

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Andrzej Tyszecki

System OOS w procesie przemian

W niezbyt odległej przeszłości hasłem, którym chętnie szafowano w różnego rodzaju działaniach było „doskonalenie”. Nie wiadomo dlaczego miało ono stać się antidotum na rozwiązywanie narastających problemów ówczesnej rzeczywistości. Tak samo dziś, nie wiadzieć dlaczego, echo tego „doskonalenia” można odnaleźć w podejściu do kształtowania rodzimego systemu ocen oddziaływania na środowisko. A przecież zamiast ciągłych „udoskonalień” możnaby wdrożyć model systemu OOS, przyjęty w zapisach dyrektyw unijnych, co zresztą byłoby wywiązaniem się z zobowiązań zapisanych w Układzie Stowarzyszeniowym z 1991 roku.

Rozwijany w naszym kraju od dziesięciu lat, powszechnie uważany za najbardziej skuteczny,

prewencyjny instrument ochrony środowiska

ulega ciągłym zmianom i modyfikacjom. Stopniowo powiększa się liczba zapisów ustawowych i rozporządzeń wykonawczych, które próbują - niestety nie zawsze skutecznie – regulować funkcjonowanie systemu ocen środowiskowych. Równocześnie z rozszerzaniem obowiązku wykonywania raportów OOS na coraz to nowe rodzaje przedsięwzięć, nie można odnotować istotnej poprawy funkcjonowania tych ocen w procedurach przygotowania inwestycji i związanych procesach decyzyjnych. Również coraz trudniej jest dostrzec w ocenach ich rzeczywistą logikę, którą wyznacza europejski „standard” ocen zapisany w dyrektywach Unii Europejskiej.

Oceny oddziaływania na środowisko opierały się na początku lat 90-tych na ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawie o planowaniu przestrzennym. Tę drugą zmieniono w 1994 roku w ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym. Następnie pojawiły się kolejno ustawy: prawo budowlane, prawo geologiczne i górnicze, o autostradach płatnych oraz liczne nowele do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska. Ostatnim akordem działań legislacyjnych było wejście w życie tzw. ustawy kompetencyjnej, określającej m.in. nowe właściwości organów administracji publicznej w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko. Dopełnieniem wymienionych działań legislacyjnych są przepisy wykonawcze, których liczba stopniowo powiększa się o kolejne rozporządzenia Ministra OŚZNiL, odnoszące się do:

- prognoz skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko,
- ocen oddziaływania autostrad na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną,
- ocen oddziaływania na środowisko inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska,
- ocen oddziaływania na środowisko inwestycji nie zaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska, obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne,
- kwalifikacji biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Obecny system ocen oddziaływania na środowisko

funkcjonujący od kilku miesięcy, znajduje się w fazie kolejnych przemian obejmując:

- prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze, wymagane na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- oceny oddziaływania na środowisko inwestycji:
 - szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi,
 - mogących pogorszyć stan środowiska,

wymagane na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

- oceny oddziaływania autostrad płatnych (i wybranych dróg ekspresowych) na środowisko obejmujące:
 - oceny oddziaływania na środowisko przyrodnicze,
 - oceny oddziaływania na grunty rolne i leśne,
 - oceny oddziaływania na dobra kultury objęte ochroną,wymagane na etapie udzielania wskazań lokalizacyjnych;
- oceny wpływu na środowisko wymagane na etapie udzielania koncesji geologicznych i górniczych;
- oceny oddziaływania na środowisko inwestycji:
 - szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi,
 - mogące pogorszyć stan środowiska,wymagane na etapie uzgodnienia projektu budowlanego; ten rodzaj ocen obejmuje również ekspertyzy OOS wykonywane przy ubieganiu się o decyzje: o pozwoleniu na budowę, rozbiórkę obiektu budowlanego oraz zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego;
- oceny oddziaływania na środowisko robót zmieniających stosunki wodne;
- oceny oddziaływania na środowisko niektórych inwestycji i obiektów, stanowiące podstawę do utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania w drodze rozporządzenia wojewody;
- oceny porealizacyjne;
- oceny istniejących obiektów lub zespołów obiektów.

Część wymienionych ocen tworzy sekwencje raportów OOS powiązanych z następującymi po sobie fazami przygotowania inwestycji. Inne częściowo nakładając się z tymi ocenami, próbują odpowiadać na niektóre wybrane problemy, bądź jak w przypadku autostrad, stanowią sposób pójścia „na skróty”, dla uzyskania decyzji lokalizacyjnej. Na marginesie – tak oryginalnej konstrukcji prawnej jak w przypadku autostrad – trzech ocen w jednej, nie znajdziemy prawdopodobnie w żadnym innym kraju.

Powyższe zestawienie może być uważane za dowód na ciągły postęp w rozwoju ocen oddziaływania na środowisko w naszym kraju, ale również można je potraktować jako odzwierciedlenie działań doraźnych i krótkowzrocznych, szczególnie w kontekście ewidentnych nieporozumień, do których doprowadziły rozwiązania zapisane w ustawie kompetencyjnej. A to grozi nie tylko poważnym zagrożeniem dla realizacji celów polityki ekologicznej państwa, ale także perturbacjami polegającymi na spowolnieniu procesów inwestycyjnych, a od tego już tylko jeden krok by lobby gospodarcze zażądało wprowadzenia ograniczeń w systemie ocen oddziaływania na środowisko ze względu na hamowanie inwestycji.

Postęp odnotowany w ostatnim dziesięcioleciu w różnych sferach funkcjonowania ocen nie znajduje niestety odzwierciedlenia w regulacjach prawnych. Istniejące regulacje nadal traktują oceny jak oddzielnie sporządzane ekspertyzy, a sposób kwalifikowania

inwestycji oraz ustalania ich zakresu nie pozostawiają organom administracyjnym koniecznej swobody. Pomimo, że Polska była pionierem we wdrażaniu ocen oddziaływania na środowisko w krajach Europy Wschodniej i, że pod koniec 1994 roku posiadała gotowy projekt przepisów prawnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko zgodny z prawem Wspólnot Europejskich i konwencjami międzynarodowymi, to dzisiaj, po kilku latach, pod względem stanu prawnego znajdujemy się w tym samym miejscu, natomiast w wyniku ciągłego „doskonalenia” uzyskano system niespójny, zbiurokratyzowany, kłopotliwy dla inwestorów, a zarazem nieefektywny ekologicznie.

Propozycje nowych regulacji prawnych

opracowane na przełomie lat 1994/95, a następnie włączone do kolejnych wersji ustawy o ochronie środowiska, przewidują rozszerzenie systemu ocen oddziaływania na środowisko z przedsięwzięć inwestycyjnych na różnego rodzaju opracowania planistyczne (prognozy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz regionalnych i krajowego) oraz dokumenty administracji rządowej o charakterze programów, strategii, polityk oraz projektowanych aktów normatywnych. Ten zakres regulacji prawnych zapewniłby nie tylko pełną harmonizację przyszłych rozwiązań prawnych z dyrektywami Unii Europejskiej oraz propozycjami nowych regulacji, ale umożliwiłby wdrożenie instrumentów prawnych wynikających z prawnomiędzynarodowych zobowiązań Polski: Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Konwencji w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, a przede wszystkim Układu Stowarzyszeniowego.

Nową ustawą należałoby objąć trzy rodzaje ocen: przedsięwzięć inwestycyjnych, planów przestrzennych oraz programów, polityk i strategii. Ujednoliciłoby to system ocen oraz stworzyło warunki trwałego powiązania z systemem planowania przestrzennego. Ten aspekt mało doceniany w kręgach polityki i administracji, ma kapitalne znaczenie dla realizacji Polityki Ekologicznej Państwa oraz wdrażania strategii zrównoważonego rozwoju kraju. Integracja dwu najbardziej efektywnych, prewencyjnych instrumentów ochrony środowiska: planowania przestrzennego z ocenami oddziaływania na środowisko, ma tak samo istotne znaczenie jak integralne traktowanie przestrzeni przyrodniczej (środowiska) i przestrzeni antropogenicznej (zagospodarowania). Ten problem podjęty z inicjatywy Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa spotkał się z aprobatą różnych środowiska zawodowych związanych z planowaniem przestrzennym. Rzecz jednak w tym, że nie widać woli politycznej dla praktycznej integracji ochrony środowiska i planowania przestrzennego.

Wracając jednak na grunt ocen oddziaływania na środowisko należałoby podkreślić konieczność oparcia systemu ocen na dojrzałej i spójnej podstawie prawnej, uwzględniającej literę i ducha dyrektyw: EWG 337/85 oraz WE/11/97, odnoszących się do przedsięwzięć inwestycyjnych oraz projektowanej dyrektywy Unii Europejskiej o ocenach strategicznych środowiskowych efektów planów i programów.

W ten sposób można by zapewnić spójność działań różnych podmiotów na różnych szczeblach zarządzania: organów rządowych odpowiedzialnych za realizację strategii, polityk i programów dotyczących rozwoju gospodarczego lub przestrzennego w aspekcie długookresowym, organów samorządowych w województwach odpowiedzialnych za kształtowanie ładu przestrzennego i planowanie regionalne oraz lokalnych samorządów odpowiedzialnych za planowanie miejscowe oraz wydawanie inwestorom warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zintegrowanym systemem ocen należałoby objąć oceny strategiczne rządowych przedłożeń odnoszących się między innymi do takich dziedzin jak: górnictwo, energetyka, przemysł, transport, gospodarka morską, gospodarka wodna, gospodarka odpadami, rolnictwo, leśnictwo, turystyka. Tym samym systemem byłyby objęte: polityka przestrzenna państwa, plany zagospodarowania przestrzennego województw, plany rozwoju przestrzennego gmin, dla których należałoby wykonać prognozy o zakresie i szczegółowości dostosowanej do skali planu. No i wreszcie przedsięwzięcia mogące szczególnie znacząco lub znacząco oddziaływać na środowisko. Dla nich oceny powinny być wykonywane w związku z: ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawaniem pozwoleń na budowę lub rozbiórkę, wydawaniem koncesji geologicznych i górniczych, pozwoleń wodnoprawnych, decyzji zatwierdzających scalanie lub wymianę gruntów i plany urządzania lasu, działalnością związaną z wykorzystaniem energii atomowej oraz ustalaniem lokalizacji autostrad.

Postulowane uporządkowanie prawa i stworzenie kompleksowej regulacji odnoszącej się do ocen oddziaływania na środowisko ułatwi praktyczną realizację strategii zrównoważonego rozwoju Polski oraz przyspieszy harmonizację prawa ekologicznego z ustawodawstwem Unii Europejskiej. Po okresie wstępnego „docierania” usprawni proces przygotowania i realizacji inwestycji, racjonalizując obciążenia spoczywające na inwestorach oraz ograniczając liczbę konfliktów społecznych, których częścią jest pochodną obecnie obowiązujących nieprecyzyjnych regulacji.

Dr inż. Andrzej Tyszecki,
Biuro Projektowo-Doradcze EKO-KONSULT,
Gdańsk