

SPÓŁECZNY KONTEKST BEZPIECZEŃSTWA INWESTYCJI DROGOWYCH AGLOMERACJI ŚLĄSKIEJ

Krzysztof Barczewski

Wojskowa Akademia Techniczna

Streszczenie. Ocena oddziaływania dużej inwestycji infrastrukturalnej na środowisko przyrodnicze i społeczne jest sztuką, która aczkolwiek skodyfikowana w przepisach prawa, pozostaje w znacznej mierze domeną trudnej wiedzy z wielu dyscyplin technicznych, przyrodniczych, społecznych, a także prawa i ekonomii. Ostatecznym celem powinno być przekonanie podejmującego decyzję administratora publicznego, że proponowany przez inwestora wariant realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego jest najlepszy z możliwych, a konflikty, które powoduje ze środowiskiem przyrodniczym i społecznym, zostały zminimalizowane przez dobór właściwych środków technicznych i organizacyjnych, są zatem możliwe do zaakceptowania. Możliwość podjęcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zależy od tego, na ile raport OOS wykonany dla tej inwestycji przekonuje podejmującego decyzję regionalnego dyrektora OŚ o tym, że zostało zaproponowane optymalne rozwiązanie z punktu widzenia kryteriów funkcjonalnych, technicznych oraz ochrony środowiska. Wybranie przez inwestora kilku wariantów trasowania linii kolejowej może być zaakceptowane. Lepsza ocena oddziaływania na środowisko społeczne staje się możliwa, gdy dostępne są dane o liczbie wyburzeń i liczbie osób w strefie oddziaływania planowanej linii oraz dolegliwości, na jakie się narazi.

Przedmiot opinii

Ocena oddziaływania dużej inwestycji infrastrukturalnej na środowisko przyrodnicze i społeczne jest sztuką, która choć skodyfikowana w przepisach prawa, pozostaje w znacznej mierze domeną trudnej wiedzy z wielu dyscyplin technicznych, przyrodniczych, społecznych, a także prawa i ekonomii. Ostatecznym celem powinno być przekonanie podejmującego decyzję administratora publicznego, że proponowany przez inwestora wariant realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego jest najlepszy z możliwych, a konflikty, które powoduje ze środowiskiem przyrodniczym i społecznym, zostały zminimalizowane poprzez dobór właściwych środków technicznych i organizacyjnych, są zatem możliwe do zaakceptowania. Ten ważny aspekt dokumentacji przedstawionej administracji publicznej musi zostać również oceniony przez konsultanta. Ta dość skomplikowana procedura zapewni uniknięcie szeregu niebezpiecznych przypadków.

W swym opracowaniu konsultant ocenia przede wszystkim:

- kompletność i zgodność z Ustawą¹ Raportu OOS wykonanego na zlecenie inwestora dla planowanego przedsięwzięcia;

¹ Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o „udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko” (DzU

- przydatność tego raportu dla podjęcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez regionalnego dyrektora Ochrony Środowiska;
- kontekst społeczny planowanej inwestycji i sposób zarządzania przez inwestora i regionalnego dyrektora Ochrony Środowiska konfliktem z administracją lokalną i ze społecznościami sąsiadującymi z planowaną inwestycją, jaki pojawił się na tym etapie jej przygotowania.

Rozwój kolei w Polsce jest ze wszech miar pożądany. Oprócz wielu powodów natury czysto gospodarczej, ważne są te związane z ochroną środowiska, ponieważ kolej jest słusznie uznawana za najbardziej prośrodowiskowy rodzaj masowego transportu osób i towarów. Rozwój infrastruktury kolejowej jest jednak w Polsce zbyt wolny. Zdaniem konsultanta nie wykorzystano w pełni szansy, którą stworzył „Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013”. Każda inwestycja zmierzająca do budowy lub modernizacji infrastruktury kolejowej powinna być zatem traktowana priorytetowo.

Przedmiotem opinii są działania inwestora na etapie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji liniowej, polegającej na wybudowaniu tras kolejowych łączących ważne punkty w różnych aglomeracjach. Przykładem może tu być połączenie kolejowe Międzynarodowego Portu Lotniczego w Pyrzowicach z miastami aglomeracji śląskiej: Katowicami, Sosnowcem, Dąbrówą Górniczą, Siemianowicami Śląskimi, Chorzowem, Piekarami Śląskimi, Bytomiem, Zabrzem, Gliwicami i Świętochłowicami. Inwestorem są PKP Polskie Linie Kolejowe SA.

Ten przykład dowodzi, jak budowa połączenia kolejowego pomiędzy Międzynarodowym Portem Lotniczym w Pyrzowicach a miastami aglomeracji śląskiej dobrze wpisuje się w strategię rozwoju transportu kolejowego. Ponieważ aktualnie dowóz osób do lotniska realizowany jest wyłącznie transportem samochodowym, należy spodziewać się szybkich i wymiernych efektów ekologicznych oraz społecznych, polegających m.in. na skróceniu czasu podróży i poprawie bezpieczeństwa w porównaniu z przejazdami przez zatłoczony układ drogowy aglomeracji. Nowa linia kolejowa zostanie włączona w układ linii kolejowych służących realizacji przewozów mieszkańców i towarów w obrębie Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, co przyniesie dalsze korzyści gospodarcze, społeczne i ekologiczne.

Kwalifikacja przedsięwzięcia i podejmujący decyzję

Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 1 ustawy o OoŚ realizacja planowanego przedsięwzięcia wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jako działania

2008 Nr 199 poz. 1227 z późn. Zm.), zwana dalej Ustawą o OoŚ.

mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko², do których zalicza się linie kolejowe wchodzące w skład transeuropejskiego systemu kolei dużych prędkości lub w skład transeuropejskiego systemu kolei konwencjonalnej, w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (DzU z 2007 r., nr 16, poz. 94) lub kolei o znaczeniu państwowym. Organem właściwym do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w tym przypadku jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach. Taka kwalifikacja omawianej inwestycji jest prawidłowa i nie budzi wątpliwości.

Opinia o toku procedury administracyjnej

Organy Generalnej i Regionalnych Dyrekcji Ochrony Środowiska są często oskarżane przez inwestorów o stwarzanie niepotrzebnych przeszkód w fazie przygotowania inwestycji i o nadmierne wydłużanie procedury administracyjnej, prowadzącej do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Konsultanci często są ekspertami w sprawach przygotowania inwestycji infrastrukturalnych, a przez bez mała dwa ostatnie lata pełnili ważne funkcje względem raportu.

Rola regionalnego dyrektora Ochrony Środowiska zaczyna się w momencie wystąpienia inwestora z wnioskiem o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zawiadamia on społeczeństwo o toczącym się postępowaniu, umieszczając stosowną informację na tablicy ogłoszeń i na stronie internetowej, informując także zainteresowane urzędy gmin. Termin zgłaszania uwag został wyznaczony zgodnie z ustawą na 21 dni. W tym czasie regionalny dyrektor analizuje nadesłaną dokumentację, co biorąc pod uwagę jej rozmiar, musi być bardzo pracochłonne. Uwagi odnośnie do raportu OOS oraz wyniki konsultacji społecznych w postaci często setek protestów nadesłanych przez interwenientów strony społecznej RDOŚ w Katowicach przesyła inwestorowi pisma. Trwa intensywne wymiana korespondencji pomiędzy RDOŚ (w Katowicach) a inwestorem, mająca częściowo charakter polemiki z uwagami organu, ale zawierająca wyjaśnienia merytoryczne wykonawcy raportu. Ostateczna wersja uzupełnionego raportu zostaje przekazana organowi. Powinna ona zawierać odpowiedzi na uwagi interwenientów, zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych przeprowadzonych przez RDOŚ, wymaga zatem ponownych konsultacji organu z zainteresowaną stroną społeczną. Narastający konflikt społeczny z lokalną społecznością terenów, przez które ma przebiegać planowana linia kolejowa, powoduje często konieczność przedłużenia konsultacji społecznych. Po tym okresie Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach wyznacza rozprawę administracyjną otwartą dla społeczeństwa. Protokół z rozprawy zostaje

² Zob. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (DzU 2010, Nr 213 poz. 1397).

podany do publicznej wiadomości po opracowaniu dużej ilości uwag strony społecznej, które napłynęły po jej zakończeniu.

Staje się oczywiste, że zasadniczym problemem w postępowaniu administracyjnym w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest konflikt z lokalną społecznością o takich rozmiarach, że administrator publiczny nie może przejść nad tym do porządku dziennego. Takie rozmiary konfliktu w demokratycznym państwie muszą być uznane za istotną przeszkodę w postępowaniu decyzyjnym. Nawet jednak rozległy konflikt społeczny w przypadku inwestycji infrastrukturalnej tak ważnej społecznie, jak planowane połączenie kolejowe, nie powinien być przeszkodą w podjęciu decyzji, jeżeli inwestor w sposób przekonujący uzasadnił wybrany przez siebie wariant i dołożył wszelkich starań, by wyjaśnić społeczeństwu, jakie środki zostaną podjęte, by zminimalizować oddziaływania negatywne, i jaki program rekompensat przewiduje się dla tych, którzy odniosą rzeczywiste straty w związku z realizacją inwestycji. W inwestycjach trudnych regionalny dyrektor Ochrony Środowiska zwraca się do dyrektora generalnego Ochrony Środowiska z prośbą o przedłożenie Krajowej Komisji do Spraw Ocen Oddziaływania na Środowisko prośby o zaopiniowanie wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w trybie art. 132 ustawy o OoŚ.

Podsumowując tę część opinii, konsultant wysoko ocenia działania regionalnego dyrektora Ochrony Środowiska w Katowicach w rozpatrywanej sprawie. Czynności procedury są kompletne i podejmowane bez zbędnej zwłoki, uwagi dotyczące przedłożonego raportu wydają się mieć uzasadnienie, zwłaszcza w części dotyczącej zgodności z lokalnym planowaniem przestrzennym. Co więcej, konsultant uważa, że inwestor został potraktowany łagodnie. Uważa analiza raportu pozostawia pewne wątpliwości, czy wariant wybrany przez inwestora jest optymalny z punktu widzenia kryteriów funkcjonalnych, środowiskowych i społecznych. Być może regionalny dyrektor ma taką pewność, posiłkując się wiedzą o uwarunkowaniach lokalnych i w oparciu o analizy, które nie zostały dołączone do dostępnej konsultantowi dokumentacji.

Dostarczona dokumentacja

Nagminną bolączką polskiego systemu ocen oddziaływania na środowisko stało się wykonywanie raportów oceny, które wraz z załącznikami liczą sobie wiele tysięcy stron tekstu, map i fotografii. Tak obszerna dokumentacja jest trudna do analizy i staje się często przyczyną opóźnień w procedurze oceny oddziaływania inwestycji na środowisko. Utrudnia podejmującemu decyzję wyrobienie sobie opinii o istotności prognozowanych oddziaływań, informacja o podstawowym znaczeniu jest bowiem zwykle rozwodniona w morzu informacji nieprzydatnej w procesie decyzyjnym. Znacznie podnosi też koszt wykonania oceny. Jakie znaczenie dla regionalnego dyrektora OŚ może mieć wyliczanie na kilkunastu stronach obiektów inżynierskich znajdujących się na istniejących liniach kolejowych? Innym przykładem może być

umieszczanie często na wielu stronach w większości pustych tabel. Samo streszczenie raportu w języku niespecialistycznym może mieć wiele stron tekstu.

Wybór wariantów przedsięwzięcia do analizy

Wymóg opisu wariantów realizacji przedsięwzięcia w raporcie OOS jest mocno ugruntowany w ustawie o OOS. W przypadku wielu drobnych przedsięwzięć, jak np. anteny łączności sieci komórkowej, mogą się one wydawać niepotrzebne i powodować, że wykonawca oceny sztucznie tworzy rozwiązania wariantowe, by wypełnić wymóg ustawy. Inaczej jest jednak z dużymi inwestycjami, których ingerencja w środowisko przyrodnicze i społeczne jest znacząca i które mogą stać się źródłem konfliktów z organizacjami ekologicznymi i z lokalnymi społecznościami. W takich przypadkach prawidłowa analiza wariantów i przedstawienie jej wyników podejmującemu decyzję administratorowi publicznemu ma kluczowe znaczenie dla uzasadnienia wybranego przez inwestora wariantu.

Inwestor ma pełne prawo do wyboru takiego wariantu, który najlepiej realizuje cele stawiane przedsięwzięciu inwestycyjnemu. To zrozumiałe, że będzie on preferował te warianty realizacji przedsięwzięcia, które mają największe zalety funkcjonalne (np. zapewnią największe przewozy pasażerów, komunikując wszystkie większe miasta aglomeracji śląskiej) i będzie ekonomicznie możliwy do realizacji w ramach posiadanego budżetu. Kryteria funkcjonalne i ekonomiczne mają jednak mniejsze znaczenie dla regionalnego dyrektora OŚ, dla pozarządowych organizacji ekologicznych i dla lokalnych społeczności sąsiadujących z planowaną inwestycją. Dlatego też inwestor, ubiegając się o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, musi również wnikliwie analizować kryteria środowiska przyrodniczego i społecznego, a także inne, dotyczące np. przewidywanych zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Te dwie pierwsze grupy kryteriów będą szczególnie ważne na etapie komunikacji ze stroną społeczną, gdy inwestycja okazuje się społecznie lub przyrodniczo kontrowersyjna. Może to spowodować, że ostatecznie wybrany wariant będzie nieco gorszy funkcjonalnie lub/i ekonomicznie, ale będzie powodował możliwe do zaakceptowania konflikty ze środowiskiem przyrodniczym i społecznym. Dowód na to, że inwestor dokonał wyboru rozwiązania optymalnego z punktu widzenia wszystkich istotnych w danym przypadku grup kryteriów, powinien znaleźć się w dokumentacji przedstawionej administratorowi publicznemu.

Główne problemy oddziaływania inwestycji na środowisko przyrodnicze

Analiza oddziaływań planowanego przedsięwzięcia na środowisko przyrodnicze jest jednym z głównych zadań raportu OOS. Tego typu inwestycja jest inwestycją liniową, co stanowi znacznie większe wyzwanie dla zespołu oceniającego niż

w przypadku inwestycji punktowej. Prawidłową metodyką w takim przypadku jest określenie na podstawie dostępnej wiedzy szerokości pasa oddziaływania przedsięwzięcia na poszczególne elementy środowiska przyrodniczego, inwentaryzacja zasobów przyrody ożywionej i nieożywionej, a następnie określenie, w jakim stopniu poszczególne dobra przyrodnicze ponoszą ryzyko zniszczenia, czy to w sposób bezpośredni, czy też w wyniku długotrwałego oddziaływania przedsięwzięcia na te dobra. Na końcu należy zaproponować odpowiednie środki zmniejszające oddziaływanie niekorzystne.

Podstawowym problemem inwestycji liniowych jest rozcięcie przestrzennych struktur przyrodniczych. Odnośnie do gatunków płazów, gadów i ssaków należy zinwentaryzować trasy ich wędrówek, czy to występujących lokalnie, np. do miejsc rozrodu lub żerowisk, czy też korytarzy ekologicznych, mających ponadlokalne znaczenie dla migracji gatunków. Te właśnie miejsca powinny być traktowane przez projektantów ze szczególną uwagą przy doborze środków zmniejszających oddziaływanie niekorzystne.

Ocena zastosowania zarysowanej powyżej metodyki i kompletności analizy wpływu planowanej linii kolejowej na środowisko przyrodnicze jest generalnie pozytywna. Dla poszczególnych gatunków roślin, grzybów i zwierząt należy prawidłowo wyznaczyć szerokość pasa oddziaływań, a inwentaryzację przeprowadzić w sposób niebudzący większych zastrzeżeń. Ryzyko zniszczenia cennych gatunków ocenia się bez częstych w takich przypadkach prób minimalizowania go lub ukrywania niewygodnych faktów. Ta część oceny przekonuje, że wszystkie warianty trasowania przebiegu linii kolejowej są możliwe do zaakceptowania, przy czym najkorzystniejszy okazuje się wariant 1. Analizy dokonuje się dla zinwentaryzowanych stanowisk chronionych i ważnych gatunków roślin, bezkręgowców, płazów i gadów, ryb, ptaków i ssaków.

Na terenach, gdzie są duże inwestycje, do których należy Górny Śląsk, szczególne znaczenie ma analiza oddziaływań skumulowanych. W pobliżu planowanej trasy kolejowej zostały zlokalizowane dwie ważne drogi krajowe: autostrada A1 i droga S1. Ponadto należy pamiętać o oddziaływaniach związanych z operacjami lotniczymi w sąsiedztwie Międzynarodowego Portu Lotniczego „Katowice” w Pyrzowicach.

Główne problemy oddziaływania inwestycji na środowisko społeczne

Ta część analizy najbardziej interesuje społeczności lokalne, które sąsiadują z planowaną inwestycją. Najważniejsze kryteria, które zwykle rozpatruje się w analizie, dotyczą wielkości populacji wyekspozowanej na hałas, zanieczyszczeń powietrza, wody i gleby, niebezpieczeństw dla zdrowia, w tym związanych z ryzykiem poważnej awarii, liczby niezbędnych wyburzeń i związanych z tym przesiedleń, utraty wartości

nieruchomości związanej z sąsiedztwem korytarza transportowego oraz pogorszenia warunków życia, co z kolei jest związane głównie z efektem rozcięcia przestrzennych struktur społecznych. Strona społeczna często też eksponuje kryteria przyrodnicze, uważając niesłusznie, że są one bardziej nośne niż kryteria egzystencjalne. Ta część analizy nie wypada już tak dobrze jak poprzednia, czego skutkiem jest znaczny poziom konfliktu z lokalną społecznością.

Oddziaływanie na środowisko społeczne często jest bagatelizowane przez wykonawców oceny, którzy utożsamiają środowisko z dobrami przyrody. Jednak zarówno Dyrektywa 85/337EC, jak i całe prawodawstwo dotyczące demokracji środowiskowej obowiązujące w krajach Unii Europejskiej, stawiają równie wysoko ochronę środowiska społecznego co środowiska przyrodniczego w procesie inwestycyjnym. Polskie prawo zawiera wystarczające regulacje, by interes środowiska społecznego należycie w tym procesie uwzględnić.

Metodyka w tym przypadku jest analogiczna jak zarysowana poprzednio dla oceny oddziaływania na środowisko przyrodnicze. Należy określić dobra środowiska społecznego w pasie oddziaływania inwestycji, zinwentaryzować ich stan aktualny, prognozowaną wielkość oddziaływań i zaproponować środki zmniejszające oddziaływanie niekorzystne.

Do najważniejszych kryteriów oddziaływania linii kolejowej na ludzi (a wymaga tego art. 66.1.7.a ustawy o OoŚ w uzasadnieniu wybranego przez inwestora wariantu) należy liczba osób zamieszkałych w pasie terenu przyległym do torowiska. Szerokość tej strefy wymaga uzasadnienia, konsultant w przypadku inwestycji drogowych stosował odległości 250 i 500 m po obu stronach drogi, licząc od jej skrajni. Takiej informacji nie może zabraknąć w raporcie, a zbyt często informacje zawarte są zaledwie wykazem miejscowości, przez które ma przebiegać projektowana linia kolejowa, wraz z liczbą mieszkańców, gęstością zaludnienia i odległością zabudowy od torowiska. Kolejną ważną informacją jest liczba budynków konieczna do wyburzenia oraz liczba osób, których przesiedlenie okaże się konieczne. Wykonawcy raportu wielokrotnie uzasadniają wybór trasowania chęcią zminimalizowania liczby wyburzeń czy przesiedleń, lecz nie przedstawiają na to żadnych dowodów. Brak takich danych w raporcie jest istotną wadą. Byłoby wskazane, by w czasie planowanego posiedzenia Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko inwestor przedstawił takie dane.

Analiza ekspozycji ludzi na hałas wyróżnia się zdecydowanie na korzyść spośród wszystkich analiz oddziaływań na środowisko społeczne, które dostępne są w raporcie. Autorzy przeanalizowali najpierw stan istniejący środowiska akustycznego. Nie dziwi niestety, że w Aglomeracji Górnośląskiej z dostępnych wyników pomiarów i analiz archiwalnych na terenach znajdujących się w bezpośrednim zasięgu oddziaływania inwestycji już obecnie, zwłaszcza na pierwszym, silnie zurbanizowanym i uprzemysłowionym odcinku, standardy jakości środowiska w zakresie hałasu nie

są dotrzymane i występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów. Jedyne na terenach mniej zurbanizowanych lub położonych w większej odległości od głównych ciągów komunikacyjnych i zakładów przemysłowych stwierdza się brak przekroczeń poziomów dopuszczalnych. Projektanci zdają sobie z tego sprawę i projekty aktualnie realizowanych inwestycji infrastrukturalnych, jak np. budowa autostrady A1 czy też modernizacja linii E30, przewidują budowę zabezpieczeń przeciwhałasowych w postaci ekranów akustycznych w celu obniżenia poziomu hałasu i zapewnienia dotrzymania standardów.

Autorzy tej części opracowania wykonali sami badania terenowe i prognozowali za pomocą zaawansowanych modeli matematycznych poziom hałasu w otoczeniu linii kolejowej na etapie budowy i eksploatacji. Budowa projektowanego połączenia kolejowego spowoduje zmianę klimatu akustycznego na terenie, na którym będzie przebiegać. Dla odcinka istniejącego, od km 2.1 do km 15, który będzie zmodernizowany, prognozuje się spadek poziomu hałasu o ok. 5 dB w porze nocy dla zabudowy położonej najbliżej, torowiska na odcinku przebiegającym przez Katowice. Na pozostałym odcinku prognozowany jest wzrost poziomu hałasu nawet o 10 dB, co wynika z prognozowanego wzrostu natężenia ruchu oraz znaczącego wzrostu prędkości z obecnych 30 km/h do projektowanych 100 km/h. Na pozostałym odcinku przebiegającym przez tereny znacznie mniej zurbanizowane, obecny klimat akustyczny kształtowany jest hałasem komunikacyjnym, lotniczym i bytowym i przekroczenia występują sporadycznie. Niezależnie od tego, dla terenów chronionych przed hałasem zastosowane zostaną środki zmniejszające oddziaływania niekorzystne, które ograniczą negatywne oddziaływanie hałasu kolejowego. Dostępna w raporcie analiza wskazuje także, że z punktu widzenia hałasu różnice pomiędzy poszczególnymi wariantami realizacji inwestycji są niewielkie, a liczba mieszkańców potencjalnie narażonych na ponadnormatywne oddziaływanie hałasu w każdym z wariantów będzie podobna. Można wybrać wariant, w którym poziomy hałasu na pierwszej linii zabudowy byłyby najmniejsze, co spowodowane jest mniejszą maksymalną prędkością pociągów – 120 km/h – oraz nieco większą odległością zabudowań od torowiska. Wariant ten przebiega jednak przez większą liczbę miejscowości, zdaniem twórców raportu zatem liczba potencjalnie narażonych osób jest porównywalna z innymi wariantami. Ten wniosek nie wynika jednak z analizy mapy zamieszczonej w Dodatku V i byłby łatwiejszy do uzasadnienia, gdyby przedstawiono w raporcie dane o liczbie ludności zamieszkałej w pasie oddziaływania linii kolejowej.

Oddziaływanie projektowanej linii kolejowej powinno być analizowane w aspekcie rozcięcia struktur przestrzennych. Rozcięcie takie jest nieuniknione i powinno zostać zminimalizowane poprzez odbudowanie powiązań poprzecznych dzięki lokalizacji w odpowiednich miejscach wiaduktów i przepustów.

Opinia o programie promocyjno-konsultacyjnym inwestora

Duża inwestycja infrastrukturalna, zwłaszcza liniowa, nieuchronnie powoduje ryzyko znaczącego konfliktu. Wysoki poziom konfliktu może stać się przeszkodą w procesie decyzyjnym. Jest to reguła w demokratycznym państwie, w którym władza czuje się odpowiedzialna z jednej strony za rozwój infrastruktury, z drugiej zaś musi brać pod uwagę poziom niezadowolenia społecznego związany z podejmowanymi przez siebie decyzjami. Jest więc w interesie inwestora, by na etapie poprzedzającym podjęcie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uczynić wszystko, co możliwe, by zminimalizować konflikt. Działania te nie są wymagane przez obowiązujące prawo i nie należy ich utożsamiać z konsultacjami społecznymi, których wymaga przepis art. 33-38 ustawy o OOS. Można je nazwać programem konsultacyjno-promocyjnym inwestora, bo chodzi tu tyle samo o skonsultowanie z interesariuszami kształtu projektu, gdy wszystkie opcje są jeszcze otwarte, co o przekonanie zainteresowanych do proponowanych rozwiązań lokalizacyjnych, organizacyjnych i technicznych. Zapis art. 66.1.15 wymagający przedstawienia analizy ryzyka powstania konfliktów społecznych daje inwestorowi możliwość poinformowania podejmującego decyzję o tym, co zostało uczynione, by potencjalny konflikt zminimalizować.

Nawet wysoki poziom konfliktu nie stanowi prawnej przeszkody w podjęciu decyzji, jeżeli organ wykonał prawidłowo wszystkie czynności przewidziane przez prawo. Jednak niedostatek promocyjno-konsultacyjnych działań inwestora stawia podejmującego decyzję w obliczu konfliktu, w którym nieuchronnie staje się jego stroną. W tym sensie należy to uznać za psucie demokracji.

Zainteresowane grupy społeczne – interesariusze

Na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do grup społecznych wyrażających zainteresowanie projektem należą lokalne społeczności, w imieniu których występują lokalne władze samorządowe, pozarządowe organizacje ekologiczne oraz stowarzyszenia przedsiębiorców, rolników, kulturalne i im podobne. Inwestor oraz reprezentujący go autorzy raportu powinni zrozumieć powody działań interesariuszy i uczynić wszystko, by, jeżeli to możliwe, zminimalizować problemy związane z lokalizowaną inwestycją.

W przypadku planowanej linii kolejowej głównym zainteresowanym jest lokalna społeczność, która ma sąsiadować z wariantami trasy zaproponowanymi przez inwestora. To zrozumiałe, że na tym etapie bezpośrednie konsultacje przeprowadza się z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta. Należy jednak zadbać, by lokalna społeczność była o wszystkim informowana i by ta faza kontaktów była w pełni transparentna.

Spośród pozarządowych organizacji ekologicznych przeważają te o zasięgu lokalnym lub regionalnym. Spośród organizacji ogólnopolskich zainteresowanie wyrażają

jedynie nieliczne. Jest to zrozumiałe, ponieważ preferują one transport kolejowy jako mniej obciążający środowisko. Podobnie jest ze stowarzyszeniami zawodowymi i kulturalnymi – największe zainteresowanie okazują stowarzyszenia lokalne i regionalne.

Działania inwestora na etapie przygotowania raportu

W rozdziale X raportu OOS i w załączniku 7 omówiono wyniki spotkań konsultacyjno-informacyjnych, które odbywały się na etapie prac przygotowawczych. Konsultacje na tym etapie odbywały się przede wszystkim z władzami samorządowymi gmin, na terenie których projektowano przebieg linii kolejowej. Takie postępowanie na etapie planowania lokalizacji inwestycji należy uznać za prawidłowe. Z treści rozdziału X wynika, że spotkania były liczne i rozpoczęły się na wystarczająco wczesnym etapie. Zainteresowane samorządy zgłaszały szereg postulatów w trosce o zminimalizowanie ingerencji trasy w środowisko społeczne. Co symptomatyczne, w niektórych przypadkach wskazywano na możliwy przebieg trasy przez teren sąsiedniej gminy. Najbardziej aktywnie uczestniczące w procesie wyboru optymalnego przebiegu linii kolejowej były gminy Ożarówce, Bobrowniki i Świerklaniec oraz miasto Chorzów. Wyniki tej fazy działań konsultacyjnych inwestora prowadzą się do zebrania następujących głównych postulatów strony społecznej:

- postulat utrzymania wspólnego korytarza transportowego dla linii kolejowej oraz autostrady A1 (Miasto Chorzów i Centrum Dziedzictwa Przyrody Górnego Śląska);
- lokalizacja przystanków i wiaduktów w celu zminimalizowania efektu rozcięcia (miasto Piekary Śląskie, gmina Ożarówce);
- korekty przebiegu linii kolejowej (gmina Ożarówce, gmina Bobrowniki, powiat Tarnogórski, miasto Chorzów, gmina Świerklaniec);

Zainteresowane gminy proponowały szczegółowe korekty przedstawionych im wariantów oraz przedstawiały nowe, możliwe dla nich do zaakceptowania przebiegi. W rezultacie tej fazy konsultacji wydaje się, że istnieje wariant najmniej konfliktowy dla gminy Ożarówce, choć w dokumentacji przedstawiono pisma samorządu tej gminy odrzucające jakikolwiek przebieg przez jej teren. Niestety, z treści rozdziału X nie wynika, które z tych postulatów zostały przyjęte przez projektantów i jakie były argumenty za odrzuceniem pozostałych. Zapewne jednak samorządy były o tych powodach informowane, również w tej fazie powstał ostateczny przebieg trzech analizowanych w raporcie wariantów linii kolejowej.

Z dostępnej konsultantowi dokumentacji wynika, że lokalna społeczność była również poinformowana o toczących się konsultacjach. Dowodem na to są załączne protesty, których przytoczono siedemdziesiąt. Lektura listów protestacyjnych dowodzi, że także mieszkańcy najczęściej postulują usytuowanie linii kolejowej we wspólnym korytarzu transportowym z autostradą. Wielu z nich wskazuje na

wariant 2b jako pozadzany, inni znów uvažają ten wariant za niemożliwy ze względu na zagrożenie jeziora Świerklaniec jako źródła wody pitnej. Liczne są uwagi do raportu OOS oraz argumenty na rzecz ochrony środowiska przyrodniczego i społecznego.

Autorzy raportu zamieszczają w jednym z załączników pisma, jakie przesłali interwenientom w odpowiedzi na ich protesty. Uzasadniają w nich wybrane przez siebie rozwiązania i podają przyczyny preferowania wariantu 1. O możliwych tu wreszcie do znalezienia argumentach inwestora uniemożliwiających na tym etapie poprowadzenie linii kolejowej we wspólnym korytarzu z autostradą konsultant pisał już wcześniej w tej opinii. Pominąwszy kwestię wspólnego korytarza transportowego, z korespondencji tej nie wynika żaden wariant trasowania linii kolejowej, który byłby możliwy do zaakceptowania przez lokalną społeczność. Taka sytuacja jest typowa dla liniowych inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza gdy są projektowane w gęsto zaludnionym regionie, do których należy Górny Śląsk. Próby wskazania innego przebiegu są w istocie próbami przeniesienia uciążliwości w pobliże innej wsi czy osiedla.

Sposób zarządzania konfliktem przez inwestora

Często niedosyt budzi brak informacji o tym, w jakim stopniu konsultacje wpłynęły na ostateczny kształt projektu. Jeżeli inwestor wykorzystał w jakimś stopniu wiedzę lokalną do zmniejszenia uciążliwości któregoś z wariantów poprzez korektę jego przebiegu lub np. wprowadzając zmiany w lokalizacji przepustów lub ekranów, Regionalny Dyrektor OOS byłby z pewnością tym zainteresowany.

Bardzo często nie ma też żadnej informacji o działaniach informacyjnych ze strony wykonawcy raportu. Jako minimum można było utworzyć stronę internetową promującą przedsięwzięcie, gdzie można przedstawić w atrakcyjnej formie istotne dla zainteresowanych informacje.

Zdarza się też, że wykonawca raportu w porozumieniu z inwestorem nie przedstawia choć w zarysie w odpowiedziach na protesty zasad wypłaty rekompensat za wyburzenia i wywłaszczenia. Suche odesłanie do przepisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym prawdopodobnie zostało odebrane przez interwenientów jako arogancja.

Wnioski i rekomendacje

Wytrasowanie linii kolejowej w tak gęsto zamieszkałym i uprzemysłowionym regionie (jak Region Górnośląski) jest przedsięwzięciem bardzo trudnym. Linia ta jest rozwiązaniem pożądanym i potrzebnym i powinna być wybudowana.

Możliwość podjęcia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zależy od tego, na ile raport OOS wykonany dla tej inwestycji przekonuje podejmującego decyzję

regionalnego dyrektora OŚ o tym, że zostało zaproponowane optymalne rozwiązanie z punktu widzenia kryteriów funkcjonalnych, technicznych oraz ochrony środowiska.

Największą ułomnością tego typu raportu jest brak analizy trasowania linii kolejowej w korytarzach budowanych aktualnie autostrad i tras szybkiego ruchu. Być może w aktualnej sytuacji rzeczywiście takie rozwiązanie nie jest już możliwe. Może też być i tak, że rozwiązanie to okazałoby się gorsze ze względu na większą liczbę wyburzeń. W raporcie powinna znaleźć się na to odpowiedź. Jeżeli jednak takie spóźnione rozwiązanie miałyby się okazać najlepsze przyrodniczo i społecznie, to brak odpowiednio wczesnego projektu obu dróg we wspólnym korytarzu byłby dowodem na błąd regionalnej polityki transportowej.

Wybranie przez inwestora kilku wariantów trasowania linii kolejowej może być zaakceptowane. Lepsza ocena oddziaływania na środowisko społeczne staje się możliwa, gdy dostępne są dane o liczbie wyburzeń i liczbie osób w strefie oddziaływania planowanej linii oraz dolegliwości, na jakie się narazi.

LITERATURA:

1. I. GRUDZIŃSKA, J. ZARZECKA, *Zmiany w postępowaniach administracyjnych w sprawach ocen oddziaływania na środowisko*, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Warszawa 2011.
2. *Jakość oddziaływania na środowisko w Polsce. Krajowa praktyka a prawo wspólnotowe*, WWF Polska/Instytut Ekonomii Środowiska, Warszawa 2006.
3. *Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszarze Natura 2000. Wytoczne metodyczne dotyczące przepisów Artykułu 6 (3) i (4) Dyrektywy Środowiskowej 92/43/EWG*, WWF Polska, Warszawa 2005.
4. *Poradnik przeprowadzania Ocen Oddziaływania na Środowisko*, red. W. Lenart i A. Tyrzecki, EKONSULT, Gdańsk 1998.

The environmental impact assessment of the planned infrastructure investments based on an example of the rail links of the Silesian conurbation

Abstract: The impact assessment of large infrastructure investment on natural and social environment is an art, that although codified by the law, remains largely a difficult domain of knowledge in many technical disciplines, natural, social, and law and economics. The ultimate goal should be to convince the public that proposed by investor embodiment of the infrastructure project is the best possible, and dangers against the natural environment and society have been minimized by selection of appropriate technical and organizational measures. The decision and an impact on the environmental conditions depends on how the report for the project is made, convincing the decision-taking Regional Director of Environmental Protection that the optimal solution was proposed in terms of functional criteria, technical and environmental protection. Selecting by the investor several railroad routing options can be necessary. Improved assessment of the impact on the social environment becomes possible when the data are available on the number of demolitions and the number of people in the impact zone of the planned lines and ailments to which they are put at risk.