

Bariery w rozwoju stacji turystyczno - narciarskich w Polsce

Regulacje prawne

I. Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno - budowlanym

Wpływ regulacji z zakresu prawa ochrony środowiska na sprawność i koszty procesu inwestycyjnego najlepiej zobrazować poprzez posłużenie się przykładem dwóch przedsięwzięć:

I. modernizacji Kolei Linowej na Kasprowy Wierch oraz

II. budowy ośrodka narciarskiego w Tatrzańskiej Łomnicy na Słowacji.

Obydwie inwestycje realizowane były/są na obszarze o podobnych wartościach przyrodniczych, w obrębie parków narodowych. W stosunku do każdej z nich obowiązują identyczne normy prawa Unii Europejskiej.

Zasadnicza różnica polega na tym, iż wpływ na środowisko pierwszej z nich, która jest tylko modernizacją już istniejącego urządzenia, i której zdolność przewozowa wynosi maksymalnie 360 osób/godzinę, jest nieporównywalnie mniejszy niż drugiej, której przepustowość docelowo ma wynosić około 8000 - 9000 osób/godzinę. Dlaczego zatem procesy administracyjne dotyczące pierwszej Kolei trwały 12 lat i do dnia dzisiejszego nie są zakończone, podczas gdy budowa ośrodka w Łomnicy mogła rozpocząć się już w 3-4 lat od powstaniu projektu? Jednym z podstawowych powodów jest z pewnością polskie prawo.

Od dłuższego czasu, a w szczególności od dnia wejścia Polski do Unii Europejskiej, uzyskanie wszystkich wymaganych prawem decyzji, uzgodnień i opinii z zakresu ochrony środowiska jest procesem niezwykle uciążliwym, znacząco wydłużającym realizację inwestycji. Niestety polski ustawodawca, zamiast proces ten maksymalnie uprościć, co jest możliwe w granicach prawa wspólnotowego, wprowadza kolejne regulacje prawne przynoszące efekt odwrotny. Najlepszym przykładem takiego działania jest obowiązująca od dnia 15 listopada 2008 r. ustawa z dnia 3 października 2008 r. „o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko”. Poniżej przedstawiono najważniejsze zmiany, wprowadzone przedmiotową ustawą, które spowodują wydłużenie i wzrost kosztów procedur zmierzających do wydania zezwolenia na realizację infrastruktury turystyczno - narciarskiej.

Procedura podwójnej oceny

Dotychczas ocena oddziaływania danego zamierzenia budowlanego na środowisko dokonywana była w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Po uzyskaniu tej decyzji, „sprawy środowiskowe” były już zamknięte. To niestety uległo zmianie. Zgodnie z nową ustawą istnieje ryzyko, iż w ramach procedury uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, konieczne będzie przeprowadzenie oceny oddziaływania po raz kolejny, ze wszystkimi tego konsekwencjami, jak np. obowiązkiem sporządzenia drugiego raportu środowiskowego, udziałem organizacji ekologicznych, itd. Stanie się to w następujących sytuacjach:

- w wypadku, gdy obowiązek taki zostanie nałożony w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (na podstawie postanowienia regionalnego dyrektora ochrony środowiska - nowego organu administracyjnego, o którym mowa poniżej), przy czym przesłanki dopuszczające możliwość takiego rozstrzygnięcia są na tyle ogólne, iż nigdy nie będziemy mieli gwarancji, że uda się uniknąć przeprowadzenia kolejnej oceny lub

- jeśli organ właściwy do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzi, że we wniosku o wydanie tej decyzji zostały dokonane zmiany w stosunku do wymagań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub

- na wniosek inwestora.

We wszystkich opisanych powyżej przypadkach ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko będzie przeprowadzana przez nowy organ administracyjny, który został powołany na podstawie ustawy z dnia 15 listopada br - regionalnego dyrektora ochrony środowiska (zwanego dalej RDOŚ). Spowoduje to, iż inwestycję, pod względem spełniania wymogów środowiskowych, będą oceniać dwa różne podmioty (wójt, burmistrz lub prezydent oraz RDOŚ) a nie, jak dotychczas jeden.

Zmiany w prawie budowlanym

Zasadnicze i niekorzystne dla inwestorów zmiany pojawiły się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Po pierwsze, od dnia 15 listopada br wszystkie przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000 (w tym budowa wyciągów i kolei linowych oraz tras narciarskich) będą musiały uzyskać pozwolenie na budowę. Ma to szczególne znaczenie dla zamierzeń budowlanych, do wykonania których do tej pory wystarczyło tylko zgłoszenie właściwemu organowi. Obecnie, jeśli planowana inwestycja znajduje się w obszernym katalogu przedsięwzięć mogących wpływać na środowisko (zawsze lub tylko potencjalnie) wymienionych w rozporządzeniu, samo zgłoszenie już nie wystarczy. Konieczne będzie wystąpienie z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę.

Po drugie, poszerzeniu ulegnie krąg stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę, który do tej pory ograniczony był do inwestora oraz właścicieli, użytkowników wieczystych oraz zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Od dnia wejścia w życie nowej ustawy, w przypadku gdy w ramach postępowania o wydanie tego pozwolenia będzie przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko, uprawnienia strony będą przysługiwały również organizacjom ekologicznym, które zgłoszą chęć udziału w tym postępowaniu. Pojawienie się ich w postępowaniu budowlanym powoduje jego nieprzewidywalne przedłużenie, co często jest celem „samym w sobie” dla takich organizacji.

Zwiększenie uprawnień organizacji ekologicznych

Najważniejszą zmianą w tym zakresie jest omówiona powyżej możliwość przyłączenia się przedmiotowych organizacji do postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na budowę. W ten sposób ekologowie będą mogli brać udział we wszystkich postępowaniach poprzedzających realizację inwestycji począwszy od decyzji WZiZT, poprzez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, skończywszy na pozwoleniu na budowę. Ponadto znacznie zwiększone zostały ich uprawnienia w zakresie drugiego z wymienionych powyżej postępowań. W

szczegółności usunięto istniejące dotychczas ograniczenie polegające na tym, iż organizacje ekologiczne mogły zgłaszać się do postępowania wyłącznie w okresie 21 dni przewidzianym na składanie uwag i wniosków. Zniesiono także wymóg uzasadniania chęci udziału w postępowaniu miejscem działania. Ponadto do złożenia odwołania, czy też skargi na decyzję nie jest wymagane, by organizacja uczestniczyła we wcześniejszych etapach postępowania.

Wprowadzając omówione powyżej regulacje polski ustawodawca tłumaczył się, nie po raz pierwszy, koniecznością dostosowania polskich przepisów do prawa Unii Europejskiej. Tymczasem w rzeczywistości wiele wprowadzanych „pod tym tytułem” zmian nie znajduje uzasadnienia w prawie wspólnotowym, a w bardzo wielu wypadkach przepisy polskie są znacznie bardziej rygorystyczne (np. niektóre przedsięwzięcia, jak np. mniejsze wyciągi i trasy narciarskie mogłyby być, jak to jest chociażby w Austrii, całkowicie zwolnione spod procedury oceny oddziaływania na środowisko). Aby uzmysłowić sposób rozumienia przez nasze władze regulacji europejskich oraz przedstawić „logikę” warto posłużyć się przykładem. Otóż Komisja Europejska podniosła przeciwko władzom polskim zarzut, iż wprowadzając w 2005 r. instytucję decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia i odrębne postępowanie w tym zakresie (co oczywiście było uzasadniane wymogami UE), polskie prawo stało się jeszcze bardziej niezgodne z dyrektywami wspólnotowymi. Pojawiły się bowiem dwie decyzje warunkujące możliwość rozpoczęcia budowy, tj. decyzja środowiskowa i decyzja końcowa zezwalająca ostatecznie na realizację inwestycji (najczęściej jest to pozwolenie na budowę), z których każda wchodzi w zakres pojawiającej się w prawie europejskim definicji „zezwolenia na inwestycję”, przy czym tylko w postępowaniu poprzedzającym jedną z nich, przeprowadzana jest ocena oddziaływania na środowisko. Tymczasem wymagania określone w dyrektywie w odniesieniu do „zezwolenia na inwestycję” muszą być, zdaniem Komisji, spełnione na etapie każdej decyzji mieszczącej się w ww. definicji, jeśli państwo członkowskie decyduje się na wprowadzenie takiego podziału. Zamiast zatem zlikwidować krytykowaną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach i ograniczyć się do wprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko do postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę, Polski ustawodawca zdecydował się na „procedurę podwójnej oceny” w wypadku obydwu ww. decyzji.

II. Brak regulacji prawnej umożliwiającej dostęp do terenów o znacznej wartości rekreacyjno - turystycznej

Powszechnie znany jest problem zamykania tras narciarskich na skutek sprzeciwu jednego właściciela nieruchomości położonej na stoku, do którego nie trafiają żadne argumenty i który nie przejmuje się faktem, że likwidacja ośrodka narciarskiego odbije się niekorzystnie nie tylko na jego gestorze ale i na całej społeczności lokalnej. Przypadki te zostały nagłośnione przez media, aczkolwiek trzeba wskazać, iż zagradzane w podobny sposób były również szlaki turystyczne pieszkie i rowerowe.

W prawie polskim brak jest regulacji prawnej, która umożliwiłaby rozwiązanie opisanych powyżej problemów. Tymczasem prawo obywateli do wypoczynku, rekreacji, uprawiania sportu a także możliwości bezpośredniego poznania terenów o znaczących walorach turystycznych i przyrodniczych jest wartością niezwykle cenną i powinno być chronione przez polski porządek prawny. Aby umożliwić realizację opisanych powyżej celów należy wprowadzić odpowiednie przepisy, które umożliwią korzystanie z miejsc, które poprzez swą lokalizację, ukształtowanie, walory widokowe, przyrodnicze itp., mają wyjątkowy charakter.

Niezwykle pozytywnie należy ocenić przygotowany przez adwokata Janusza Długopolskiego projekt tzw. „służebności szlaku”. Przede wszystkim nie ogranicza się on tylko do tras narciarskich, ale obejmuje swym zakresem również szlaki turystyczne piesze i rowerowe, wodne, wspinaczkowe a nawet punkty widokowe. Dzięki temu z pewnością uzyska poparcie większej grupy osób. Ponadto oparto go nie na konstrukcji wyłączenia, zawsze budzącej opór prywatnych właścicieli, ale posłużono się instytucją służebności o ograniczonym zakresie zarówno rzeczowym, a niekiedy również czasowym (np. w wypadku tras narciarskich ograniczenie korzystania z nieruchomości przez właściciela będzie dotyczyć tylko sezonu zimowego).

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego opisanej powyżej instytucji stanowiłoby zasadnicze ułatwienie dla realizacji inwestycji narciarsko - turystycznych i zapobiegłoby kuriozalnym sytuacjom, w których jedna osoba może doprowadzić do zamknięcia całego ośrodka narciarskiego.

III. Brak szczegółowej regulacji dotyczącej praw i obowiązków użytkowników i gestorów wyciągów, kolei i tras narciarskich

Obowiązujące dotychczas rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r, nie obejmowało zagadnienia wystarczająco aby gestorzy stacji turystyczno - narciarskich jak i korzystający z nich turyści, narciarze znali zakres dotyczących ich praw i obowiązków. Na tej podstawie, jak i uregulowaniach prawnych obowiązujących na świecie została wyodrębniona grupa spraw, których formalne opisanie wymaga rozwiązań ustawodawczych jak i potem uregulowań szczegółowych zawartych w rozporządzeniach.

Zestawienie zapisów, uregulowań na które oczekują gestorzy urządzeń:

- Określenie podmiotów, które mogą prowadzić akcje ratownicze,
- Zasady finansowania ratownictwa w miejscach publicznych jakimi są trasy narciarskie, turystyczne,
- Zasady jakie muszą przestrzegać uczestnicy korzystający ze stoku, trasy itp.,
- Odpowiedzialność uczestnika korzystającego ze stoku, trasy itp.,
- Zestawienie zasad jakim muszą odpowiadać, trasy narciarskie, szlaki turystyczne, itp.
- Określenie zasad chłonności stoków, wynikających z ich przepustowości,
- Ramowy zakres zawartości regulaminu korzystania z danego terenu, obiektu i urządzenia,

Plan
Kowalczyk
Janusz Długopolski
SH Włocławek
Stacyja 4