

Dodatkowe informacje dotyczące nowelizacji ustawy ooś

2019-07-26

Celem nowelizacji ustawy ooś jest z jednej strony wyeliminowanie w praktyce sytuacji, gdy w postępowaniach w sprawach wydawania decyzji środowiskowych uczestniczą podmioty, których udział jest nieuzasadniony z uwagi na brak jakiegokolwiek oddziaływania przedsięwzięcia na teren posiadanej przez nich nieruchomości, a z drugiej strony – zapewnienie udziału podmiotom, które ze względu na brak bezpośredniego sąsiedztwa z terenem inwestycji byli dotychczas pozbawieni takiej możliwości. Z całą stanowczością należy stwierdzić, że nowelizacja nie pozbawi udziału w postępowaniu podmiotów narażonych na potencjalne oddziaływanie projektowanego przedsięwzięcia.

Zgodnie z obowiązującą normą ustawy ooś (art. 74 ust. 3a) stronami postępowania o wydanie decyzji środowiskowej są wnioskodawca oraz podmiot, któremu przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości (przed wszystkim ich właściciele i użytkownicy wieczysti) znajdującej się w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie. Ustawa definiuje ten obszar w trzech punktach:

1. po pierwsze obszar ten stanowią działki przylegające bezpośrednio do działek, na których ma być realizowane przedsięwzięcie;
2. po drugie są to działki, na których w wyniku realizacji lub funkcjonowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska;
3. trzeci punkt określa ten obszar jako działki znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, które może wprowadzić ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości, zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Przesłanki do określenia obszaru oddziaływania określone w pkt 2 i 3 nie budzą raczej zastrzeżeń, dlatego też ich brzmienie pozostawiono bez zmian. Natomiast regulacja zawarta w pkt 1 ma w wielu przypadkach negatywne konsekwencje zarówno dla mieszkańców, jak i inwestorów poprzez nieuzasadnione obciążenia fiskalne (obowiązek przedkładania nadmiernej liczby wypisów z rejestrów gruntów) oraz wpływa na czas trwania prowadzonego postępowania.

Praktyka stosowania tego przepisu pokazała, że w przypadku decyzji środowiskowych wydawanych dla inwestycji realizowanych na rozległych obszarowo działkach, w postępowaniach za strony uznawane są podmioty, których nieruchomości graniczą z działką inwestycyjną, przez co uzyskują automatycznie status strony postępowania, pomimo że sama inwestycja nie będzie oddziaływała na nieruchomości, do których przysługuje im prawo rzeczowe. Sytuację tę obrazuje poniższy przykład prawdziwej inwestycji.

Rysunek nr 1 przedstawia sytuację, w której przebudowywana droga jest elementem większego układu drogowego, a inwestycja w miejscach przebudowy skrzyżowań obejmuje jedynie fragmenty sąsiadujących dróg. Teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie oznaczono kolorem fioletowym, a działki ewidencyjne na których będzie realizowane kolorem jasno niebieskim. Spośród tych działek na kolor czerwony pokolorowano wielokilometrowe działki drogowe, na których przedsięwzięcie będzie realizowane tylko na niewielkim fragmencie (co najwyżej kilku metrów). Przykład realizacji drogi na niewielkim fragmencie sąsiedniej działki drogowej przedstawiono na powiększeniu w górnej lewej części rysunku.

Rys. 1.

Na rysunku nr 1 oznaczono również przykładowe nieruchomości oznaczone czarnymi konturami: A - grupa zabudowanych działek ewidencyjnych, znajdujących się w bliskiej odległości od planowanej inwestycji, które nie sąsiadują z działką na której będzie realizowane przedsięwzięcie; B - niezabudowana działka ewidencyjna, znajdująca się w znacznej odległości od planowanej inwestycji, która sąsiaduje z działką na której będzie realizowane przedsięwzięcie.

W przedstawionej sytuacji, według kryterium bezpośredniego sąsiedztwa, o którym mowa w art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy o oś w jej obecnym brzmieniu, właściciel nieruchomości oznaczonej literą B, leżącej w odległości 2.1 km od miejsca realizacji przedsięwzięcia szczegółowo przedstawionego na powiększeniu, będzie stroną postępowania. Nie będą jednak stronami postępowania właściciele nieruchomości oznaczonych literą A, ponieważ ich nieruchomości nie sąsiadują bezpośrednio z działkami ewidencyjnymi, na których będzie realizowane przedsięwzięcie.

Po wejściu w życie znowelizowanego prawa stronami postępowania będą właściciele działek położonych w obszarze znajdującym się w odległości 100 m od terenu, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie. Wyznaczona odległość 100 m została oznaczona na mapie linią różową.

W omawianym przykładzie, po wprowadzeniu kryterium odległościowego w miejsce kryterium bezpośredniego sąsiedztwa, do postępowania zostaliby włączeni mieszkańcy obszaru A, posiadający w sprawie faktyczny interes, a wyłączeni - mieszkańcy obszaru B, na których inwestycja w żaden sposób nie oddziałuje.

Przykładów wadliwości obecnie obowiązującego art. 74 ust. 3a ustawy o oś (kryterium bezpośredniego sąsiedztwa) jest więcej. Z uwagi na konieczność stosowania przepisu w literalnym brzmieniu, zdarzają się sytuacje, w których mieszkańcy oddzieleni od terenu planowanej inwestycji działką drogową o szerokości kilku metrów lub inną wąską nieruchomością nie biorą udziału w postępowaniu, bowiem są z niego wykluczeni z uwagi na brak bezpośredniego przylegania ich działki do działki, na której planowane jest przedsięwzięcie. Choć istnieją wyroki, które przyznają status strony postępowania takim mieszkańcom, to są one bardzo nieliczne i nie są publikowane. Praktyka orzecznicza jest natomiast zasadniczo odmienna.

Przykładem ograniczenia liczby stron ze względu na podział geodezyjny jest sytuacja nieruchomości oznaczonych na rysunku 1 literą A, a także inne sytuacje w materiałach już publikowanych przez Generalną Dyрекcyję Ochrony Środowiska.

Należy zwrócić uwagę, że podmiot planujący realizację inwestycji może również celowo dzielić swoją nieruchomość na mniejsze działki ewidencyjne, tak aby ograniczyć liczbę stron. Inwestor poprzez odpowiednie podzielenie nieruchomości i zmianę granicy działek ewidencyjnych może pozbawić statusu strony np. sąsiada, którego nieruchomość będzie znajdować się w niewielkiej odległości od planowanego przedsięwzięcia.

Poniżej przykłady zidentyfikowane w prowadzonych postępowaniach jakkolwiek Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie przesądza czy głównym celem podziału nieruchomości była chęć ograniczenia ilości stron postępowania, czy inne względy.

Rys. 2.

Na rysunku 2 inwestycja została zaplanowana na nieruchomości o numerze ewidencyjnym 60/7, która powstała w wyniku podzielenia nieruchomości o nr ew. 60/1 (cały obszar tej działki oznaczono zielonym kolorem). Po podzieleniu pozostała część działki nr ew. 60/1 otrzymała nr ew. 60/8. Należy zauważyć, że w wyniku takiego podziału działka inwestycyjna 60/7 z jednej strony przylega jedynie do działki drogowej zaś z pozostałych stron otoczona jest nieruchomością o nr 60/8. Oznacza to, że według aktualnego brzmienia art. 74 ust. 3a pkt 1 ustawy, stronami postępowania wg kryterium bezpośredniego sąsiedztwa będą właściciele nieruchomości drogowej i działki 60/1, z której została wydzielona działka pod inwestycję. Właściciele nieruchomości 61/1, 57/1, 56/2 i 56/3 nie będą stronami postępowania o wydanie decyzji według tego kryterium. Po wprowadzeniu kryterium odległościowego zostaliby uznani za strony postępowania.

Rys. 3.

Przedstawione na rysunku 3 wydzielenie z dużej nieruchomości (działka o nr ew. 52/3 została podzielona na działki o nr ew. 52/4 i 52/5) działki pod realizację inwestycji, powoduje ograniczenie liczby stron ustalanych w oparciu o kryterium bezpośredniego sąsiedztwa. W wyniku podziału nieruchomości wydzielona działka pod inwestycję z dwóch stron bezpośrednio sąsiaduje z granicami drugiej działki wyodrębnionej z działki macierzystej. Konsekwencją podziału jest utrata statusu strony postępowania właścicieli działek 51/1, 55/5, 55/6 oraz 165/2.