

MARCIN MAKOWSKI

LOKALIZACJA I BUDOWA ELEKTROWNI WIATROWYCH W OBSZARACH MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ – NOWE REGULACJE PRAWNE

Autor artykułu przedstawia prace legislacyjne nad zmianą Ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej.

Zmianą o fundamentalnym znaczeniu w stosunku do stanu prawnego sprzed nowelizacji jest obecnie wyraźny ustawowy zakaz wznoszenia i wykorzystywania elektrowni wiatrowych na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym. Zakaz ten obejmuje obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22,224 km). Zakaz wprowadzono przede wszystkim w trosce o ochronę krajobrazu nadmorskich gmin turystycznych.

WSTĘP

W poprzednim opracowaniu opublikowanym w „Prawie Morskim”¹ autor przedstawił problemy prawne lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W końcowej jego części za-sygnalizował prowadzone prace legislacyjne nad zmianą Ustawy z dnia 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej².

Zmiany we wspomnianej ustawie wprowadziły: Ustawa z dnia 26.05.2011 r. o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, która weszła w życie 30.07.2011 r.³ oraz Ustawa z dnia 18.08.2011 r. o bezpieczeństwie morskim, która weszła w życie 25.01.2012 r.⁴.

¹ M. Makowski, *Problemy prawne lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej*, Prawo Morskie 2011, t. XXVII, s. 245–272.

² Tekst jednolity: Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1502 ze zmian.

³ Dz.U. Nr 134, poz. 778.

⁴ Dz.U. Nr 228, poz. 1368.

Nie bez znaczenia pozostaje również wydanie pierwszych pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w zakresie morskich elektrowni wiatrowych⁵.

Niniejszy artykuł omawia zmiany wprowadzone wskazanymi nowelizacjami oraz ich wpływ na uwarunkowania prawne lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych na morzu. Ponadto uwzględnia problematykę prawną transgranicznego postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

1. USTAWA O OBSZARACH MORSKICH RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I ADMINISTRACJI MORSKIEJ PO NOWELIZACJACH

Nowelizacja miała na celu umożliwienie rozwoju na polskich obszarach morskich energetyki wiatrowej poprzez dostosowanie przepisów regulujących wydawanie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń do uwarunkowań procesu inwestycyjnego w energetyce wiatrowej na morzu.

Należy zauważyć, że zmiany objęły najbardziej niewydolną z punktu widzenia polityki morskiej państwa kwestię wydawania pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

Zmianą o fundamentalnym znaczeniu w stosunku do stanu prawnego sprzed nowelizacji jest wyraźny ustawowy zakaz wznoszenia i wykorzystywania elektrowni wiatrowych na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym (art. 23 ust. 1a ustawy). Zakaz ten obejmuje zatem obszar wód morskich o szerokości 12 mil morskich (22 224 m), licząc od linii najniższego stanu wody wzdłuż wybrzeża lub od zewnętrznej granicy morskich wód wewnętrznych.

Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych, zakaz ten wprowadzono przede wszystkim w trosce o ochronę krajobrazu nadmorskich gmin turystycznych. Jak wprost stwierdził ekspert Związku Miast i Gmin Morskich: „Samorządy nadmorskie żyją z turystyki plażowej. Przychody do budżetów gmin z tej turystyki decydują niekiedy o kondycji finansowej, szczególnie gmin mniejszych, bo takie miasta jak Gdańsk czy Szczecin mają rozwinięty przemysł i mogą bez plażowiczów funkcjonować. Natomiast samorządy obawiają się, że posadawianie farm wiatrowych w pobliżu plaż spowoduje, że turyści raz to zobaczą, a potem będą szukać miejsc, gdzie tych farm nie ma. Z tym wiąże się nasz niepokój”⁶.

⁵ *Off-shore na Bałtyku*, Czysta Energia 2012, Nr 5(129), s. 6.

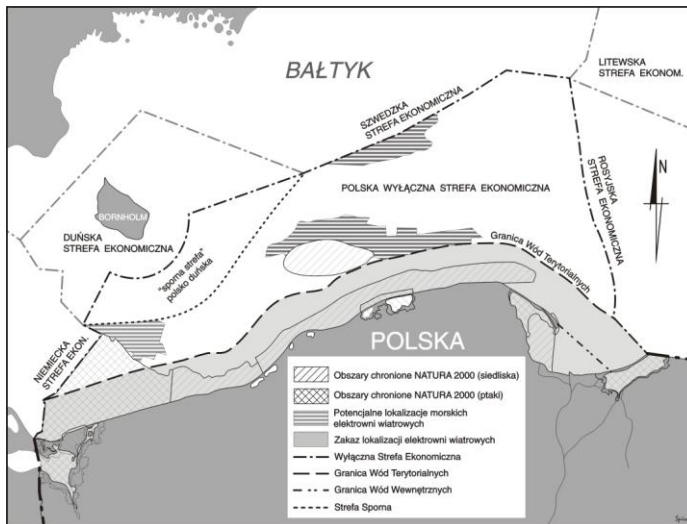
⁶ Protokół z pierwszego czytania komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej w dniu 17.02.2010 r., Biuletyn nr 3426/VI Komisji Infrastruktury Sejmu VI kadencji.

W toku prac legislacyjnych stwierdzono, że przepis ten jest zgodny z wnioskiem Związku Miast i Gmin Morskich, a także z prawem ochrony środowiska. Uwzględnia także zasady projektu Natura 2000.

Wydaje się, że ustawy zakaz wznoszenia i wykorzystywania elektrowni wiatrowych związany jest przede wszystkim z niedowładem organów państwa odpowiedzialnych za przyjęcie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich. Należy zauważyć, że instytucja planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej wprowadzona została 11.07.2003 r., a zatem upłynął długi okres, który pozwalał na uporządkowanie koncepcji zagospodarowania przestrzeni morskiej Rzeczypospolitej Polskiej i przygotowanie jej do inwestycji związanych z morską energetyką wiatrową, czego zaniechano.

Należy oddać sprawiedliwość, że rzeczywiście – poza dwoma obszarami ochrony wyznaczonymi w wyłącznej strefie ekonomicznej – wprowadzony zakaz uniemożliwia fizyczne lokowanie morskich farm wiatrowych na obszarach ochrony Natura 2000 lub nawet w ich pobliżu, które to obszary w większości znajdują się w granicach morza terytorialnego.

Aktualne możliwości lokalizacji i budowy elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej



Źródło: opracowanie własne

Z drugiej jednak strony wprowadzony *a limine* zakaz lokalizacji, nieprzewidyujący żadnych wyjątków, uniemożliwia lokalizację morskich farm elektrowni wiatrowych w pobliżu dużych ośrodków przemysłowych i miejskich, gdzie jak słusznie podniesiono w toku prac legislacyjnych, ochrona krajobrazu nie ma tak dużego znaczenia – głównie ze względu na już występujący krajobraz przemy-

słowy (np. stoczniowo-portowy). Warto zauważyć, że farmy elektrowni wiatrowych lokalizowane są w pobliżu wejść do dużych portów morskich m.in. w takich krajach jak Dania⁷.

Ustawodawca zauważył również, że proces przygotowania projektu farmy wiatrowej na morzu (wraz z wnioskiem o pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie) trwa średnio ok. 7 lat ze względu na konieczność wykonania szeregu specjalistycznych, długotrwałych badań środowiska morskiego, niezbędnych do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz wykonania poprawnego projektu technicznego. Należy podkreślić, że rozpoczęcie wielu badań może być możliwe dopiero po określeniu lokalizacji dla danej inwestycji poprzez wydanie pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Okres eksploatacji farmy wiatrowej na morzu wynosi ok. 20–25 lat⁸.

W celu przyspieszenia procedury związanej z wydawaniem pozwoleń wprowadzono instytucję milczącej zgody organów opiniujących. Zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 2a ustawy ministrowie właściwi do spraw gospodarki, kultury i dziedzictwa narodowego, rybołówstwa, środowiska, spraw wewnętrznych oraz Minister Obrony Narodowej wydają opinię w terminie nie dłuższym niż 90 dni od dnia otrzymania wniosku; niewydanie opinii w tym terminie traktuje się jako brak zastrzeżeń. Należy przyjąć, że dla tego organu termin do wydania opinii ma charakter materialno-prawny, a jego przekroczenie zamyka organowi drogę do jej wydania. W uzasadnieniu tej zmiany stwierdzono, że ustawa likwiduje w ten sposób ryzyko zbyt długich uzgodnień pomiędzy właściwymi organami w procesie wydawania pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Przy inwestycjach tak bardzo kosztownych groźba przedłużania procesu decyzyjnego na etapie przygotowania inwestycji może powodować zablokowanie decyzji inwestycyjnych ze względu na zbyt duże ryzyko zaburzenia harmonogramu realizacji procesu inwestycyjnego.

Ustawa wprowadza możliwość wydania pozwolenia na okres niezbędny do wznoszenia i wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, jednak nie dłuższy niż 30 lat (art. 23 ust. 6 ustawy). W stosunku do stanu sprzed nowelizacji istnieje możliwość dłuższej eksploatacji farmy, przekraczającej okres wydanego pierwotnie pozwolenia, wprowadzono bowiem mechanizm przedłużania jego ważności o kolejne 20 lat, jeżeli sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia zostały wzniesione oraz były wykorzystywane zgodnie z wymaganiami określonymi w pozwoleniu (art. 23 ust. 6 ustawy). Takie przedłużenie ważności pozwolenia umożliwi dalszą eksploatację farmy wiatrowej po dokonaniu niezbędnych renowacji, np. wymiany turbin.

⁷ Morska farma wiatrowa Middelgrunden w pobliżu Kopenhagi w Danii o wielkości 20 turbin zlokalizowana została w 2000 r. w odległości 4,7 km od linii brzegu.

⁸ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Sejm RP VI kadencji, nr druku 2564.

Przedłużenie ważności następuje w drodze decyzji na wniosek podmiotu, któremu udzielono pozwolenia, złożony nie później niż 120 dni przed upływem terminu określonego w art. 23 ust. 6 ustawy. W tym miejscu należy wytknąć ewidentny błąd ustawodawcy w redakcji przepisu, powodujący w praktyce brak możliwości jego zastosowania. Artykuł 23 ust. 6 ustawy wskazuje bowiem jedynie luz decyzyjny organu w zakresie dotyczącym ustalenia okresu ważności pozwolenia, którego górną granicą jest 30 lat, i to organ wydający decyzję w tym przedmiocie określa termin końcowy ważności pozwolenia, a nie przepis ustawy. W związku z okolicznością, że przepis ten będzie miał zastosowanie dopiero w momencie ubiegania się o przedłużenie ważności pozwolenia, polski ustawodawca dysponuje odpowiednim czasem, by skorygować swoje niedopatrzenie.

Ustawa wprowadza mechanizmy zabezpieczające przed blokowaniem lokalizacji pod projekty, które nie są realizowane. Jeżeli w ciągu 6 lat od dnia wydania pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp podmiot, któremu udzielono tego pozwolenia, nie uzyska pozwolenia na budowę dla całości lub części etapowanego przedsięwzięcia objętego tym pozwoleniem organ, który wydał pozwolenie, stwierdza, w drodze decyzji, jego wygaśnięcie (art. 23 ust. 6a ustawy). Z kolei, jeżeli w ciągu 3 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, nie zostanie rozpoczęta budowa sztucznej wyspy, konstrukcji i urządzeń albo w ciągu 5 lat od dnia rozpoczęcia budowy nie zostanie podjęte wykorzystywanie sztucznej wyspy, konstrukcji i urządzeń, organ stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie tego pozwolenia.

Ustawa przewiduje obligatoryjność stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia i nie pozostawia żadnej swobody organowi w tym zakresie.

Termin pozwolenia zostaje przedłużony na czas niezbędny do uzyskania pozwolenia na budowę, jednak nie dłuższy niż 2 lata od dnia, w którym upłynął 6-letni termin od dnia wydania pozwolenia na wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznych wysp konstrukcji i urządzeń. Przedłużenie terminu stwierdza, w drodze decyzji, organ, który wydał pozwolenie. Warunkiem jest złożenie organowi, który wydał pozwolenie, wyjaśnień na piśmie i dokumentów potwierdzających podjęcie wszystkich czynności wymaganych przez prawo, zmierzających do uzyskania pozwolenia na budowę nie później niż 60 dni przed upływem 6 lat od dnia wydania pozwolenia (art. 23 ust. 6b).

Zdaniem ustawodawcy taki mechanizm pozwala zweryfikować organowi powody opóźnień w przygotowaniu i realizacji projektu, co ma szczególne znaczenie w przypadku pierwszych, pionierskich przedsięwzięć realizowanych w Polsce.

Należy krytycznie odnieść się do wskazanych wyżej mechanizmów, jako że nie gwarantują wcale braku możliwości blokowania lokalizacji projektów, które nie zostaną zrealizowane. Przy przyjęciu maksymalnie wszystkich terminów zawartych w ustawie blokada lokalizacji może maksymalnie trwać 16 lat, co jest okresem dość długim. Wydaje się, że terminy prawa materialnego zobowią-

zujące inwestorów do rozpoczęcia eksploatacji elektrowni wiatrowych powinny być znacznie krótsze. Odpowiednim mechanizmem, który zabezpieczyłby interes państwa, jakim jest uzyskanie 15% energii z tzw. źródeł odnawialnych do roku 2020, byłaby możliwość określenia w samej decyzji o pozwoleniu elastycznych terminów, w których należałoby uzyskać określone uprawnienia lub zrealizować etapy procesu inwestycyjnego.

Jeżeli wznoszenie lub wykorzystywanie sztucznej wyspy, konstrukcji i urządzeń jest niezgodne z warunkami określonymi w pozwoleniu, organ, który je wydał, może w drodze decyzji stwierdzić dla całości lub – w przypadku etapowanego przedsięwzięcia – dla części obszaru objętego pozwoleniem jego wygaśnięcie, jednocześnie nakładając karę pieniężną o równowartości do 1 000 000 jednostek obliczeniowych, zwanych specjalnym prawem ciągnięcia (SDR), określanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (art. 23 ust. 6d ustawy).

W przypadku utraty ważności pozwolenia, o którym mowa w ust. 1, lub stwierdzenia jego wygaśnięcia organ wydający pozwolenie może nakazać, w drodze decyzji, podmiotowi, któremu udzielono pozwolenia, całkowite lub częściowe usunięcie na koszt tego podmiotu konstrukcji, urządzeń i elementów infrastruktury oraz spowodowanych szkód w środowisku, określając warunki i termin wykonania tych czynności (art. 23 ust. 6e ustawy). Ustawa przewiduje również możliwość tzw. wykonania zastępczego, realizowanego przez właściwego terytorialnie dyrektora urzędu morskiego na koszt podmiotu zobowiązanego decyzją, jeżeli konstrukcje, urządzenia i elementy infrastruktury oraz szkody w środowisku nie zostaną usunięte zgodnie z warunkami i terminami określonymi w decyzji (art. 23 ust. 6f ustawy).

Ustawa ponadto zmienia sposób poboru opłaty dodatkowej za zajęcie wyłącznej strefy ekonomicznej pod sztuczne wyspy, konstrukcje i urządzenia na morzu. Nowy sposób poboru opłaty ma uwzględniać realia finansowe przygotowania tego typu przedsięwzięć. W miarę postępu procesu inwestycyjnego oraz zmniejszania ryzyka jego niewykonania z powodów niezależnych od inwestora dokonywane by były kolejne transze wpłaty, której całkowita wartość ma wynosić dziesiątki milionów złotych.

Nie uległy zmianie zasady pobierania opłaty przed wydaniem pozwolenia, której wysokość wynosi, tak jak dotychczas, 300 jednostek obliczeniowych.

Pobór opłaty dodatkowej następuje obecnie w czterech ratach zależnych od etapów przygotowania i realizacji projektu: 10% pełnej kwoty opłaty w ciągu 90 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu stała się ostateczna, 30% pełnej kwoty w ciągu 30 dni od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia stała się ostateczna, a w przypadku gdy decyzja o pozwoleniu na budowę nie jest wymagana – w ciągu 30 dni od dnia, w którym rozpoczęto budowę przedsięwzięcia, 30% pełnej kwoty w ciągu 30 dni od dnia, w którym rozpoczęto wykorzystanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń i w końcu 30% po 3 latach od dnia dokonania uprzedniej wpłaty po rozpoczęciu wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń.

Zgodnie z brzmieniem art. 27b ust. 1b ustawy wartość planowanego przedsięwzięcia oblicza się na potrzebę dodatkowej opłaty, o której mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę ceny rynkowe urządzeń i usług niezbędnych do całkowitej realizacji przedsięwzięcia, na dzień składania wniosku o wydanie pozwolenia.

W toku procesu inwestycyjnego mogą nastąpić zmiany wpływające na wartość planowanego przedsięwzięcia, a w szczególności inwestor może zrezygnować z części turbin, np. jeżeli ich posadowienie miałyby znaczący negatywny wpływ na środowisko morskie lub bezpieczeństwo żeglugi. W związku z powyższym ustawodawca przewidział, że przed wniesieniem opłaty dodatkowej po rozpoczęciu korzystania ze sztucznych wysp, konstrukcji lub urządzeń inwestor zobowiązany jest do przedstawienia organowi, który wydał pozwolenie, informacji o rzeczywistej wartości zrealizowanego przedsięwzięcia. Organ, który wydał pozwolenie, określa, w drodze decyzji, wysokość opłat, biorąc pod uwagę różnicę pomiędzy faktyczną wartością zrealizowanego przedsięwzięcia oraz wysokością opłat dotychczas wniesionych po wydaniu pozwolenia na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń i pozwolenia na budowę (art. 27 ust. 1c i 1d ustawy).

Problemem, który z pewnością pojawi się w praktyce, będzie sposób obliczania wartości planowanego przedsięwzięcia na potrzeby dodatkowej opłaty. Ustawa nakazuje wziąć pod uwagę ceny rynkowe urządzeń i usług niezbędnych do całkowitej realizacji przedsięwzięcia. W zakresie dotyczącym urządzeń sprawa może być mniej problematyczna, należy bowiem zauważyć, że opłata za wydanie pozwolenia zgodnie z brzmieniem art. 27b ust. 2 ustawy stanowi dochód budżetu państwa, jest zatem należnością publicznoprawną. W tym zakresie można się posilkować zasadami określonymi w prawie podatkowym w stosunku do określania wartości rynkowej rzeczy. Przykładowo, stosownie do ust. 5 art. 4 Ustawy z 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹ podstawą opodatkowania budowli niepodlegających amortyzacji jest ich wartość rynkowa określona przez podatnika. Instytucją tą posługuje się ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych (ust. 3 art. 19) i Ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn¹⁰. Na przykład w myśl przepisu ust. 3 art. 8 ustawy o podatku od spadków i darowizn wartość rynkową rzeczy i praw majątkowych określa się na podstawie cen stosowanych w danej miejscowości w obrocie rzeczami tego samego rodzaju i gatunku z uwzględnieniem ich stanu i stopnia zużycia oraz w obrocie prawami majątkowymi tego samego rodzaju z dnia powstania obowiązku podatkowego. Wydaje się, że zacytowana definicja wartości rynkowej rzeczy ma charakter najbardziej uniwersalny i zbliżony do zasady określania wartości planowanego przedsięwzięcia, jeśli chodzi o ceny rynkowe urządzeń.

⁹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zmian.

¹⁰ Tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r., Nr 142, poz. 1514 ze zmian.

Tym niemniej problem pojawić się może w przypadku określenia przez inwestora wartości nieodpowiadającej wartości rynkowej lub sporu co do wartości planowanego przedsięwzięcia między inwestorem a organem. Nie jest bowiem do końca jasne, np. które usługi uznać należy za niezbędne do całkowitej realizacji planowanego przedsięwzięcia, a jest to jedynie przysłowiowy wierzchołek góry lodowej. Z pewnością powstanie w tym zakresie wiele rozbieżnych interpretacji.

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 27b ust. 1f ustawy w razie niewniesienia opłat we wskazanych terminach organ właściwy do wydania pozwolenia, w drodze decyzji, odmawia wydania pozwolenia albo stwierdza utratę jego ważności. W przepisie tym mowa jest o niewniesieniu opłat, a nie o wniesieniu ich w innej wysokości, a zatem wydaje się, że stwierdzenie utraty ważności pozwolenia nie powinno mieć w tej sytuacji miejsca, ale przepis ten może być interpretowany również odmiennie, biorąc pod uwagę fiskalizm organów administracji. Brakuje również precyzyjnej regulacji wskazującej, że wartość planowanego przedsięwzięcia powinna być obliczona już w decyzji o pozwoleniu. Ustawodawca przewiduje bowiem wydanie odrębnej decyzji o ustaleniu opłaty dodatkowej wyłącznie dla 60% pełnej kwoty, której obowiązek wniesienia powstaje już po rozpoczęciu wykorzystywania sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń.

W tym miejscu należy stwierdzić, że konsekwencją niewniesienia opłaty dodatkowej powinno być wygaszenie decyzji o pozwoleniu na wznoszenie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, a nie stwierdzenie utraty ważności pozwolenia. Rozwiązanie takie korespondowałoby w pełni z instytucją wygaszenia decyzji określoną w art. 162 § 1 pkt 2 k.p.a.¹¹ w przypadku niedopełnienia przez stronę warunku zastrzeżonego w decyzji.

W każdym razie w przypadku zakwestionowania wartości planowanego przedsięwzięcia podanej we wniosku organ wydający pozwolenie lub odrębną decyzję w przedmiocie opłaty powinien powołać biegłego, który ustali wartość przedsięwzięcia.

Istotnym *novum* w dziedzinie pozwoleń na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń jest wprowadzenie postępowania rozstrzygającego. W przypadku złożenia wniosku o wydanie pozwolenia, dotyczącego wyłącznej strefy ekonomicznej, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej niezwłocznie zamieszcza ogłoszenie o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia, dotyczących akwenu objętego tym wnioskiem, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego tego ministra (art. 27c ust. 1 ustawy). Ogłoszenie zawiera informacje m.in. o obowiązujących kryteriach oceny wniosków oraz o kryterium najistotniejszym – jeżeli w terminie 60 dni od zamieszczenia ogłoszenia zosta-

¹¹ Ustawa z dnia 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zmian.).

nie złożony co najmniej jeden (kolejny) kompletny wniosek o wydanie pozwolenia, minister właściwy do spraw gospodarki morskiej przeprowadza postępowanie rozstrzygające. Postępowanie rozstrzygające jest postępowaniem odrębnym od postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń. Do postępowania rozstrzygającego nie stosuje się przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (art. 27f ustawy).

Ocena złożonych w postępowaniu rozstrzygającym wniosków odbywa się w szczególności według następujących kryteriów:

- zgodność planowanych przedsięwzięć z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego lub – w przypadku jego braku – możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii organów;
- proponowane przez wnioskodawców okresy obowiązywania pozwolenia, w tym daty rozpoczęcia i zakończenia budowy i eksploatacji planowanych przedsięwzięć;
- sposób zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na wniesienie opłaty dodatkowej;
- sposoby finansowania planowanych przedsięwzięć z uwzględnieniem środków własnych, kredytów, pożyczek oraz proponowanego dofinansowania realizacji inwestycji ze środków publicznych;
- możliwość stworzenia zaplecza kadrowego, organizacyjnego i logistycznego, pozwalającego na realizację planowanych przedsięwzięć;
- wkład planowanych przedsięwzięć w realizację unijnych i krajowych polityk sektorowych.

Podmiotem wyłonionym w postępowaniu rozstrzygającym jest ten wnioskodawca, który osiągnął minimum kwalifikacyjne oraz uzyskał największą liczbę punktów (art. 27i ustawy).

Zgodnie z brzmieniem art. 27k ust. 1 pkt 1 ustawy pozwolenie na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń jest wydawane podmiotowi wyłonionemu w drodze postępowania rozstrzygającego nie wcześniej niż 14 dni od dnia ogłoszenia wyników tego postępowania. Rozwiązanie to wydaje się być skorelowane z możliwością złożenia w ciągu 14 dni od daty ogłoszenia wyników wniosku przez uczestnika postępowania rozstrzygającego o unieważnienie postępowania w drodze decyzji, jeżeli zostały rażąco naruszone przepisy prawa lub interesy uczestników konkursu. Nie wiadomo jednak, czy w przypadku wpływu takiego wniosku organ powinien wstrzymać się z wydaniem pozwolenia do czasu jego rozpatrzenia.

Podsumowując, należy uznać, że ustawodawca w nowelizacji ustawy o obszarach morskich i administracji morskiej wyodrębnił zasadniczo dwa etapy postępowania zmierzającego do wydania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń.

W pierwszym etapie mamy do czynienia ze złożeniem wniosku przez inwestora, a następnie ogłoszeniem przez organ o możliwości składania kolejnych

wniosków o wydanie pozwolenia, dotyczących akwenu objętego tym wnioskiem. W przypadku złożenia kolejnych wniosków wszystkie są opiniowane, a następnie oceniane przez organ przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 23 ust. 3 ustawy, czy nie zachodzi podstawa do odmowy wydania pozwolenia.

W drugim etapie postępowania organ ocenia wnioski przy uwzględnieniu kryteriów określonych w art. 27g ustawy. Z najnowszej praktyki Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynika, że głównym kryterium wyboru podmiotu, który uzyska pozwolenie, jest kryterium dostępnych sposobów finansowania¹². Jak już wyżej wspomniano, w myśl art. 27f ustawy postępowanie rozstrzygające jest postępowaniem odrębnym od postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia, o którym mowa w art. 23 ust. 1 ustawy i nie stosuje się przepisów ustawy -Kodeks postępowania administracyjnego.

Rozwiązanie powyższe należy ocenić krytycznie przede wszystkim od strony proceduralnej. Postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń jest postępowaniem administracyjnym regulowanym przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że pozwolenie jest decyzją administracyjną. Zgodnie z brzmieniem art. 61 § 3 k.p.a. datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi administracji publicznej.

Zgodnie z wprowadzonymi nowymi zasadami dotyczącymi postępowania rozstrzygającego w ramach postępowania o udzielenie pozwolenia może uczestniczyć więcej niż jeden wnioskodawca. Wszyscy wnioskodawcy pozostają zatem stronami takiego postępowania, ale tylko do chwili wyłonienia jednego podmiotu w postępowaniu rozstrzygającym. Wydaje się, że założeniem była w tym momencie utrata przymiotu strony przez pozostałych wnioskodawców – uczestników postępowania rozstrzygającego, tak by nie mogli oni zaskarżyć decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia. Należy w tym miejscu zauważyć, że jednym z kryteriów oceny wniosków jest możliwość przeznaczenia akwenu na wnioskowane cele z uwzględnieniem opinii właściwych organów, które zgodnie z brzmieniem art. 23 ust. 2 ustawy wydawane są w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania pozwolenia. Opinie te wchodzi zatem w skład materiału dowodowego i mają wpływ na rozstrzygnięcie w przedmiocie udzielenia pozwolenia, a to pośrednio przez wpływ na wyłonienie podmiotu w postępowaniu rozstrzygającym. Pozostali wnioskodawcy dysponują zatem interesem prawnym w zaskarżeniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń.

¹² Ogłoszenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej o możliwości składania kolejnych wniosków o wydanie pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń w wyłącznej strefie ekonomicznej z 9.05.2012 r., <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795274/ogloszenienr41zdnia09052012r.pdf>.

Tymczasem zgodnie z brzmieniem art. 27o ustawy uczestnikowi postępowania rozstrzygającego nie przysługuje inny tryb kontroli rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu rozstrzygającym niż wnioski o unieważnienie postępowania w drodze decyzji, a następnie odwołanie od takiej decyzji i skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Ustawa zatem zamiast uprościć postępowanie zmierzające do wydania decyzji o pozwoleniu na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń dodatkowo je komplikuje poprzez wprowadzenie instytucji wniosku o unieważnienie postępowania rozstrzygającego. W założeniu ustawodawcy przepis ten miał ograniczyć krąg podmiotów, które mogą zaskarżyć pozwolenie, tymczasem wprowadzono drugi równoległy tryb kwestionowania jednego elementu, jakim jest wynik postępowania rozstrzygającego. Należy zauważyć, że zgodnie z brzmieniem art. 27p ustawy unieważnienie postępowania rozstrzygającego stanowi podstawę wznowienia postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia.

Prościej byłoby pozostawić możliwość kontroli prawidłowości wyłonienia wniosku w trybie zaskarżenia decyzji o pozwoleniu, która i tak – wbrew założeniu ustawodawcy – może zostać zaskarżona przez wszystkie strony uczestniczące w postępowaniu, w tym również te, których wnioski nie zostały wybrane. Odmienne rozwiązanie musiałoby budzić uzasadnione wątpliwości na gruncie konstytucyjnej zasady statuującej prawo stron do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji określonej w art. 78 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Jak słusznie podnosi się w orzecznictwie i doktrynie, wymóg art. 78 Konstytucji spełnić może jedynie „pełen” środek zaskarżenia, tj. taki, za pomocą którego strona może kwestionować zarówno wykładnię regulacji prawnej i sam proces subsumpcji, jak i ustalenia stanu faktycznego dokonane w postępowaniu pierwszoinstancyjnym. Dopiero taki środek prawny pozwala na „merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu odwoławczym”¹⁴. Nie można zatem pozbawiać stron, które złożyły wnioski w ramach jednego postępowania dotyczącego pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń, a następnie uczestniczą w tym postępowaniu na etapie wydawania opinii przez właściwe organy, możliwości zaskarżania decyzji o pozwoleniu dotyczącej również ich praw i obowiązków. Organ musi się bowiem wypowiedzieć w przepisanej prawem formie co do wszystkich złożonych w postępowaniu administracyjnym wniosków.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zmian.).

¹⁴ B. Błońska, G. Rząsa, *Głosa do postanowienia SN z dnia 3 października 2005 r.*, III SO 19/05, Teza nr 2, publ. Przegląd Sejmowy z 2006 r., nr 3, s. 126.

2. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE TRANSGRANICZNEGO ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

Należy zauważyć, że – ze względu na brak badań przyrodniczych na morskich obszarach Rzeczypospolitej Polskiej – na etapie wydawania pozwolenia na wznoszenie i wykorzystywanie sztucznych wysp, konstrukcji i urządzeń nie jest możliwe jednoznaczne i dokładne określenie lokalizacji, które gwarantują brak negatywnego oddziaływania farm wiatrowych na środowisko. Gwarancji takiej nie daje nawet otrzymanie pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw środowiska dotyczącej wnioskowanej lokalizacji.

Pozytywna opinia na tym etapie nie gwarantuje również późniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla wnioskowanego przedsięwzięcia. Dopiero na etapie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzonej dla konkretnych projektów, gdy dysponuje się dokładnymi danymi, w tym badaniami i analizami, będzie możliwe określenie, czy lokalizacja farmy elektrowni wiatrowych jest możliwa, a tym samym czy możliwe jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, czy też należy odmówić wydania takiej decyzji.

Biorąc pod uwagę przedstawione potencjalne miejsca na lokalizację farm wiatrowych, wydaje się, że zwłaszcza te położone przy granicy wyłącznej strefy ekonomicznej mogą mieć potencjalne oddziaływanie na środowisko również poza granicą polskiego obszaru morskiego.

Zgodnie z art. 57 konwencji o prawie morza z 1982 r.¹⁵ państwo nadbrzeżne posiada ograniczoną jurysdykcję i suwerenność w morskiej strefie ekonomicznej. Państwo nadbrzeżne ma w wyłącznej strefie ekonomicznej suwerenne prawa w celu m.in. ochrony zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i nieożywionych, wód morskich pokrywających dno. Oznacza to konieczność przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Aktem prawnym regulującym ocenę oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym jest Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzona w Espoo 25.02.1991 r.¹⁶, która została przygotowana w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jest to akt prawa międzynarodowego o charakterze wiążącym. Konwencja z Espoo została ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską 12.06.1997 r., natomiast zgodnie z Oświadczeniem rządowym z 24.09.1999 r. konwencja ta weszła w życie 10.09.1997 r., czyli przed dniem wejścia w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.

¹⁵ Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay 10.12.1982 r. (Dz.U. z 2002 r., Nr 59, poz. 543).

¹⁶ Dz.U. z 1999 r., Nr 96, poz. 1110.

Co więcej, konwencja z Espoo wraz z jej dwoma poprawkami – jako umowa wielostronna zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej, a co za tym idzie wiążąca swoimi postanowieniami instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie Unii Europejskiej – ma pierwszeństwo przed unijnymi aktami prawnymi przyjętymi w ramach Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), które to traktaty na mocy traktatu z Lizbony, sporządzonego 13.12.2007 r.¹⁷, zmieniły Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Oznacza to, że akty prawa unijnego, które są wiążące dla Rzeczypospolitej Polskiej jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, należy interpretować zgodnie z przedmiotową umową wielostronną i jej poprawkami.

Procedurę oceny oddziaływania na środowisko, w tym również w kontekście transgranicznym, przeprowadza się dla każdej planowanej działalności mogącej znacząco oddziaływać na środowisko, której realizacja wiąże się z zamierzeniem budowlanym lub jakkolwiek inną ingerencją w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopaliny. Stanowi ona obligatoryjny element procesu decyzyjnego zmierzającego do wydania zezwolenia na realizację planowanego przedsięwzięcia, będący jednocześnie instrumentem pomocniczym zapewniającym równorzędne traktowanie aspektów ochrony środowiska z zagadnieniami społecznymi, ekonomicznymi i innymi uwarunkowaniami zarówno w trakcie realizacji, eksploatacji, jak i ewentualnej likwidacji przedsięwzięcia.

Ocena oddziaływania na środowisko jest jednym z podstawowych instrumentów prawnych ochrony środowiska, będących najlepszym wyrazem realizacji zasad prewencji i przezorności w procesie inwestycyjnym, z których wynika obowiązek oszacowania potencjalnych negatywnych skutków realizacji planowanych zamierzeń o charakterze strategicznym i inwestycyjnym dla środowiska, a następnie konieczność zastosowania rozwiązań skutecznie zapobiegających oraz minimalizujących te oddziaływania.

Konwencja z Espoo stwarza międzynarodowe ramy prawne dla procedury oceny oddziaływania na środowisko w przypadkach, gdy działalność realizowana w jednym państwie, tj. na obszarze strony pochodzenia, zasięgiem oddziaływania obejmuje terytorium innego państwa, czyli strony narażonej, mogąc tym samym powodować znaczące negatywne skutki dla środowiska. Jednocześnie konwencja z Espoo nakłada na jej strony obowiązek poszukiwania wszelkich możliwych do podjęcia środków w celu kontroli, zapobiegania bądź ograniczania znaczącego, szkodliwego transgranicznego oddziaływania na środowisko.

W wykonaniu powyższych zapisów konwencji z Espoo Rzeczpospolita Polska zawarła dotychczas dwie umowy międzyrządowe w sprawie realizacji postanowień konwencji. 27.05.2004 r. w Warszawie Rząd Rzeczypospolitej

¹⁷ Dz.U. z 2009 r., Nr 203, poz. 1569.

Polskiej podpisał umowę z Rządem Republiki Litewskiej o realizacji konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym¹⁸. 11.04.2006 r. w Neuhardenberg podpisano taką samą umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec¹⁹. Obie umowy zawierają konkretne ustalenia oraz szczegółowe procedury ułatwiające oraz przyspieszające realizację postępowań w sprawie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym między stronami konwencji.

Należy zaznaczyć, że konwencja z Espoo zapewnia właściwym organom administracji oraz społeczeństwu strony narażonej możliwość udziału w postępowaniu w sprawie transgranicznej oceny oddziaływania na środowisko przed podjęciem decyzji, a co za tym idzie – daje możliwość wpływania na sposób realizacji zamierzonego przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na terytorium państwa narażonego.

Jednocześnie konwencja z Espoo nakłada na stronę pochodzenia realizującą planowane przedsięwzięcie mogące oddziaływać transgranicznie następujące obowiązki:

- 1) informowania o planowanej działalności państw narażenia, na których terytorium w wyniku realizacji zamierzonego przedsięwzięcia może ujawnić się znaczące oddziaływanie transgraniczne;
- 2) wykonania i udostępnienia zainteresowanym państwom sąsiedzkim dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko;
- 3) niezwłocznego zaproponowania stronie narażonej, po ukończeniu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, konsultacji mających na celu m.in. przedyskutowanie potencjalnego oddziaływania transgranicznego planowanej działalności oraz środków eliminowania lub redukcji tego oddziaływania;
- 4) umożliwienia udziału w postępowaniu społeczności lokalnych z państw narażonych na prawach równych tym, jakie przysługują społeczeństwu państwa, w którym ma być realizowana działalność;
- 5) przekazania stronie narażenia decyzji końcowej w celu weryfikacji jej zgodności co do ustaleń podjętych w trakcie postępowania transgranicznego zarówno na etapie zgłaszania uwag i zastrzeżeń przez społeczeństwo strony narażonej w wyniku analizy dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, jak również na etapie konsultacji;
- 6) fakultatywnego wykonania analizy porealizacyjnej, która ma pozwolić na zweryfikowanie stopnia zgodności badań i analiz wykonanych na etapie oceny oddziaływania na środowisko oraz skuteczności zastosowanych środków redukujących i minimalizujących oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia w trakcie jego eksploatacji z rzeczywistym oddziaływaniem.

¹⁸ M.P. Nr 13, poz. 238.

¹⁹ Dz.U. Nr 232, poz. 1709.

Do konwencji z Espoo wprowadzone zostały dwie poprawki – w 2001 r. i 2004 r. Pierwsza poprawka do konwencji miała na celu umożliwienie przystąpienia do konwencji państwom będącym członkami ONZ, ale spoza regionu EKG ONZ, oraz rozszerzyła definicję „opinii publicznej”, obejmując nią również organizacje osób fizycznych lub prawnych. Z kolei druga poprawka miała na celu przede wszystkim podniesienie znaczenia ocen oddziaływania na środowisko w regionie oraz wzmocnienie współpracy międzynarodowej w tym zakresie m.in. przez:

- 1) umożliwienie stronom narażonym uczestnictwa w postępowaniu transgranicznym w sprawie oceny oddziaływania na środowisko na etapie ustalania zakresu dokumentacji przygotowywanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko, czyli na tzw. etapie scopingu (art. 2 ustęp 11 wprowadzony drugą poprawką);
- 2) zmodyfikowanie załącznika I do konwencji – określającego listę przedsięwzięć obligatoryjnie wymagających oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym.

Zasadniczą zmianą jest umożliwienie państwu narażenia udziału w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym już na etapie scopingu, w którym określany jest zakres dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, co w znaczący sposób może spowodować poprawę jakości merytorycznej dokumentacji sporządzanej w ramach oceny oddziaływania na środowisko, na podstawie której podejmowana jest decyzja końcowa. Oznacza to również możliwość przyspieszenia procedury oceny oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym ze względu na fakt, że już na etapie opracowywania dokumentacji są uwzględniane uwagi i wnioski strony narażenia.

Jednocześnie należy podkreślić, że możliwość taka pozwala na rozpoznanie potencjalnego rodzaju oddziaływania na środowisko na jak najwcześniejszym etapie inwestycyjnym. Biorąc to pod uwagę, strony konwencji uznały powyższy mechanizm za bardzo pomocny, a przez fakultatywny przepis – za niekolidujący z krajowym prawodawstwem w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Żadna z powyższych poprawek nie weszła jeszcze w życie. Jak stanowi art. 14 ust. 4 konwencji z Espoo, poprawki wejdą w życie dla stron, które je ratyfikowały, zatwierdziły lub przyjęły 90. dnia od dnia otrzymania przez depozytariusza zawiadomienia o ich ratyfikacji (co najmniej przez trzy czwarte tych stron). Przy czym druga poprawka doprecyzowała, że chodzi o trzy czwarte tych stron w chwili przyjęcia przedmiotowych poprawek przez strony konwencji. Natomiast w stosunku do każdej innej strony poprawki wchodzi w życie 90. dnia po złożeniu przez stronę dokumentu ratyfikacji, zatwierdzenia lub przyjęcia poprawek.

Ponadto należy podkreślić, że druga poprawka nie podlegała podpisaniu przez strony konwencji. Została ona przyjęta w trybie art. 14 na III Spotkaniu

Stron Konwencji decyzją nr III/7 w dniu 4.06.2004 r. Do chwili obecnej drugą poprawkę do konwencji z Espoo ratyfikowały, zatwierdziły lub przyjęły następujące państwa: Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Królestwo Norwegii, Królestwo Szwecji, Republika Albanii, Republika Austrii, Republika Bułgarii, Republika Chorwacji, Republika Czarnogóry, Republika Czeska, Republika Estońska, Republika Federalna Niemiec, Republika Litewska, Republika Słowacka, Republika Węgierska, Wielkie Księstwo Luksemburga oraz Unia Europejska. 19.01.2012 r. drugą poprawkę ratyfikowała Rzeczpospolita Polska.

Obowiązujące przepisy krajowe dotyczące ocen oddziaływania na środowisko, które stanowią transpozycję Dyrektywy Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko zmienionej dyrektywą 97/11/WE, 2003/35/WE i 2009/31/WE, zwanej dalej dyrektywą 85/337/EWG, zostały implementowane Ustawą z dnia 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁰ oraz Rozporządzeniem Rady Ministrów z 9.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²¹.

Wskazana wyżej ustawa i rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć są również w pełni zgodne z postanowieniami konwencji z Espoo. Postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko jest uregulowane w dziale VI (art. 104–120) tej ustawy, w którym wyszczególniono następujące rodzaje postępowań:

- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku przedsięwzięć (rozdział 2),
- postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przypadku projektów polityk, strategii, planów i programów (rozdział 3),
- postępowanie w przypadku oddziaływania pochodzącego z zagranicy (rozdział 4).

Natomiast rozporządzenie w sprawie przedsięwzięć dokonuje specyfikacji planowanych przedsięwzięć na podlegające obligatoryjnej ocenie oddziaływania na środowisko i na przedsięwzięcia, co do których obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko może wyniknąć na etapie kwalifikacji tzw. *screeningu*. Rozporządzenie to transponuje załącznik 1 i 2 dyrektywy 85/337/EWG oraz jest w pełni zgodne z załącznikiem I do konwencji z Espoo zmienionym przez drugą poprawkę.

Zgodnie z regulacją zawartą w art. 104 ust. 1 ustawy postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania na środowisko przeprowadza się w razie

²⁰ Dz.U. Nr 199, poz. 1227 ze zmian.

²¹ Dz.U. Nr 213, poz. 1397.

stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko pochodzącego z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP jako strona pochodzenia) na skutek:

- 1) realizacji planowanych przedsięwzięć objętych:
 - decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach,
 - decyzjami: o pozwoleniu na budowę, o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych, a także
- 2) realizacji projektów polityk, strategii, planów lub programów, w tym planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących polskich obszarów morskich.

Ponadto, jak stanowi art. 104 ust. 1 ustawy, postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przeprowadza się również na wniosek innego państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie albo realizacja projektu dokumentu, o którym mowa w art. 46 i 47 ustawy.

Jeżeli na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej (strona pochodzenia) planuje się realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na terytorium innego państwa, wówczas postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko przebiega w sposób opisany poniżej.

Organ administracji właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub decyzji zezwalającej na realizację inwestycji, przeprowadzający ocenę oddziaływania na środowisko w przypadku stwierdzenia możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko na skutek realizacji planowanego przedsięwzięcia wydaje na podstawie art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy postanowienie o konieczności przeprowadzenia postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, w którym jednocześnie ustala zakres dokumentacji niezbędnej do przeprowadzenia tego postępowania oraz nakłada obowiązek jej sporządzenia przez wnioskodawcę w języku państwa, na którego terytorium może oddziaływać przedsięwzięcie.

Organ niezwłocznie informuje Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o możliwości transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia i przekazuje mu kartę informacyjną przedsięwzięcia. Następnie Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, na podstawie art. 109 ustawy, po uzyskaniu informacji o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko planowanego przedsięwzięcia niezwłocznie powiadamia o tym państwo, na którego terytorium przedsięwzięcie to może oddziaływać. Jednocześnie informuje to państwo o decyzji, która ma być dla danego przedsięwzięcia wydana i o organie właściwym do jej wydania, oraz załącza kartę informacyjną przedsięwzięcia. W powiadomieniu o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska proponuje termin na odpowiedź, czy państwo narażone jest zainteresowane uczestnictwem w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko.

Jeżeli strona narażona powiadomi, że jest zainteresowana uczestnictwem w takim postępowaniu, wówczas uzgadnia się z nią terminy etapów postępowania, aby zapewnić możliwość udziału właściwych organów oraz społeczeństwa tego państwa. Umożliwia się państwu narażenia złożenie uwag i wniosków dotyczących karty informacyjnej przedsięwzięcia, które następnie rozpatruje się przy wydaniu postanowień o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i o ustaleniu zakresu raportu.

Kolejnym etapem jest przekazanie stronie narażonej raportu o oddziaływaniu na środowisko w celu zapewnienia udziału społeczeństwa strony narażonej w procedurze transgranicznej oraz zgłoszenie uwag i wniosków.

Następnie organ administracji przeprowadzający ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko prowadzi, za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, konsultacje z państwem narażonym, dotyczące środków eliminowania lub ograniczania transgranicznego oddziaływania na środowisko. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska może przejąć prowadzenie ww. konsultacji, jeżeli uzna to za celowe ze względu na wagę i złożoność sprawy.

Jak stanowi art. 111 ust. 2 ustawy, uwagi i wnioski złożone przez państwo uczestniczące w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, w tym wyniki konsultacji, o których mowa w art. 110 ustawy, rozpatruje się i uwzględnia przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Ponadto uzasadnienie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 85 ust. 2 pkt 1b ustawy, powinno zawierać informacje, w jaki sposób i w jakim zakresie zostały wzięte pod uwagę wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało ono przeprowadzone.

Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska przekazuje państwu uczestniczącemu w postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko wydaną decyzję, kończącą postępowanie. W przypadku gdy postępowanie w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko prowadzi się w toku postępowania zmierzającego do wydania decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia, na mocy art. 91 ust. 1 ustawy, uzasadnienie postanowienia, kończącego postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, powinno zawierać wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało ono przeprowadzone zgodnie z działem VI ustawy.

W tym miejscu należy zauważyć, że obowiązujące ustawodawstwo krajowe poprzez art. 111 ust. 1 ustawy zapewnia udział strony narażenia na etapie określania zakresu dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko, czyli raportu o oddziaływaniu na środowisko, co bezpośrednio wynika z drugiej poprawki do konwencji z Espoo. Zmiany wprowadzone tą poprawką zostały podyktowane

przede wszystkim koniecznością modyfikacji konwencji w celu zgodności jej przepisów z:

- 1) Konwencją o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzonej w Aarhus 25.06.1998 r.,
- 2) Protokołem w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, sporządzonym w Kijowie 21.05.2003 r.,
- 3) Dyrektywą 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywami 97/11/WE i 2003/35/WE.

Obowiązujące prawodawstwo krajowe w zakresie ocen oddziaływania na środowisko jest w pełni zgodne z powyżej wyszczególnionymi aktami prawa międzynarodowego i Unii Europejskiej.

PODSUMOWANIE

Wzmożona działalność na morzach Europy, w tym na Morzu Bałtyckim, prowadzi do konkurencji między interesami poszczególnych sektorów, takich jak transport morski i przewozy morskie, energetyka morska, rozwój portów, rybołówstwo i akwakultura, a względami ochrony środowiska.

Stabilne ramy planowania, gwarantujące pewność prawną i przewidywalność, zachęcają do inwestowania w sektorach, takich jak: energetyka morska, transport morski i przewozy morskie, rozwój portów, eksploatacja ropy naftowej i gazu oraz akwakultura, i sprawiają, że dany kraj staje się bardziej atrakcyjny dla zagranicznych inwestorów.

Podejście sektorowe przy wykorzystywaniu zasobów morskich, czyli tak jak zrobił to polski ustawodawca w stosunku do nowelizacji ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, prowadzi do braku spójności w procesie kształtowania polityki. Nakłada to na działalność morską ograniczenia, które hamują jej potencjalny wzrost i utrudniają organom publicznym działania mające na celu ochronę środowiska morskiego. Dopiero opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich stwarzałoby ramy dla koordynacji podejść sektorowych oraz przyczyniłoby się do wzrostu skuteczności i spójności polityki prowadzonej na szczeblu krajowym, ograniczając przy tym koszty gospodarcze wynikające z braku koordynacji. Działania morskie mają wymiar transgraniczny. Decyzje podejmowane w jednym państwie wywierają wpływ na państwa ościenne. Nic więc dziwnego, że problem ten dostrzegły instytucje Unii Europejskiej. Państwa członkowskie kierujące się wspólnym podejściem do zarządzania przestrzenią morską w danym basenie łatwiej sprostają czekającym je wyzwaniom.

10.10.2007 r. Komisja Europejska przyjęła niebieską księgę w sprawie zintegrowanej polityki morskiej dla UE²² i szczegółowy plan działania²³. 14.12.2007 r. Rada Europejska poparła zintegrowaną politykę morską i plan działania. Planowanie przestrzenne obszarów morskich jest kluczowym instrumentem w ramach zintegrowanej polityki morskiej²⁴. Umożliwia ono organom publicznym i zainteresowanym stronom koordynowanie swoich działań oraz optymalizację wykorzystania przestrzeni morskiej, tak aby przyniosło ono korzyści z punktu widzenia gospodarki i środowiska morskiego. Przyjęty przez Komisję komunikat ma ułatwić opracowanie planu przestrzennego obszarów morskich przez państwa członkowskie oraz zachęcić do jego wdrażania na poziomach krajowym i unijnym. Wyznacza on główne zasady i zachęca do wypracowania w wyniku debaty wspólnego podejścia państw członkowskich.

Morze jest złożonym ekosystemem, który przekracza granice administracyjne. Aby możliwe było wyważone, długoterminowe zarządzanie, należy uwzględnić całość ekosystemu i determinujące go czynniki. W ramach planowania należy dążyć do ochrony środowiska morskiego i podnoszenia jego walorów. Słusznie zauważa się, że tylko w ramach prac nad planem zagospodarowania przestrzennego obszarów morskich zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i prawa krajowego, państwo ma możliwość omówienia i wypracowania holistycznego podejścia do zarządzania działaniami morskimi w zgodzie z wymogami ekosystemu.

Planowanie przestrzenne obszarów morskich obejmuje działania prowadzone na dnie morskim, w toni wodnej oraz na powierzchni wody. W ten sposób ta sama przestrzeń może służyć różnym celom. Oprócz wymienionych trzech wymiarów morskiego planowania przestrzennego należy uwzględnić również czwarty: czas, ponieważ kompatybilność prowadzonych działań oraz potrzeby dotyczące zagospodarowania przestrzennego danego regionu morskiego mogą podlegać zmianom z upływem czasu.

Podstawowym problemem, którego skutkiem są obowiązujące uwarunkowania prawne dotyczące realizacji farm elektrowni wiatrowych w obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej jest brak jasnych celów polityki w zakresie morskiego planowania przestrzennego oraz brak wyznaczonych priorytetów rozwoju, które powodują ograniczenia w zakresie funkcjonowania systemu. Istniejące mechanizmy wykonywania norm prawnych dotyczące zarządzania i korzystania z zasobów morskich podlegających jurysdykcji Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać za niewystarczające i nieprzystające do współczesnych wyzwań.

Tylko właściwie przeprowadzona analiza pozwala na ocenę skutków działalności człowieka na funkcjonowanie ekosystemu: siedlisk, gatunków, bioróż-

²² COM (2007) 575.

²³ SEC (2007) 1278.

²⁴ *Mapa drogowa na rzecz planowania przestrzennego obszarów morskich. Opracowanie wspólnych zasad w UE*, Bruksela, dnia 25.11.2008 KOM(2008) 791, wersja ostateczna.

norodności i łączących je współzależności. Wymaga to zdolności „przewidywania” ewentualnych przyszłych konfliktów pomiędzy użytkownikami korzystającymi z danej przestrzeni. Istotna jest długoterminowa wizja pożądanego stanu, zapewniającego bezpieczeństwo i utrzymanie integralności, naturalnej jedności oraz funkcji określonego ekosystemu²⁵. W szczególności potrzebny jest dostęp do pogłębionej wiedzy naukowej, uwzględnienie możliwie wszystkich cech charakteryzujących dany obszar i sieć powiązań w każdym wymiarze: od środowiskowego, poprzez przyrodniczy, społeczny, gospodarczy, prawny, do kulturowego i edukacyjnego.

Nie da się ukryć, że zadania te w polskim porządku prawnym najlepiej i najskuteczniej spełniłby plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej. Dlatego należy uznać fragmentaryczną i sektorową nowelizację ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej za działanie doraźne i nieprzemyślane. Państwo, nie posiadając żadnej polityki w zakresie zagospodarowania obszarów morskich, działając pod presją inwestorów, przyjęło rozwiązania, które w zasadzie przerzucą na tych ostatnich koszty realizacji zadań w zakresie dotyczącym m.in. sporządzenia inwentaryzacji przyrodniczej oraz pozostałych działań, a które powinno było wykonać w ramach ustawowych kompetencji. To samo państwo za wszystkie wykonane przez inwestorów czynności, które będą miały na celu zbadanie uwarunkowań środowiskowych, obciąży ich jeszcze opłatą dodatkową, zależną m.in. od kosztu usług związanych z planowanym przedsięwzięciem.

W tym kontekście trudno uznać obecny stan polskich regulacji prawnych za sprzyjający rozwojowi zagospodarowania obszarów morskich, a rozwojowi morskiej energetyki wiatrowej w szczególności.

MARCIN MAKOWSKI

NEW REGULATION ON LOCALIZATION AND CONSTRUCTION OF WIND FARMS IN MARITIME AREAS (Summary)

The article outlines drafting of amendments to the Maritime Areas and Maritime Administration Act (1991). The key change is an express prohibition of construction and operation of wind farms within territorial sea and internal waters. The prohibition affects a zone of 12 nautical miles (22,224 kilometers) offshore and its purpose is mainly to protect the scenery of coastal recreational zones.

²⁵ D. P y ć, *Prawo Oceanu Światowego. Res usus publicum*, Gdańsk 2011, s. 108–109.