestycji drogowych – problematyka w zakresie interpretacji zapisów art. 29 Prawa budowlanego

1) Art. 29 ust.2. pkt 12 prawa budowlanego pozwolenia na budowę nie wymaga wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie **dróg**, torów i urządzeń kolejowych.

2) Jednakże przepis art. 29 ust. 3 cytowanej wyżej ustawy, nakłada obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę dla przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko oraz dla przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Powołując się na art. 29 ust. 3 Urzędy często nadinterpretując ten zapis wnoszą sprzeciw w sprawie zgłoszenia Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie np.:

a) przebudowy drogi,

b) włączenia projektowanej obwodnicy.

W przypadku inwestycji z punktu a) inwestor, jako odpowiedzialny za przygotowanie powyższej inwestycji popierając się zarówno zapisami art. 29 ust.2. pkt 12 i art. 29 ust. 3 przygotował niezbędną dokumentację w celu zgłoszenia przebudowy. Posiłkował się przy tym posiadaną decyzją środowiskową, w której to organ właściwy do jej wydania jednoznacznie orzekł, że przedmiotowa przebudowa:

*„- nie powinna oddziaływać na gatunki i siedliska przyrodnicze dla ochrony których zaproponowano wyznaczenie obszaru Natura 2000 oraz że nie pogarsza integralności obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami,*

*- nie powoduje też ingerencji w środowisko podlegającej na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu”*,

W świetle tych zapisów inwestycja nie będzie znacząco oddziaływać na środowisko w tym na obszar Natura 2000, a tym samym art. 29 ust.2. pkt 12 prawa budowlanego nie powinien być zastosowany przez Małopolski Urząd Wojewódzki.

Urząd ten z kolei kierując się tzw. zasadą przezorności - obligującą do przewidzenia wszystkich ewentualnych skutków, jakie w środowisku może wywołać realizacja planowanego zamierzenia, uznał, że kwestię ewentualnego znaczącego oddziaływania inwestycji na środowisko lub obszar Natura 2000, należy ponownie rozważyć na kolejnym etapie inwestycyjnym, jakim będzie postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Pojawia się pytanie czy tak daleko idąca ostrożność ze strony Urzędu jest konieczna i uzasadniona?

Takie podejście znacząco utrudnia i wydłuża realizację inwestycji celu publicznego, ponieważ mając na uwadze rozstrzygnięcie ustalone w pozyskanej decyzji środowiskowej co do ewentualnego oddziaływania inwestycji, ZDW przygotował niezbędne dokumenty do zgłoszenia przebudowy. Tymczasem narzucony obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę wymaga przygotowania projektów budowlanych, które wymagają dodatkowych

nakładów czasu i środków finansowych, a ponadto wydłuża czas pozyskania decyzji umożliwiającej rozpoczęcie robót ( 30 dni zgłoszenie przebudowy, decyzja ZRID 90 dni, a w praktyce 150-200 dni!).

3. Problematyka związana interpretacją zapisów prawa oraz jego zmianami, a także wyznaczaniem nowych obszarów Natura 2000 w trakcie przygotowania przedmiotowej inwestycji

W dniu 23.07.2008 została wydana decyzja środowiskowa dla przedsięwzięcia pn.: „Budowa obejścia wsi Brzezna, Stadła i Podegrodzie po wale przeciwpowodziowym”. Organ właściwy do jej wydania uzgodnił oddziaływanie przedsięwzięcia m.in. na potencjalne obszary Natura 2000 z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody (obecnie Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska).

W dniu 06.04.2009 został złożony wniosek o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizacji inwestycji drogowej do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego – Oddział Nowy Sącz (na podstawie powyższej decyzji środowiskowej).

Po zapoznaniu się z kompletem dokumentów, w tym z w/w decyzją środowiskową w dniu 11.09.2009 Małopolski Urząd Wojewódzki wszczął postępowanie w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przedmiotowego przedsięwzięcia. Jednocześnie nie narzucił na wnioskodawcę obowiązku przeprowadzenia ponownej oceny oddziaływania na środowisko, w myśl art. 88 pkt 1 ust 2 Ustawą z dnia 3 października 2008 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) – zwanej dalej Ustawą ooŚ.

Niezależnie od postępowania w zakresie wydania decyzji ZRID, Zarząd Dróg Wojewódzkich w Krakowie w dniu 18.09.2009 wystąpił o wydanie: „Zaświadczenia o braku możliwości znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000” do organu odpowiedzialnego za monitorowanie obszarów objętych siecią Natura 2000” zgodnie z *Wytycznymi Ministra Regionalnego MRR/H/16/3/05/09 z dnia 05.05.2009 r. w zakresie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięć współfinansowanych z krajowych lub regionalnych programów operacyjnych* (które jest niezbędne w przygotowaniu pozyskania środków unijnych na realizację inwestycji).

Postanowieniem z dnia 14.10.2009 Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie odmówił wydania powyższego zaświadczenia, z uwagi na fakt „istnienia prawdopodobieństwa”, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na nowo wyznaczany obszar Natura 2000 „Środkowy Dunajec z dopływami”, którego oddziaływanie nie zostało uwzględnione w decyzji środowiskowej z dnia 23.07.2008 r.

W dniu 14.10.2009 Wojewoda Małopolski powołując się na powyższe Postanowienie RDOŚ, zawiesił postępowanie w zakresie wydania decyzji o wydaniu zezwolenia na realizację inwestycji drogowej dla Obwodnicy Podegrodzia do czasu rozstrzygnięcia przez RDOŚ w Krakowie, czy przedmiotowa inwestycja może znacząco oddziaływać na potencjalny obszar Natura 2000 - Środkowy Dunajec z Dopływami, jednocześnie powołując się na art. 96 Ustawy ooś. Przepis ten mówi, że organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest zobowiązany do rozważenia (przed wydaniem tej decyzji), czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Pomimo, że budowa obwodnicy Podegrodzia nie wypełnia powyższego warunku (do takiej interpretacji przychylił się również RDOŚ). Małopolski Urząd Wojewódzki pozostał przy swoim stanowisku.

Opisana sytuacja stawia inwestora w sytuacji, gdzie jeden organ rozlicza inwestora z faktu, że decyzja środowiskowa, którą pozyskał w ramach przygotowania inwestycji nie odnosi się do nowo projektowanego obszaru Natura 2000, podczas gdy to nie inwestor jest odpowiedzialny za treść wspomnianej decyzji oraz treść i zakres uzgodnień organów odpowiedzialnych za monitorowanie obszarów Natura 2000.

W konsekwencji powyższego drugi organ zawiesza postępowanie w zakresie wydania decyzji ZRID na podstawie dokumentów nie związanych z tym postępowaniem i dodatkowo powołuje się na przepisy prawa, nie konsultując ich z właściwym organem (RDOŚ).

Na koniec wspomnieć należy również o sytuacjach, które miały miejsce w ciągu kilku ostatnich lat, gdzie proponowane do utworzenia obszary Natura 2000 pojawiały się na różnych listach, a następnie z tych list znikaly, a pojawiały się nowe.

Jak zostało na początku wspomniane, w trakcie wydawania decyzji środowiskowej dla obwodnicy Podegrodzia, wójt Gminy Podegrodzie uzgadniał z Konserwatorem Przyrody kwestię ewentualnego oddziaływania inwestycji na obszary Natura 2000 (w tym obszary potencjalne). Wówczas Konserwator Przyrody odpowiedzialny za monitorowanie obszarów

Natura 2000 na terenie Małopolski w swojej opinii odniósł się tylko do potencjalnego obszaru Ostoje Nietoperzy Beskidu Wyspowego (który to zresztą w terminie późniejszym zniknął z list obszarów potencjalnych). Natomiast zajęcie stanowiska co do potencjalnego obszaru Natura 2000 – Środkowy Dunajec z dopływami przez Konserwatora, nie miało miejsca, mimo że pojawiał się on listach jednocześnie z obszarem Ostoje Nietoperzy Beskidu Wyspowego. Rok później organ ten już jako Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Krakowie, rozlicza inwestora z faktu, że przedłożona mu decyzja środowiskowa w celu pozyskania w/w „Zaświadczenia” nie odnosi się do zagadnienia oddziaływania na obszar, którego tenże organ nie brał w trakcie wydawania tej decyzji pod uwagę.

I tu pojawia się pytanie na ile inwestor odpowiedzialny za realizację inwestycji w zakresie dróg wojewódzkich, czyli inwestycji celu publicznego, do tego ograniczony czasowo (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013), ma ponosić konsekwencję wynikającą z gwałtownie zmieniającego się prawa, rozbieżności w jego interpretacji oraz bałaganu w przedmiocie tworzenia obszarów Natura 2000.

Z uwagi na rangę inwestycji drogowych zasadnym jest wypracowanie szeroko rozumianego dialogu z organami odpowiedzialnymi za wydanie nie tylko decyzji budowlanych, ale środowiskowych. Funkcję taką mógłby pełnić **koordynator inwestycji drogowych** np. przy Wojewodzie, którego rolą i zadaniem byłoby wprowadzenie procedur ułatwiających przygotowanie inwestycji drogowych oraz zgłoszeń wniosków i uwag do istniejących uregulowań prawnych, celem zapewnienia ich wykonalności.

Celowym wydaje się również, zaproponowanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji lub Infrastruktury rozważenia możliwości przeprowadzenia analizy działań podejmowanych przez urzędy wojewódzkie i powiatowe w wyżej przedstawionych kwestiach.

W oparciu o przeprowadzoną analizę możliwe byłoby stworzenie (może w randze rozporządzenia) Księgi Dobrych Praktyk. Akt taki, w myśl przyjętej zasady co nie jest zabronione jest dozwolone, stanowiłby dla urzędników w całym kraju kompendium wiedzy na temat postępowań w zakresie decyzji budowlanych, również w kwestiach niejednoznacznych i często interpretowanych odmiennie przez różne urzędy. Księga ta ujednoliciłaby wykładnie przepisów, a także stanowiłaby pomoc dla urzędników, na których spoczywa odpowiedzialność za podejmowanie „trudnych decyzji” związanych z realizacją przygotowania inwestycji.

4. Problemy wymagające zmian w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r o ochronie przyrody

4.1. Zmiany wymaga tryb ustanawiania obszarów Natura 2000, w tym w szczególności zasad tworzenia obszarów Natura 2000 oraz uprawnień samorządów lokalnych we współdecydowaniu o kształcie projektowanych obszarów. Decyzja właściwego ministra o sporządzeniu listy obszarów powinna być poprzedzona inwentaryzacją terenu i stworzeniem wojewódzkich Planów Ochrony Obszaru, wskazujących miejsca ochrony ptaków i siedlisk. Integralną częścią każdego Planu Ochrony Obszaru winna być szczegółowa inwentaryzacja terenu wykonana przez ekspertów. Samorządy gminne i powiatowe powinny występować przy tym w roli partnera, a ich głos powinien być współdecydującym przy podejmowaniu ostatecznych rozstrzygnięć. W powyższym trybie winny zostać przeanalizowane już ustanowione obszary Natura 2000.

4.2. Wzmocnienie roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako ostatecznych dokumentów planistycznych, zawierających szczegółowe zasady ochrony obszarów Natura 2000, co powinno zmierzać do uproszczenia procedury uzyskiwania pozwoleń na budowę. Ocena oddziaływania na środowisko w obszarach Natura 2000 powinna sprowadzać się jedynie do sprawdzenia zgodności konkretnego zamierzenia budowlanego z prawem w ramach decyzji pozwolenia na budowę.

4.3. Ograniczenie rozbudowanej procedury konsultacji społecznych, w tym udziału organizacji ekologicznych do poziomu współuczestniczenia przy pracach nad wojewódzkim Planem Ochrony Obszaru i nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i to jedynie w ustawowo określonym zakresie.

4.4. Wzmocnienie interwencji Państwa przy finansowaniu realizacji zadań wynikających z zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin na terenie których zlokalizowano obszary Natura 2000.

4.5. Obowiązkowe wprowadzanie do wszystkich programów kryteriów preferujących wnioski służące ochronie przyrody w obszarach Natura 2000.

5. Konieczność dokonania zmian w rozporządzeniu Ministra Ochrony Środowiska z dnia 14 czerwca 2007r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu.

Postuluje się podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do dostosowania obowiązujących wewnętrznych regulacji prawnych z zakresu ochrony środowiska do realnych możliwości realizacyjnych, uwzględniając Program Implementacji Dyrektywy 2002/49/WE w sprawie oceny i zaradzania hałasem w środowisku, która zakłada, że „ekspozycja populacji na hałas o poziomie powyżej 65dB powinna zostać zlikwidowana;

a pod żadnym pozorem nie wolno dopuścić na ekspozycję na hałas o poziomie powyżej 85dB”. Dlatego też postuluje się zwiększenie obecnie obowiązujących poziomów hałasu w zakresie dróg o 5-10 dB w przypadku progu dziennego i nocnego. Należy także zróżnicować procedury dla dróg nowobudowanych i modernizacji już istniejących, ze względu na występujące w tym drugim przypadku ograniczenia niemożliwe do usunięcia (np. istniejąca zwarta zabudowa).

6. Problemy związane z niedofinansowaniem utrzymania i remontów dróg publicznych zarządzanych przez samorzady.

Konieczne jest wprowadzenie trwałego mechanizmu finansowania dróg polegającym na powiązaniu ujednoczonego standardu z ilością kilometrów drogi i obiektów inżynierskich. Źródłem finansowania mogłoby być bądź zwiększenie (celowe) odpisów o PIT i CIT, bądź przekazanie części odpisu od podatku akcyzowego od paliw płynnych na rzecz samorządów. Tylko w ten sposób można uzyskać trwałą poprawę stanu dróg i bezpieczeństwa użytkowników.

Oddzielnym problemem jest finansowanie dużych zadań inwestycyjnych np. połączeń węzłów autostradowych z istniejącą siecią w sposób umożliwiający należyte rozproszczenie ruchu, obwodnic nie będących ciągami dróg krajowych czy też innych zadań inwestycyjnych niezbędnych, a przekraczających możliwości finansowe samorządów.

Celowym wydaje się zawieranie umów rządowo - samorządowych o wspólnej realizacji takich zadań.

Problemem nierozwiązalnym ze względów finansowych jest regulacja stanów prawnych pasów drogowych. Procesu tego, bezwzględnie koniecznego i społecznie oczekiwanego, nie uda się przeprowadzić bez wsparcia finansowego ze strony Państwa.

## 7. Dbłość o bezpieczeństwo ruchu drogowego

Na drogach samorządowych nie obowiązują żadne procedury odnośnie audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego zarówno na etapie planowania, projektowania jak i odbioru robót. Zdarza się, że po zrealizowaniu robót poziom brd spada – lepsza nawierzchnia przekłada się zazwyczaj na większą prędkość, a ta z kolei na zwiększenie ciężkości odnotowywanych wypadków. Widać to szczególnie w ryczałtowych inwestycjach realizowanych w systemie zaprojektuj i wybuduj. W związku z tym, że środki poprawy brd nie

zawsze są zdefiniowane w prawie jako te, które należy wykonać obligatoryjnie, często zdarza się, iż trudno jest wyegzekwować na wykonawcach ich zastosowanie.

Wnioski opracowano w oparciu o materiały otrzymane od następujących osób:

Magdalena Kozynacka, Grażyna Krok, Dominika Naróg, Mirosław Bajor, Kazimierz Fudala, Mirosław Wędrychowicz i Grzegorz Stech.