

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 Kassenberg

**10 lat ocen oddziaływania na środowisko czyli od Okrągłego Stołu do dnia
dzisiejszego (garść wspomnień i refleksji)
Część II – lata 1995 - 1999**

Pierwszy czteroletni okres działalności Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko zakończył się 28 marca 1994r. Zgodnie z prawem kadencja Komisji trwała cztery lata i należało powołać nowy skład. Ustępujący skład Komisji podjął próbę dokonania podsumowania w jakim miejscu jesteśmy w Polsce we wdrażaniu systemu OOS i w jakim kierunku należy go w przyszłości rozwijać. Niestety mimo przygotowania założeń takiego opracowania Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie uznało takiej pracy za pierwszoplanową i z powodu ograniczonych środków nie wyraziło zgody na jej sfinansowanie. Tak więc swoją działalność w pierwszej kadencji Komisja zakończyła krótkim sprawozdaniem, a nie obszerną oceną. Z perspektywy tych kilku lat należy tego żałować, gdyż dokonanie pogłębionej oceny systemu OOS pozwoliłoby na wypracowanie klarownej polityki na przyszłość w tej kwestii. W opracowaniu zamierzaliśmy poruszyć kilka kluczowych zagadnień dla systemu ocen, a mianowicie:

- Jak ma być umiejscowiony system OOS w stosunku do takich procesów jak: lokalizacyjny, wydawania pozwoleń na budowę, czy wydawania różnorodnych, w tym dotyczących ochrony środowiska - pozwoleń na podejmowanie działalności?
- Jaki ma być zakres stosowania ocen tzn. jakiego rodzaju inwestycje, jakie istniejące obiekty, jakie plany, programy, polityki czy też jakie produkty powinny być objęte ocenami?
- Jak ma wyglądać procedura OOS ze zwróceniem szczególnej uwagi na etapy: kwalifikacji przedsięwzięcia, zakresu oceny, sposobu jej opiniowania z szerokim włączeniem społeczeństwa (rola Komisji ds. OOS), czy też koszty wykonywania oceny?

Pragnę podkreślić, że podstawą do takiego opracowania miał być kwestionariusz, który zamierzano przekazać do wypełnienia zarówno członkom Komisji ds. OOS, jak i pracownikom administracji ochrony środowiska, w tym m.in. wszystkim dyrektorom wojewódzkich wydziałów ochrony środowiska.

Moje osobiste związki z Komisją były dość silne i czułem wówczas, że jest jeszcze wiele do zrobienia aby ta instytucja ugruntowała na stałe swoją pozycję w kraju. Jednocześnie wiadomo, że uczestnicząc w pracach takiej instytucji można mieć większy wpływ na rozwój systemu OOS w Polsce, który był w porównaniu z wieloma wysokorozwiniętymi krajami na świecie dopiero na początku drogi. Dlatego zapytany wstępnie czy byłbym zainteresowany poprowadzić Komisję w następnej kadencji, ustosunkowałem się do tego pozytywnie, mimo że zdawałem sobie sprawę, że pochłania to wiele czasu i odbije się na mojej pracy zawodowej. Niestety, ówczesne władze w MOŚZNiL na czele z Panem Ministrem Stanisławem Żelichowskim, nie widziały mojej osoby jako przewodniczącego Komisji ds. OOS na drugą kadencję, choć taka propozycja ze strony odpowiedniego departamentu została zgłoszona.

Z dokonanej zmiany, jak i z późniejszych faktów rozbicia komórki zajmującej się ocenami w Ministerstwie i odejściem uznanych specjalistów z tej dziedziny poza resort lub do innych departamentów oraz wycofaniu się Ministerstwa z finansowania Biuletynu Komisji ds. OOS wynika jednoznacznie, że ówczesnym władzom resortu ochrony środowiska nie było na rękę istnienie niezależnej i opiniotwórczej Komisji, gdyż zagrażała ona sposobowi sprawowania władzy jaki dominował ówczesnie w Ministerstwie. Liczyły się układy osobiste i polityczne, a nie demokratyczny system sprawowania władzy.

Jednak zbudowana przez lata pozycja Komisji była na tyle silna, że nie można było jej zlikwidować. Istnieli także ludzie, którzy pozostali z poprzedniego składu Komisji i oni starali

się zachować to co udało się wspólnie wypracować. Natomiast nastąpiło kilka istotnych zmian, które spowodowały, że Komisja utraciła swoją niezależność; do najistotniejszych zaliczam:

- Dominującą rolę w Komisji urzędników Ministerstwa co powodowało, że opinia resortu mogła dominować nad opinią niezależnego gremium eksperckiego.
- W nawiązaniu do pierwszej części moich wspomnień (patrz POŚ nr 1(4) 1999), opinia Komisji nie była formułowana publicznie w trakcie spotkania, ale po nim.
- Rezygnację od połowy 1997r. z informowania o wynikach prac w Biuletynie Komisji ds. OOS, a od końca tegoż roku zaprzestanie jego finansowania.
- Rezygnację z organizowania co pół roku konferencji prasowych w trakcie, których można było za pomocą mediów informować szerszą opinię publiczną o rezultatach działalności Komisji.

Zmiany, które zaszły w Komisji spowodowały, że część jej członków przestała się w niej aktywnie udzielać.

Przedstawiona powyżej krytyczna ocena stopnia niezależności Komisji nie oznacza, że w latach 1995-1998 jej działalność należy ocenić jedynie negatywnie. Zgodnie ze złożonym sprawozdaniem omówionym przez S.Garlickiego i R.Zakrzewskiego w poprzednim numerze „Problemów Ocen Środowiskowych” Komisja odbyła 62 posiedzenia i zajmowała się 34 inwestycjami szczególnie szkodliwymi dla środowiska, 16 odcinkami autostrad i jedną drogą ekspresową. Jest to ogrom pracy i na pewno wiele spostrzeżeń członków Komisji przyczyniło się do ograniczenia negatywnego wpływu inwestycji na środowisko. Szczególnie trudnym zadaniem dla Komisji było rozpatrywanie ocen dotyczących poszczególnych odcinków autostrad.

Innym faktem świadczącym o zmianie nastawienia ówczesnego kierownictwa do systemu OOS było zrezygnowanie z doprowadzenia do uchwalenia oddzielnej ustawy o OOS, który to akt prawny wraz z rozporządzeniami wykonawczymi mógł w zasadniczy sposób go uporządkować. Ze środków PHARE dziewięcioosobowy zespół pod kierunkiem Andrzeja Tyszeckiego opracował i przedstawił na początku 1995r. zarówno projekt ustawy, jak i zestaw projektów rozporządzeń wykonawczych do niej, które odpowiadały w pełni wymogom prawa Unii Europejskiej, a jednocześnie konsumował dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu systemu OOS w Polsce. W tym zestawie dokumentów prawnych zaproponowano wiele interesujących rozwiązań, a zwłaszcza:

- traktowanie OOS jako procedury, a nie tylko przygotowanie raportu (ekspertyzy),
- wprowadzenie ustalania zakresu oceny w postaci rozprawy publicznej,
- rozszerzenie wykonywania ocen na dokumenty planistyczne jak plany, programy, polityki, czyli wprowadzenie Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko,
- zobowiązanie właściwych organów do prowadzenia rejestrów ocen oddziaływania na środowisko,
- usankcjonowanie istnienia Komisji ds. OOS (krajowej i wojewódzkich) w ustawowym akcie prawnym,
- ustalenie konkretnej procedury związanej z wdrażaniem Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym tzw. Konwencji z Espoo.

Okres po roku 1994 przyniósł także ważny fakt jakim było ratyfikowanie przez Polskę w połowie 1997r. (w sześć lat po podpisaniu) Konwencji EKG ONZ o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Praktyczna realizacja tej Konwencji wymaga podpisywania umów o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska z państwami sąsiednimi. Umowy takie podpisane są ze wszystkim państwami sąsiednimi, ale nie wszystkie one precyzują w sposób dokładny zasady współdziałania przy inwestycjach mogących mieć

transgraniczny skutek oddziaływania na środowisko. Najbardziej precyzyjna jest w tej kwestii umowa z Niemcami. W Polsce także nie mamy wypracowanej szczegółowej procedury postępowania zarówno w sytuacji kiedy jesteśmy krajem narażonym na oddziaływanie transgraniczne, jak i wtedy, gdy jesteśmy krajem pochodzenia takiego narażenia. Niejasna jest rola władz terenowych zarówno administracji państwowej, jak i samorządowej. Brak jest informacji dla organizacji społecznych, a zwłaszcza ekologicznych, w jaki sposób mają dochodzić swoich praw w sytuacji zaistnienia zagrożenia oddziaływaniem transgranicznym z innego kraju. Za ważne uznają doprowadzenie do ratyfikowania Konwencji, ale to dopiero początek drogi jej wdrażania. Zabrakło moim zdaniem woli do przygotowania programu wprowadzania tej Konwencji w życie w sposób pełny co jest faktem dość częstym. Główny wysiłek przeważnie jest kładziony na okres negocjacji projektów konwencji i ewentualnie ich ratyfikowanie po podpisaniu, a nie starcza sił, środków i wyobraźni co do wdrażania takich konwencji w życie. Dla polityków i urzędników ważny jest fakt podpisania (można potem się chwalić), natomiast dla przyrody fakt prawidłowego funkcjonowania takich konwencji.

Druga połowa lat dziewięćdziesiątych to także pierwsze próby wprowadzania w Polsce ocen strategicznych. Zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym dla każdego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymagane prawem stało się wykonywanie prognoz skutków wpływu ustaleń tych planów na środowisko przyrodnicze. Wprowadzenie tego instrumentu wzbudziło i wzbudza wiele kontrowersji zarówno co do celowości jego stosowania, oraz co do rozwiązań formalno-prawnych jego funkcjonowania. Urbaniści mają wątpliwość co do celowości funkcjonowania prognoz uważając, że aspekty przyrodnicze brane są pod uwagę przy sporządzaniu planów. Jednak w gospodarce rynkowej, przy dużej samodzielności władz samorządowych i w systemie politycznym, w którym władze są wybierane co cztery lata, interes (ogólnospołeczny) przyrody i interes przyszłych pokoleń zdecydowanie przegrywa z korzyściami bieżącymi. Jednocześnie poszukuje się dróg przeciwdziałania negatywnym skutkom działalności człowieka na jak najwcześniejszym etapie podejmowania decyzji, gdyż koszty takiego przeciwdziałania są wtedy najmniejsze. Stąd po wprowadzeniu ocen dla poszczególnych przedsięwzięć inwestycyjnych zaczęto wprowadzać oceny na poziomie tworzenia planów, programów, czy polityki tzn. na poziomie strategicznym. Dlatego w niektórych krajach oceny strategiczne stały się wymogiem prawnym np. w Holandii, Kanadzie, czyli w krajach o bardzo rozwiniętym systemie OOS. Mają one z jednej strony uświadamiać władzy i społeczeństwu długofalowe skutki środowiskowe projektowanych planistycznych decyzji strategicznych, z drugiej strony pokazywać rozwiązania mogące przyczynić się do eliminacji tych skutków lub ich ograniczenia. System ocen strategicznych w Polsce jest na początku drogi i doświadczenia z miejscowymi planami przestrzennymi pokazują, że wiele kwestii jest tu do rozstrzygnięcia jak choćby:

- Czy prognoza ma być częścią projektu planu i być wykonywana łącznie z nim przez ten sam zespół autorski, czy też ma być w pewnym sensie „koreferatem” do projektu planu?
- Czy prognoza nie powinna być przekazywana do uzgodnienia i opiniowania łącznie z dokumentem planu, czy tylko wykładana z projektem planu do wglądu publicznego?

Patrząc na doświadczenia z ocenami dla pojedynczych obiektów inwestycyjnych, gdzie raport OOS jest przygotowywany oddzielnie w stosunku do projektu inwestycji, uważam, że prognoza skutków planów winna być wykonywana przez odrębną choć współdziałającą z zespołem wykonawców planu, grupę ekspertów. Warto jest także podkreślenia, że często skutki środowiskowe przyjętych ustaleń w planie mogą sięgać poza obszar objęty tym planem. Za w pełni uzasadnione wydaje się zobowiązanie do przekazywania prognozy łącznie z dokumentem planu do zaopiniowania.

Okres po 1994 roku przyniósł także istotną zmianę w procesie lokalizacyjnym. Oto bowiem poza lokalizacją autostrad ostateczna decyzja co do lokalizacji przeróżnych przedsięwzięć została przekazana ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym na najniższy szczebel samorządowy tzn. na poziom gminy - w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podkreślając doniosły fakt wzrostu znaczenia władz samorządowych jako rzeczywistego gospodarza terenu ze smutkiem trzeba stwierdzić, że zamiany tej nie poprzedzono szerokimi szkoleniami dla gmin w zakresie umiejętności czytania wniosków lokalizacyjnych (tzn. wniosków o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) oraz umiejętności korzystania z ocen oddziaływania na środowisko. Oceny te zgodnie z prawem należy wykonywać dla inwestycji szczególnie szkodliwych i mogących pogorszyć stan środowiska, a następnie wraz z wnioskiem przekazać do uzgodnienia z właściwym organem ochrony środowiska tzn. ministrowi OŚZNiL albo dyrektorowi wojewódzkiego wydziału ochrony środowiska¹. Korzystanie z wniosków zawartych w ocenach, jak i w uzgodnieniach nastroczało poważnych trudności administracji samorządowej i stawiało ją w znacznie słabszej pozycji w stosunku do inwestora i jednostek wykonujących oceny. Zdarzały się sytuacje nie przedstawiania ocen władzom samorządowym, bo taki obowiązek nie wynikał bezpośrednio z przepisów prawa, gdyż jedynie obowiązkiem było uzyskanie uzgodnienia właściwego organu ochrony środowiska.

W przypadku budowy autostrad procedura lokalizacyjna nie uległa zbyt istotnym zmianom, nadal obowiązuje dwustopniowy proces lokalizacyjny tzn. najpierw uzyskanie wskazań lokalizacyjnych, a następnie decyzji lokalizacyjnej. W zakresie systemu OOS procedura lokalizacji autostrad pozostawia jednak wiele do życzenia, a przede wszystkim:

- Przygotowywanie trzech oddzielnych ocen: oddziaływania na środowisko, wpływu na grunty rolne i leśne, wpływu na dobra kultury - nie ma żadnego metodologicznego i merytorycznego uzasadnienia. Jednocześnie upoważnieni do wykonywania tych ocen zostali określani w sposób kuriozalny. Pierwszy typ ocen może być wykonany przez biegłych wskazanych przez Ministra OŚZNiL (zwraca uwagę fakt, że dotyczy to liczby mnogiej tych biegłych i że są to inni biegli niż z listy rzeczoznawców tego samego ministra), drugi przez wojewodę, a trzeci przez biegłego z listy Ministra Kultury i Sztuki.
- Ograniczenie formalne do obowiązku wykonania oceny i na jej podstawie dokonania uzgodnienia jedynie na poziomie wskazań lokalizacyjnych. Wykonanie oceny i dokonanie uzgodnienia przez odpowiednie władze ochrony środowiska na poziomie decyzji lokalizacyjnej nie ma silnego umocowania prawnego.
- Przyjęcie przez ustawodawcę, że decyzja o udzieleniu wskazań lokalizacyjnych nie jest decyzją administracyjną, a jedynie elementem wewnętrznej procedury administracyjnej nie podlegającej zaskarżeniu powoduje, że władze w sposób dowolny mogą manipulować zarówno decyzją o wskazaniach, jak i uzgodnieniem. Przykładowo Minister OŚZNiL udzielił uzgodnienia do wskazań dla kilku odcinków autostrad w formie warunkowej do czego nie ma upoważnienia w prawie. Przygotowane oceny dla tych odcinków były niezgodne z obowiązującymi w prawie wymaganiami, ale będąc pod presją Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad uzgodnił je warunkowo, a zaskarżenie przez Polski Klub Ekologiczny udzielenia na tej podstawie wskazań przez Centralny Urząd Planowania zostało z wymienionych powodów odrzucone przez NSA.
- Ignorowanie zarówno w sensie formalnym jak i faktycznym udziału społeczeństwa w procedurze lokalizacyjnej. Bardzo ograniczony udział w posiedzeniach Komisji przedstawicieli społeczności lokalnych i organizacji ekologicznych nawet nie był namiastką udziału społecznego, zwłaszcza gdy Komisja po 1994 roku w znacznym stopniu utraciła niezależność.

¹ Taki podział kompetencji obowiązywał do 1998r.

- Pozbawienie władz lokalnych jakiegokolwiek wpływu na proces decyzyjny (lokalizacyjny) sprowadzając ich rolę jedynie do formalnego zaopiniowania bez żadnych skutków formalno-prawnych w przypadku opinii negatywnej lub zawierającej wiele zastrzeżeń i wniosków.

Interesującym elementem wzmacniającym systemu OOS w Polsce była rola instytucji międzynarodowych, a zwłaszcza finansowych. Bank Światowy oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju poprzez stawianie określonych wymogów w ramach finansowanych projektów wspierały rozwój tego systemu. Dotyczyło to nie tylko poszczególnych przedsięwzięć, ale także miało charakter edukacyjny, gdyż wносиło pożądaną z punktu widzenia ochrony środowiska praktykę. Przykładowo tzw. banki pośredniczące w finansowaniu projektów EBOiR w Polsce były zobowiązane do stosowania tej samej procedury OOS co ten bank. Obecnie w niektórych bankach w Polsce są specjalne komórki do takich celów. Ważnym faktem choć może mało rozpropagowanym było uczestniczenie polskich pozarządowych organizacji ekologicznych w międzynarodowej procedurze OOS. Dotyczyło to projektu finansowania przez EBOiR elektrowni jądrowej „Mochovce” na Słowacji. W wyniku sugestii przedstawionej na posiedzeniu Rady Środowiskowej EBOiR, której członkami są także działacze organizacji ekologicznych, bank wywarł presję na władzach słowackich, aby została przeprowadzona międzynarodowa procedura OOS. I tak w Warszawie w ambasadzie Słowacji za nieduże pieniądze można było nabyć dokument pełnej oceny liczący kilkaset stron, ale jedynie w języku angielskim. Dzięki wsparciu programu UNDP Polski Klub Ekologiczny wynajął grupę ekspertów, która przygotowała opinię o wymienionej ocenie. Ta profesjonalna opinia stanowiła podstawę do przygotowania stanowiska zajętego przez polskie organizacje ekologiczne. Pomijając fakt potrzeby tej elektrowni jądrowej sama procedura i doświadczenie z tym związane dało przedsmak czym może być w praktyce stosowanie Konwencji z Espoo. Niestety to doświadczenie nie zostało wykorzystane czego faktem były rozpatrywane niedawno przez Komisję materiały dotyczące rozbudowy dwóch elektrowni jądrowych na Ukrainie. Poziom materiałów i dyskusji zdaniem części jej uczestników był żenujący.

Koniec okresu lat 1990-1994 i początek drugiej połowy lat dziewięćdziesiątych obfitował w wiele szkoleń o czym pisałem w części I. W ich efekcie powstało wiele firm prywatnych (polskich i przedstawicielstw firm zagranicznych), ośrodków naukowych i indywidualnych ekspertów specjalizujących się w ocenach. Mimo wielu mankamentów systematycznie poprawia się jakość ocen chociaż nadal występują zasadnicze różnice pomiędzy częściami technicznymi a przyrodniczymi i społecznymi w tych opracowaniach. Niestety brak jest tak szerokiej kontynuacji tych szkoleń. MOŚZNiL przestało pełnić rolę inicjatora i promotora tych szkoleń mimo wyraźnej potrzeby wynikającej zarówno ze zmian w strukturze zarządzania państwem, jak i przygotowań do integracji z Unią Europejską. Jednocześnie Ministerstwo prowadziło bardzo dziwną politykę w stosunku do listy rzeczoznawców biegłych z listy Ministra OŚZNiL do wykonywania ocen oddziaływania na środowisko. Najpierw na długi okres czasu lista ta została zamrożona i nie przyjmowano nowych rzeczoznawców. Pod koniec 1998 roku w związku ze zmianami w kompetencjach administracji ochrony środowiska w trybie szaleńczym przeprowadzono w MOŚZNiL egzaminy na biegłych (nie tylko w zakresie ocen) obawiając się zostawienia tej sprawy nowo powoływanym władzom terenowym.

Po 1994 roku nastąpiło znaczne osłabienie pozycji MOŚZNiL jako instytucji liderującej w rozwoju systemu OOS w Polsce. Osłabienie roli Komisji, rozbicie jednostki zajmującej się ocenami, zaprzestanie wydawania Biuletynu Komisji ds. OOS, zaniechanie popierania gotowego projektu ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko, ograniczenie roli promującej działania edukacyjne w zakresie ocen i kompletny rozgardiasz

w zakresie tworzenia listy rzeczoznawców, a także słabe wdrażanie Konwencji z Espoo to najpoważniejsze zarzuty. Ten brak prowadzenia polityki w zakresie rozwoju systemu OOS w Polsce doprowadził do tego, że:

- MOŚZNiL nie pełni żadnej roli w procesie lokalizacji inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi. Tak więc poza autostradami, co wynika z odmiennych przepisów lokalizacyjnych, nawet ogromne przedsięwzięcia inwestycyjne sięgające skalą oddziaływania kilku województw np.: elektrownie jądrowe, linie kolejowe typu TGV, ogromne zbiorniki wodne, czy przerzuty wody na znaczne odległości, wielkie huty czy rafinerie mogą być lokalizowane bez uzgodnienia ze strony Ministra OŚZNiL.
- Nastąpiło znaczne osłabienie roli Komisji ds. OOS, której to trzecia kadencja rozpoczęła się pod koniec 1998r. Obecnie Komisja może jedynie rozpatrywać wnioski o wskazania lokalizacyjne dotyczące budowy poszczególnych odcinków autostrad. Wiadomo jednak, że program budowy autostrad ze względu finansowych załamał się. Tak więc Komisja albo nie będzie miała zajęcia albo będzie zajmować się sprawami ogólnymi, a nie poszczególnymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi szczególnie szkodliwymi dla środowiska i zdrowia ludzi. Do tej ostatniej roli została przede wszystkim powołana.
- Służby ochrony środowiska zostały wyłączone z procesu lokalizacji inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska i kompetencje uzgodnieniowe posiadają w stosunku do nich powiatowi inspektorzy sanitarni.
- Na fali ograniczania, upraszczania i skracania procedur administracyjnych do czego dąży Ministerstwo Finansów popierane przez różne grupy przedsiębiorców istnieje niebezpieczeństwo formalnego ograniczenia wykonywania ocen w Polsce.

W odrębny sposób, choć w nawiązaniu do poprzedniego akapitu, potraktować należy projekt ustawy o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko (przygotowany w MOŚZNiL i będący w uzgodnieniach międzyresortowych). Zawiera on wiele cennych rozwiązań prowadzących do harmonizacji prawa z Unią Europejską. Przede wszystkim OOS widziany jest w tym projekcie jako procedura, wprowadza się strategiczne oceny oddziaływania na środowisko oraz proponuje się rozwiązania formalno-prawne dotyczące wdrażania Konwencji z Espoo. Mimo propozycji wprowadzenia wielu cennych rozwiązań projekt ignoruje dotychczasowe osiągnięcia systemu OOS w Polsce. W szczególności dotyczy to:

- Nie wykorzystania szansy na odbudowanie pozycji MOŚZNiL w stosunku do inwestycji szczególnie szkodliwych, a przynajmniej do zaproponowania, aby Minister uzgadniał wnioski o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla tych inwestycji szczególnie szkodliwych, których oddziaływania ma zasięg ponadwojewódzki.
- Zignorowania istnienia Komisji ds. OOS i nie zapewnienia jej ustawowego istnienia. Proponowana w projekcie rozprawa administracyjna organizowana przez gminę nie jest w stanie spełnić swojej roli tzn. zabezpieczyć interesów środowiska poprzez udział społeczny. Gminy nie mają możliwości technicznych i finansowych do przeprowadzania takich debat. W jaki sposób mają zawiadamiać wszystkich zainteresowanych z całej Polski? Kto pokryje koszty podróży przykładowo Komitetowi Ochrony Orła ze Szczecina, który chce wziąć udział w debacie dotyczącej inwestycji w Bieszczadach? Taki udział społeczny stanie się czystą fikcją, a w sytuacji dużych znaczących inwestycji będzie wywoływał wielkie konflikty i napięcia (patrz blokada budowy autostrady pod Górą Św. Anny), których można by uniknąć w sytuacji, gdy debaty publiczne dla takich inwestycji byłyby organizowane na poziomie uzgodnień, a nie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Uważam, że rozprawy dla inwestycji mogących szczególnie szkodliwie oddziaływać na środowisko powinny być organizowane w trakcie uzgadniania tych inwestycji z ministrem właściwym do spraw środowiska (w przypadku przejęcia części kompetencji w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych) i wojewodą. Minister i wojewoda mają aparat oraz środki finansowe do przeprowadzenia takich debat. Aby rozprawy te były niezależne i w pełni otwarte

powinny być organizowane przez Komisję ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Dlatego zaproponowałem² do projektu ustawy dodać następujący artykuł:

„art. ...³

1. *Minister właściwy do spraw środowiska i wojewoda powołują odpowiednio krajową i wojewódzką komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko jako organ doradczy.*
 2. *Komisja ma za zadanie ocenić czy przedłożona prognoza oddziaływania na środowisko albo raport oddziaływania na środowisko zawierają wystarczającą i wiarygodną informację do dokonania uzgodnienia w trybie art. ... dla prognoz i w trybie art. ... dla raportów niniejszej ustawy.*
 3. *W tym celu komisje organizują debaty publiczne, których wyniki przedkładane są ministrowi albo wojewodzie w zależności od kompetencji i stanowią podstawę do podjęcia uzgodnienia albo odrzucenia wniosku.*
 4. *Postanowienia ust. 2 i 3 stosuje się także do przedsięwzięć podejmowanych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, a mogącymi mieć transgraniczne oddziaływanie na jej terytorium.*
 5. *Minister właściwy do spraw środowiska określi w drodze rozporządzenia tryb powoływania, sposób funkcjonowania komisji i zasady organizowania debat publicznych.”*
- Utraty szansy wprowadzenia do oceny, na wzór niektórych państw o rozwiniętym systemie OOS, obowiązku przedstawiania obok wariantu podstawowego i tzw. opcji „zero” także wariantu ekologicznego czyli takiego, w którym proponowane są rozwiązania najmniej ingerującego w środowisko niezależnie od kosztów. Mimo, że formalnie w Polsce nie obowiązuje ani nie obowiązywał taki wariant to wielokrotnie o tym mówiono i sugerowano wprowadzenie takiego obowiązku jako punktu odniesienia do proponowanych rozwiązań ograniczających uciążliwość danego przedsięwzięcia w wariantcie bazowym.

Za kuriozalny należy uznać fakt, że projekt ustawy dotyczy poza systemem OOS także zasad udziału społecznego i konsultacji społecznych, a takim konsultacjom projekt ten nie podlegał.

Okres 10 lat od obrad Okrągłego Stołu, mimo wyraźnego osłabienia tempa w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, to czas rozwoju w Polsce systemu OOS. Stworzono nowe podstawy prawne, powołano nowe instytucje, wyszkolono wiele osób, przeprowadzono tysiące ocen, wydano wiele publikacji i zorganizowano wiele konferencji i spotkań na ten temat. Dzięki temu zrezygnowano z pewnej części przedsięwzięć o potencjalnie szczególnie negatywnym wpływie na środowisko, w ogromnej masie przedsięwzięć dokonano wielu zmian i wprowadzono wiele rozwiązań, które przyczyniły się do znacznego ograniczenia oddziaływania na środowisko i zdrowie ludzi. Oczywiście część wykonanych ocen, mam nadzieję, że niewielka, stanowiła jedynie parawan do udokumentowania, że oddziaływanie na środowisko i zdrowie ludzi jest bez znaczenia, a rzeczywistość pokazała coś innego. Jednak instrument stosowany wyprzedzająco przed właściwą ingerencją w środowisko stanowi przykład narzędzia nowoczesnego i profilaktycznego, które daje przy relatywnie niskich kosztach bardzo wysoki efekt ekologiczny, a jednocześnie przedstawicielom społeczności lokalnych i organizacji społecznych daje szansę udziału w procesie decyzyjnym, czym powinno charakteryzować się nowoczesne państwo demokratyczne.

Dziś grono osób i instytucji wykonujących oceny jest bardzo duże i może nadszedł już czas aby powołać organizację zawodową, która wspierałaby rozwój systemu OOS w Polsce. Na

² Zaopiniowanie projektu ustawy zostało dokonane z mojej własnej inicjatywy.

³ Nie podaję numerów artykułów, gdyż mogą one ulec zmianie.

świecie istnieje taka organizacja - International Association for Impact Assessment, która co roku odbywa swoje kongresy w celu wymiany doświadczeń na wielu polach. Może nadszedł już czas, aby w Polsce zorganizować pierwszy kongres na temat ocen oddziaływania na środowisko. Wszystkich, którzy chcieliby wyrazić swój pogląd na temat organizacji i kongresu, jak i całego mojego artykułu serdecznie zapraszam do napisania do redakcji „Problemów Ocen Środowiskowych”.

Dr Andrzej Kassenberg,
Instytut na rzecz Ekorozwoju,
Warszawa