

Urzędnik na zagrodzie równy wojewodzie, czyli głową muru nie przebijesz

Roman Sobczyk

EKOTOP

Czas akcji: rok 2018, miejsce akcji: siedziba małej firmy projektowej w miejscowości Marzenie. Dzień zaczyna się jak każdy inny, poranna kawa, kilka osób popijając kawę prowadzi dyskusję nt. nowego wyzwania jakim jest projekt kolejnej oczyszczalni ścieków.

Telefon firmowy zaczyna wygrywać wesołą melodyjkę.

Odbiera go Agata – asystentka szefa:

- Dzień dobry tu Agata z firmy projektowej, w czym mogę pomóc?

Z drugiej strony aparatu miły głos w słuchawce przedstawia się jako pracownik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w miejscowości Marzenie:

- Dzień dobry, mogę rozmawiać z szefem?,

- Już przekazuję słuchawkę, proszę chwileczkę poczekać – odpowiada grzecznie Agata i pospiesznie oddaje szefowi słuchawkę:

- Tak słucham – przejmuje rozmowę szef firmy,

- Dzień dobry Panu, Starostwo Powiatowe Marzenie, chciałam zapytać, czy jest Pan jutro na miejscu ponieważ mamy już przygotowaną decyzję.

- szef zastanawia się chwilę....., jaką decyzję??

- Pozwolenie na budowę – odpowiada grzecznie Pani ze starostwa – ten projekt, który złożyli Państwo przedwczoraj w naszym Starostwie.

- Czy jest Pani pewna, że to chodzi o nasz projekt? – szef jest wyraźnie zdziwiony,

- A dlaczego Pan pyta? uprzejmie kontynuuje pani ze starostwa,

- Nooo, boo... złożyliśmy go zaledwie dwa dni temu, wydawało mi się również, że zabrakło podpisu na jednym tomie dokumentacji i co więcej sądziłem, że będziemy musieli wymienić nieaktualne zaświadczenia z izby projektantów, a tu....?.

- Ależ nie ma problemu, pobierzemy je bezpośrednio ze strony internetowej izby, a podpis uzupełni Pan przy odbiorze pozwolenia,

- Aaaa! ...i opłaty za pozwolenie jeszcze nie uregulowałem...!?,

- Nie szkodzi, przecież może Pan w każdej chwili przesać przelew, albo zapłacić przy odbiorze pozwolenia.

- No ale,.....??? – szef usiadł z niedowierzania w fotelu, ... jeszcze, yyy? decyzja lokalizacyjna! nie zdążyliśmy jej dołączyć, została wydana dopiero wczoraj – dodał.

- Uzyskałam ją już bezpośrednio z urzędu miasta, nie musi się pan fatygować. Proszę być spokojnym – kontynuowała urzędniczka – wszystko możemy sprawdzić i uzupełnić samemu, niech Pan będzie spokojny.

.....i w tej chwili się obudziłem, i jeszcze się zastanawiam czy był to tylko sen? czy to może być prawda?no chyba sam w to nie wierzę, ale chciałbym.....

Bardzo chciałbym, żeby z pozoru proste sprawy, będące urzędowym potwierdzeniem, oficjalną zgodą administracyjną przypieczętowaną wpisem do stosownego rejestru, były wykonywane bez zbędnej zwłoki, bez dodatkowych, zbędnych czynności i formalności zabierających czas, nadwyrężających cierpliwość wnioskodawcy i marnotrawiących pieniądze podatnika, a przede wszystkim z poszanowaniem godności wnioskodawcy.

Ochrona środowiska to dziedzina nieodłącznie związana z kwestiami spornymi, konfliktami społecznymi, trudnymi pytaniami, dyskusją na temat wyboru jak najlepszego rozwiązania i uzasadnianiem podjętych decyzji o ich zasadności, procedowaniem, opiniowaniem, uzgodnieniami i decyzjami administracyjnymi.

Sam fakt opracowania projektu w kształcie i formie odpowiadającej obowiązującym przepisom, przy zgola odmiennych interpretacjach litery prawa w różnych urzędach, spełnianiu coraz dziwniejszych wymagań i regulacji, a z drugiej strony spełniającego oczekiwania inwestora, jest często karkołomnym zadaniem, przeznaczonym dla odważnych, odpornych psychicznie i nie bojących się wyzwania.

Przygotowanie kompletnej dokumentacji i jej uzgodnienie (administracyjne) to co raz częściej początek gehenny, w której wnioskodawca na ogół występuje z pozycji „przegranego”. Wszelkie terminy uzgodnień, wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, często nijak się mają w stosunku do szarej rzeczywistości.

Nie jest żadną nowością, że w wielu przypadkach czas realizacji projektu do momentu uzyskania pozwolenia na budowę częstokroć trwa dłużej niż późniejsza realizacja przedmiotowej inwestycji.

O ile na czas realizacji projektu wpływ ma projektant, to w kwestii uzgodnień administracyjnych, generujących elementy składowe, niezbędne do skompletowania pełnej dokumentacji już nie ma on większego wpływu.

Dla przykładu procedura uzyskania decyzji środowiskowej, z której wynika jakie warunki ma spełniać inwestycja „mogąca pogorszyć stan środowiska dla której raport może być wymagany”, paradoksalnie powinna zostać wszczęta (złożenie wniosku) jeszcze przed rozpoczęciem realizacji projektu. Z drugiej zaś strony powinna zostać wydana dopiero po jego ukończeniu, po sfinalizowaniu dokumentacji projektowej ujmującej wszystkie szczegóły technologiczne i techniczne, z której wynikać będą istotne warunki w niej zapisane.

O co chodzi zapytacie? a o to, że czas na uzyskanie ostatecznej decyzji środowiskowej to w wielu przypadkach miesiące ciągnącej się w nieskończoność korespondencji z organami opiniującymi, wśród których prym wiodą RDOŚie. W czym zatem problem skoro wiemy, że to proces długotrwały? a no w tym, że opracowanie Karty Informacyjnej do wniosku o wydanie decyzji środowiskowej to „czysty majstersztyk”. W zasadzie informacje zawarte w karcie należy podać na tyle szczegółowo, że powinny znaleźć się tu również kwestie, które wynikają z projektu i to nie z podstawowego projektu budowlanego, a ze szczegółowego projektu wykonawczego. Przesadzam? może i ktoś mnie wyprostuje, że tak, ale chce pokazać paradoks, z którym zdecydowana większość biur projektowych zdążyła się już zderzyć.

Uzyskanie decyzji środowiskowej to procedura, w której dopiero na podstawie opinii (obecnie) 3 instytucji opiniujących, właściwy organ może wydać przedmiotową decyzję. Nie było by w tym nic dziwnego, gdyby opinia była czystą formalnością opierającą się na schemacie oceny zagadnień: spełnia-nie spełnia. Niestety opinie te są często bardzo subiektywne, a ich uzyskanie związane jest z przysłowiową loterią i spełnieniem oczekiwań urzędnika, do kolejnych wezwań do uzupełnienia informacji o planowanym przedsięwzięciu. Ochrona środowiska jest tak szerokim zagadnieniem, że pytań do szczegółów inwestycji i jej oddziaływania na środowisko mogą być niezliczone ilości i tak też się dzieje. Tu zaczyna się problem, bowiem pytania te (z prośbą o wyjaśnienie zagadnienia) często bezsensowne albo co najmniej nieadekwatne do skali przedsięwzięcia lub zwyczajnie niedostosowane do potencjalnego oddziaływania na środowisko, czym zupełnie niepotrzebnie wydłużają termin uzyskania wyczekiwanej opinii. Przykłady niektórych „wyjątkowych” zapytań, choć wyrwanych z kontekstu pokazują z czym mamy do czynienia:

Pytanie: czy inwestycja będzie realizowana przy otwartych oknach zabudowy sąsiadującej? (w temacie budowy hali magazynowej),

Pytanie: proszę zinwentaryzować wszystkie maszyny i urządzenia (...) na terenie zakładu, określić liczbę, moc akustyczną, dokładną lokalizację (dla przedsięwzięcia będącego na etapie tworzenia koncepcji!!!!),

Pytanie: proszę dokonać oceny wpływu przedsięwzięcia na bioróżnorodność... (w temacie gdzie obiekt budowlany realizowany jest na terenie przemysłowym zupełnie pozbawionym jakichkolwiek gatunków fauny czy flory),

Pytanie: proszę wyjaśnić czy posadzki w zakładzie będą myte (dotyczy hali, w której składane będą produkty z gotowych elementów drewnianych),

Pytanie: proszę wyjaśnić w jaki sposób przedsięwzięcie może wpłynąć na zmiany klimatu i czy przewidziano rozwiązania łagodzące te zmiany (przy inwestycji związanej z projektem sieci kanalizacyjnej bądź modernizacją istniejącego odcinka drogi),

Pytanie: proszę o wykazanie, że przedsięwzięcie odporne będzie na powódzie (dla zadania realizowanego w terenie gdzie brak jakichkolwiek wód płynących, czy powierzchniowych).

Najczęściej pytania te są tzw. „przedłużaczami terminu”, oddalającymi załatwienie sprawy i najczęściej w formie wezwania, z pełną premedytacją przesyłane są krótko przed terminem ustawowego załatwienia sprawy.

Te pytania z serii o „wszystkim i o niczym” byle przedłużyć termin nie stanowią jeszcze o istocie sprawy. Dopiero, kiedy pojawiają się pytania o kwestie dotyczące szczegółowości projektu jak np. typy (a nawet numery seryjne) wentylatorów, żądania dostarczenia DTR-ek urządzeń, przedstawienia szczegółowego sposobu rozwiązania odwodnienia terenu, posadowienia obiektu, rodzaju pokrycia dachu, obliczeń technologicznych i temu podobne, zaczyna się problem. Skąd projektant na etapie koncepcji może znać takie szczegóły, kiedy projekt jest jeszcze w powijakach, kiedy wykonywane są badania geologiczne, opracowywane są szczegółowe mapy do celów projektowych, kiedy to rozstrzygają się kwestie doboru technologii, urządzeń, przebiegu tras sieci, rodzaju materiałów, ostatecznego kształtu inwestycji. Pomijam oczywiście kwestie projektów powtarzalnych, gdzie wiele rzeczy jest z góry do przewidzenia, a udzielenie odpowiedzi jest bezspornie możliwe.

Wobec takiego podejścia organów opiniujących do szczegółowości informacji niezbędnych do wydania decyzji środowiskowej wydawałoby się, że powinna być ona procedowana dopiero wówczas, kiedy inwestor posiadał będzie szczegółowy projekt wykonawczy. Podanie w karcie informacyjnej nieprecyzyjnych informacji co do konkretnych rozwiązań projektowych, może bowiem znaleźć się w warunkach decyzji środowiskowej i stanowić będzie zapis o konieczności ich realizacji, który po prostu nie będzie korespondował z ostatecznym kształtem opracowanego w późniejszym etapie projektu planowanego przedsięwzięcia.

Warto również nadmienić, że w sposobie zgłaszania uwag istnieje jeszcze inny sposób na odwlekanie wydania opinii. Pytania zadawane są partiami, w kolejnych wezwaniach, zamiast wszystkie w jednym. Przedłuża to bieg sprawy o kolejne okresy i, co najciekawsze, w wielu przypadkach odpowiedź na pierwsze wezwanie nie kończy sprawy, ponieważ i tak pojawiają się kolejne wezwania o uzupełnienia informacji, co do których w poprzednich wezwaniach organ nie miał uwag ani pytań.

Nie mniej jednak udzielając uprzejmych wyjaśnień zawsze mamy cichą nadzieję, że pozwolą one na szybkie zakończenie sprawy oraz wydanie pozytywnej opinii – o braku potrzeby sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko. Wszak jaka może być motywacja urzędnika ponad to, by rozwiać swoje wątpliwości i w konsekwencji wydać pozytywną opinię kończąca sprawę?. Tak można by sprawę spuentować, ale nad wyraz częstą praktyką jest, że pomimo przygotowania pełnej informacji o planowanym przedsięwzięciu, wielokrotnym udzieleniu wyczerpujących wyjaśnień i uzupełnień, pełni nadziei na zakończenie pewnego etapu uzgodnień wreszcie otrzymujemy opinię, która...

...stwierdza konieczność wykonania raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i nadzieja na szybką ścieżkę uzyskania decyzji środowiskowej pryska jak mydlana bańka, a „zabawa” w kolejną karuzelę pytań i odpowiedzi trwa dalej. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, że taki raport (na opracowanie którego zostaliśmy skazani) jest niczym innym jak nieco rozbudowaną wersją przedłożonej wcześniej karty informacyjnej, ponieważ w przypadku wykazania braku oddziaływania poszczególnych komponentów inwestycji na środowisko, bez względu na to jak bardzo się je uszczegółowi, to nadal nie zmieni to ich charakteru czy zasięgu oddziaływania.

W praktyce uzyskanie decyzji środowiskowej ze względu na opisywany sposób załatwiania spraw to często miesiące, a zdarza się, że nawet i lata. Nie polemizuję w tym miejscu i nie odnoszę się do konkretnych tematów, mniej bądź bardziej skomplikowanych. Pragnę jedynie pokazać absurd sytuacji, w której co prawda mamy środki prawne na to by spróbować wyegzekwować od organu jego obowiązki np. poprzez skargę na bezczynność organu, tylko czy zależy nam żeby wejść w spór?!, w spór z całą pewnością długotrwały, angażujący niepotrzebnie czas, środki i nadwyrężający nerwy, a w ostatecznym rozrachunku niekoniecznie z pozytywnym dla nas zakończeniem.

W sytuacjach „podbramkowych” często lepiej pochylić głowę i spełnić życzenia urzędnika decydującego o pozytywnym zakończeniu procedury. Próba udowodnienia urzędnikowi, że nie ma racji czy ponaglania w czynnościach administracyjnych, często nie ułatwia rozwiązania sprawy, a wręcz przeciwnie, sprzyja usztywnianiu się maszyny administracyjnej.

W tym miejscu chciałbym jeszcze wspomnieć o jednej drobnej kwestii, aczkolwiek bardzo istotnej dla sprawy: opinia RDOŚ nie podlega zaskarżeniu, a niestety stanowi ona podstawę do wydania decyzji środowiskowej, a co jeśli będzie negatywna? klasyczna polska niemoc ☹.

Idąc dalej, kiedy już stworzymy stosy dokumentów, studiów wykonalności, wariantów, ocen oddziaływania itp. i pomyślnie dojdziemy do końca mozolnej drogi otrzymując unijne dofinansowanie. Gdy przebrniemy przez procedury przetargowe, a szczęśliwy Wykonawca jest już w trakcie realizacji tematu, nagle może okazać się, że niestety z jakiegoś niezależnego od nas powodu musimy zmienić istniejące „pozwolenie na budowę”, w takim wypadku musimy również zmienić bądź uzyskać nową decyzję środowiskową, a urzędnicza huśtawka zaczyna się bujać od nowa.

Krajowe przepisy nie przewidują instytucji nadzwyczajnej, która niczym feniks pozwala przemknąć nad gąszczem niedorzecznych przepisów, żeby legalnie móc zmienić „na szybko” w projekcie przebieg trasy i długość np. kanalizacji sanitarnej (wchodząc na inne działki niż pierwotnie zaplanowano), a dodatkowo np. gdy przekroczy długość 1 km wymaga już uzyskania decyzji środowiskowej?. Z jakiego to powodu kanalizacja jest zaliczana do tzw. inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, a budowa np. szamba do takich przedsięwzięć nie należy?

Wydawałoby się, że zamiana szamba na przewodowy przesył ścieków zawsze będzie mniej uciążliwa dla środowiska, niż wożenie fekaliów beczkowitzami na oczyszczalnię (nawiasem mówiąc, nawet dla dzieci wyprodukowano zabawkę-samochód zwany smrodowozem, ze względu na uciążliwość spowodowaną zawartością, która stanowi przedmiot transportu).

Co zdecydowało, że akurat „graniczna” długość kanalizacji powyżej 1 km, powoduje że inwestycja nabiera cech „mogącej pogorszyć stan środowiska” i skazuje nas na ekwilibrystykę słowno-papierową, w której musimy udowodniać, że jej budowa nie będzie jednak stanowiła uciążliwości dla środowiska? Ciekawe dlaczego nie określono, że długość kanalizacji podlegająca uzgodnieniom środowiskowym ma stanowić np. 837,5 m? (moim zdaniem to lepsza wartość, albo? tak samo bezsensowna jak krytyczna wartość powyżej 1 km). Na marginesie jakie znaczenie ma długość kanalizacji dla wykonawstwa?, i tak jest na ogół realizowana fragmentami.

A zatem, czy szybka zmiana decyzji środowiskowej będącej nieodłącznym elementem decyzji „pozwolenia na budowę” w sytuacjach wyjątkowych jest możliwa? Czy istnieje jakaś specustawa umożliwiająca w sytuacjach wyjątkowych sprawne wyjście z opresji? droga na skróty bez względu na stopień skomplikowania sprawy?.

Czasami można próbować chwytać się „innych” sposobów rozwiązania takich zdarzeń jak np. podciągnięcie robót pod tzw. awarię, a z doświadczenia wiem, że jest to w branży praktyka nagminna. W wyjątkowych sytuacjach tworzy się precedens „awarii” umożliwiającej ucieczkę spod jurysdykcji przepisów choćby prawa budowlanego. Ucieczki od uzgodnień środowiskowych jednak nie ma, a znaków zapytania jest więcej niż pomocnej treści i możliwości zdroworozsądkowych rozwiązań z pozoru prostych kwestii. Aż ciśnie się na usta, czy ktoś złośliwy celowo tak tego wszystkiego nie poukładał, żeby nie było zbyt łatwo, żeby nie było zbyt prosto.

Dodajmy do tego, że pospolitą praktyką w różnych regionach kraju jest subiektywne traktowanie podejścia do załatwiania spraw formalnych oraz interpretacji bardzo jednoznacznie brzmiących zapisów. Wydawałoby się, że nie można inaczej traktować wnioskodawcy w starostwie na południu Polski, inaczej w centralnej Polsce, a jeszcze zupełnie inaczej w Polsce zachodniej. Cóż, okazuje się, że jednak można.

Kwestia podejścia do uzgodnień ZUD, czy jak kto woli narad koordynacyjnych, kwestia opracowania, spinania, sznurowania, numerowania, układu, podpisów na stronach i w metryczkach rysunków, pieczętek, kontaktów z wnioskodawcą, wzywania do uzupełnień, załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, wymyślania i piętzenia problemów nie mających żadnych podstaw prawnych i wielu, wielu innych spraw dotyczących dokumentacji projektowej jak i prowadzenia uzgodnień administracyjnych na różnych jej etapach, to wszystko zależne jest od osoby urzędnika prowadzącego sprawę.

Można zatem, parafrazując stare polskie przysłowie, wprowadzić do kanonu klasyki projektanta, nowe, sprawdzone w praktyce: „urzędnik na zagrodzie równy wojewodzie”. Jednocześnie chciałbym pochylić głowę i gorąco podziękować tym wszystkim roztroprnym i rzeczowym osobom, które swoją misję urzędnika są w stanie połączyć ze zdrowym rozsądkiem. Przede wszystkim potrafią służyć doświadczeniem i pomocą w załatwieniu choćby najbardziej skomplikowanych tematów, bo i do nich przysłowie to ma zastosowanie – jednak wyłącznie w pozytywnym odniesieniu.