

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](mailto: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 OOŚ, 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

**Jaka ustawa o ocenach?**

Projekt *ustawy o dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko* wszedł w fazę decydujących uzgodnień. Proces legislacyjny tej ustawy stwarza szansę uporządkowania przepisów dotyczących przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko zgodnie ze standardami Unii Europejskiej oraz wdrożenia tzw. strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Gwarantuje zatem realizację ustaleń Układu o stowarzyszeniu, zawartego pomiędzy Polską a Wspólnotami Europejskimi w 1991 roku, w którym na mocy art. 68 i 69 Polska zobowiązała się do dostosowania swojego prawa do prawa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska.

Projekt wspomnianej ustawy zawiera regulacje prawne wynikające z faktu, że Polska jest stroną licznych konwencji międzynarodowych, które obejmują swym zakresem oceny oddziaływania na środowisko: Konwencji Espoo, Konwencji Helsińskiej, Konwencji w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych, Konwencji w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości oraz Konwencji z Aarhus.

## **Do trzech razy sztuka**

Projekt ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko wraz z propozycjami niezbędnych rozporządzeń wykonawczych został opracowany w 1994 roku w ramach fazy II Programu PHARE (Projekt Nr EC/EPP/91/21-E4/1). Projekt ten zapewniał pełną harmonizację rozwiązań prawnych z Dyrektywą 85/337/EWG, uwzględniając również ówczesne propozycje jej nowelizacji oraz obejmował instrumenty wynikające z prawnomiędzynarodowych zobowiązań Polski.

Zdecydowany brak woli politycznej i pasywna postawa ówczesnego kierownictwa Ministerstwa OŚZNiL spowodowały, że projekt ten nie wyszedł poza fazę wstępnych uzgodnień. Ponieważ działania legislacyjne wprowadzane w następnych latach w bardzo ograniczonym zakresie nawiązywały do „europejskiego modelu procedury OOS”, wobec tego konieczne stało się uwzględnienie tych zagadnień w projekcie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (wraz z przepisami wykonawczymi), który również został przygotowany w ramach Programu PHARE w 1998r. Dział II projektu ustawy o ochronie środowiska pt. „Prognozy i oceny oddziaływania na środowisko” praktycznie adaptował rozwiązania przyjęte wcześniej w projekcie ustawy o prognozach i ocenach oddziaływania na środowisko. Ponieważ okazało się, że proces legislacyjny ustawy o ochronie środowiska byłby bardzo długi, zdecydowano o przygotowaniu projektu kolejnej ustawy, o *dostępie do informacji o środowisku i ocenach oddziaływania na środowisko*. Prace tym razem nabrały takiego tempa, że projekt ustawy obejmującej m.in. ważną i delikatną materię konsultacji społecznych, bez żadnych konsultacji, także społecznych, przekazano do uzgodnień.

## **Projekt ustawy**

zawiera regulacje dotyczące: dostępu do informacji o środowisku - do którego zobowiązuje organy administracji publicznej, trybu konsultacji społecznych w sprawach poprzedzających wydanie przez organ administracyjny postanowienia lub decyzji, strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dla koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz projektów polityk, strategii i planów lub programów różnych dziedzin gospodarki, ocen

oddziaływania na środowisko projektowanych przedsięwzięć, reguluje także postępowanie dotyczące transgranicznego oddziaływania przedsięwzięć na środowisko.

Ustawa ma charakter proceduralny i uwzględnia podstawowe regulacje prawa wspólnotowego, konkretnie dyrektywy 85/337/EWG oraz poprawiającą ją dyrektywę 97/11/WE. Projektowana ustawa słusznie kojarzy ważne sfery zarządzania środowiskowego: dostępność informacji o środowisku z konsultacjami społecznymi we wszystkich sprawach, w których organ administracji publicznej zobowiązany jest do wydania rozstrzygnięcia oraz z postępowaniem związanym z przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko.

Projekt ustawy określa rodzaje dokumentów urzędowych, dla których konieczne jest przeprowadzenie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Postępowanie to jest zobowiązany przeprowadzić organ administracyjny przedkładający dokument, do którego winien dołączyć prognozę oddziaływania na środowisko (strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko).

Prognozy oddziaływania na środowisko powinny m.in.:

- analizować i oceniać istotne konsekwencje środowiskowe wynikające z wdrożenia projektowanego dokumentu urzędowego;
- analizować i oceniać konsekwencje środowiskowe rozwiązań alternatywnych do zawartych w projekcie dokumentu urzędowego;
- określać rozwiązania eliminujące lub ograniczające negatywne skutki realizacji dokumentu urzędowego;
- przedstawiać metody wykorzystane przy sporządzeniu prognozy;
- informować o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ma określać zakres i szczegółowość informacji niezbędnych do sporządzania prognoz. Projekty dokumentów urzędowych wraz z prognozą będą opiniowane przez Ministra OŚZNiL lub wojewodę, w zależności od tego czy postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko będzie prowadzone na szczeblu centralnym, czy wojewódzkim.

W przypadku przedsięwzięć projekt ustawy przewiduje poddanie procedurze oceny oddziaływania na środowisko rozstrzygnięć związanych z wydaniem decyzji:

- o warunkach zabudowy i zagospodarowania, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego lub zmianę sposobu użytkowania;
- koncesji na poszukiwanie lub rozpoznanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, bezzbiornikowe magazynowanie substancji w górotworze, składowanie odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych, poszukiwanie i wydobywanie surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz procesach wzbogacania kopalin;
- pozwoleń wodnoprawnych w zakresie: wykonywania urządzeń wodnych, poboru wód podziemnych i rolniczego wykorzystania ścieków;
- ustalającej warunki prowadzenia robót polegających na regulacji wód, budowie wałów przeciwpowodziowych, robót melioracyjnych, odwodnień budowlanych oraz innych robót ziemnych zmieniających stosunki wodne;
- zatwierdzających projekt scalania lub wymiany gruntów;
- o zamianie lasu na użytek rolny;
- w sprawie ustalania lokalizacji autostrad.

Podstawę postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, stanowią:

- karta informacyjna oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- raport (oceny) oddziaływania na środowisko.

Karta informacyjna zgodnie z projektem ustawy winna zawierać podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu. Jej wzór w drodze rozporządzenia może określić Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Do karty informacyjnej dołącza się raport oddziaływania na środowisko, jeśli był on sporządzony w odniesieniu do planowanego przedsięwzięcia w innym postępowaniu.

Kartę informacyjną oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko poddaje się konsultacjom społecznym i przekazuje właściwym organom administracyjnym w celu uzyskania ich stanowiska w terminie 21 dni.

Po zakwalifikowaniu planowanego przedsięwzięcia do jednej z dwu kategorii: mogących szczególnie znacząco oddziaływać na środowisko lub mogących znacząco oddziaływać na środowisko (w przypadku przedsięwzięć oddziaływujących transgranicznie lub na obszary poddane ochronie) wymagane jest sporządzenie raportu oddziaływania na środowisko. W przypadku innych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko o potrzebie sporządzenia raportu rozstrzyga właściwy organ administracyjny w drodze postanowienia.

Ustalenie zakresu badań i studiów oraz zakresu raportu wymaga uwzględnienia wyników konsultacji społecznych i stanowisk organów administracyjnych przez organ właściwy do wydania decyzji, co następuje w drodze postanowienia. W postanowieniu określa się zakres wariantowania, w tym wariantu „zerowego”, metody badań oraz sposób uwzględniania uwag i wniosków zgłoszonych w toku postępowania.

Raport sporządza (przedstawia) inwestor za wyjątkiem projektu scalania gruntów, gdzie raport oddziaływania na środowisko sporządza organ prowadzący postępowanie. Projekt ustawy nie przewiduje instytucji biegłego z listy ministra (wojewody), więc opracowanie raportów będzie się rządzić innymi mechanizmami niż dotychczas i dobrze jeśli rynkowymi.

Organ wydający decyzję przekazuje raport oddziaływania na środowisko odpowiedniemu organowi do spraw ochrony środowiska, w celu uzyskania stanowiska oraz poddaje go konsultacjom społecznym. Wydanie decyzji dla przedsięwzięć wymagających sporządzenia raportu jest poprzedzone rozprawą administracyjną, otwartą dla wszystkich zainteresowanych. Organ w decyzji może nałożyć obowiązek przedłożenia analizy porealizacyjnej, służącej porównaniu ustaleń raportu oddziaływań na środowisko i z decyzji administracyjnej, z rzeczywistymi oddziaływaniami przedsięwzięcia na środowisko, określeniu skuteczności działań minimalizujących niekorzystne wpływy bądź konkretyzujących zakres monitoringu.

Postępowanie w sprawach transgranicznego oddziaływania na środowisko pozostaje w gestii Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, niezależnie czy dotyczy przedsięwzięć (szczególnie znacząco i znacząco) oddziaływujących na środowisko, czy strategii, programów, polityk zawartych w przedłożeniach rządowych.

## Uwagi w sprawie zgodności

Jednym z podstawowych kryteriów oceny proponowanych rozwiązań jest zgodność ze standardami Unii Europejskiej oraz konwencjami międzynarodowymi, których sygnatariuszem jest Polska. Nie wchodząc w szczegóły trzeba stwierdzić, że zapisy projektu ustawy w sposób wyczerpujący realizują te wymagania. W przypadku uchwalenia ustawy, oceny oddziaływania na środowisko staną się, zgodnie ze „standardem europejskim” procesem regulowanym określonymi procedurami, w którym raport OOS jest jednym z elementów. Nie dokumentacja opracowywana przez rzeczoznawcę/biegłego, a interaktywny proces z udziałem społecznym będzie podstawą przyszłej instytucji OOS – najważniejszego instrumentu zarządzania środowiskowego. W skrajnych przypadkach dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać postępowanie będzie prowadzone tylko w oparciu o kartę informacyjną.

W dotychczasowej praktyce OOS stanowił element dokumentacji rozpatrywanej na etapie ustalania lokalizacji inwestycji oraz przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. W ustawie wnioskuje się, zgodnie z przepisami Unii Europejskiej, aby postępowanie w sprawie oceny było podstawą wydania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. Utrzymany zostaje wymóg przeprowadzenia pełnej procedury dla przedsięwzięć mogących szczególnie znacząco oddziaływać na środowisko, natomiast istnieje możliwość bardziej elastycznego (zróżnicowanego) podejścia do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wreszcie w przypadku prognoz (strategicznych ocen oddziaływania na środowisko) dla przedłożeń rządowych, dokumentów urzędowych - również istnieją realne warunki uzyskania zgodności z projektem odpowiedniej dyrektywy Unii Europejskiej.

## Kwestie skuteczności

Pisząc te słowa staram się analizować propozycje nowych przepisów postrzeganych przez pryzmat wielu lat doświadczeń wykonawcy raportów OOS. Ponieważ bez większego wysiłku mógłbym wymienić liczne „niedoskonałości i mankamenty” obecnej regulacji, chciałbym mieć pewność, że wprowadzone ustawą rozwiązania nie zaowocują nowymi. Ponieważ projektowi ustawy nie towarzyszą konkretne propozycje przepisów wykonawczych, wiele uwag z konieczności ma charakter postulatywny. A swoją drogą, w „państwie prawa” jest bardzo złym obyczajem poddawanie projektu ustaw uzgodnieniom bez przepisów wykonawczych. Szczególnie, kiedy dotyczą one kwestii dostępu społeczeństwa do informacji, konsultacji społecznych, itp.

Kwestią podstawową, stanowiącą miarodajne kryterium oceny i akceptacji proponowanych rozwiązań ustawowych jest usprawnienie istniejących procedur przygotowania i realizacji inwestycji z jednoczesnym zapewnieniem spełnienia wymogów ochrony środowiska, ładu przestrzennego przy rzeczywistym udziale społecznym. Tak więc chcąc oceniać propozycje rozwiązań ustawowych dotyczących procedur OOS przedsięwzięć należałoby je najpierw skonfrontować z propozycjami zmian ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Tutaj okazuje się, że projektowane zapisy obu ustaw zupełnie do siebie nie przystają, a co ważniejsze wcale nie gwarantują inwestorom sprawniejszej ścieżki dojścia do rozstrzygnięć umożliwiających realizację inwestycji. Projekt ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu*

*przestrzennym* zawiera propozycję uchwalania planu rozwoju przestrzennego gminy, a dla wybranych fragmentów – planu zabudowy. Proces sporządzania obu planów, w myśl projektu ustawy będzie przebiegać ze znacznym udziałem społecznym, ale czy zapewni to dostateczny poziom akceptacji rozwiązań planistycznych, które jakże często na etapie lokalizowania inwestycji podważane są przez lokalne społeczności bądź pojedynczych obywateli.

Relacje pomiędzy planem rozwoju przestrzennego, planem zabudowy, procedurą ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzją o pozwoleniu na budowę, będą decydujące z punktu widzenia wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego. A w praktyce będą wyznaczać pewien parytet między uspołecznieniem procedur planowania i lokalizowania inwestycji, a procesem partycypacji społecznej. O kwestiach udziału społecznego, dostępie do informacji i formach konsultowania decyzji administracyjnych ze społeczeństwem winno się więc rozstrzygać w ustawie uwzględniając pełną sekwencję przyszłych procedur, a nie tylko wybranej ich części. W przeciwnym razie nowe procedury ze względu na brak spójności, nieprzygotowanie administracji i opór lobby gospodarczego mogą spotkać się z destrukcją przy ich uchwalaniu i wdrażaniu.

Kwestią, która będzie zawsze budzić pewne kontrowersje jest problem konsultacji społecznych przedsięwzięć inwestycyjnych, szczególnie w kontekście wcześniej uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego. Wydaje się, że ciężar dyskusji i konsultacji na tematy strategii i zasad zagospodarowania konkretnych obszarów winien być przeniesiony na etap planowania przestrzennego, a w przypadku uprawomocnienia się planu należy oczekiwać konsultowania projektowanego przedsięwzięcia z lokalną społecznością przez inwestora przed podjęciem decyzji lokalizacyjnej (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Zbyt późne konsultacje, niechęć do negocjacji i informowania lokalnej opinii publicznej są przyczyną dużej ilości konfliktów w układzie: lokalna społeczność – władza samorządowa – inwestor.

Wiele z tych problemów można by rozwiązać poprzez skuteczne informowanie opinii publicznej zarówno o merytorycznej, jak i formalno-proceduralnej stronie planowanego przedsięwzięcia. Temu zapewne ma służyć karta informacyjna wprowadzana ustawą. Karta ta jednak nie może ograniczać się do podstawowych informacji o przedsięwzięciu oraz sposobie korzystania ze środowiska. Dla zapewnienia rzeczywistego udziału społecznego i dla ułatwienia procedowania, śledzenia stanowisk zajmowanych przez konkretne organy, ułatwienia zainteresowanym osobom i instytucjom wglądu w proces OOS, a szerzej proces przygotowania decyzji przesądzającej o warunkach realizacji konkretnego przedsięwzięcia, należy w karcie informacyjnej zapisywać również dane stanowiące konkluzje każdego z etapów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Kolejnym aspektem mogącym budzić zastrzeżenia jest merytoryczny kontekst ustawy. Dziś oceny oddziaływania na środowisko to ogromna dziedzina wiedzy, która w wielu krajach doczekała się odpowiedniej nobilitacji. Tymczasem w projekcie ustawy kwestie merytoryczne wydają się być mało ważne. W przypadku prognoz (ocen strategicznych) do planów, programów, polityk, sformułowania są bardzo ogólnikowe, a pozycja Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa bardziej dekoracyjna niż merytoryczna. Jednym z poważniejszych błędów projektu ustawy jest rezygnacja z merytorycznej podbudowy procesu, przez powołanie krajowej i wojewódzkich Komisji ds. OOS. W sytuacji rozszerzenia udziału społecznego należy dążyć do tworzenia merytorycznego zaplecza przede wszystkim dla organów administracji publicznej. Zwłaszcza przy podejmowaniu

kluczowych decyzji dotyczących rozwoju kraju lub regionów. Trudno wyobrazić sobie dyskusje o prognozach do: polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, programów lub strategii rozwoju np. transportu, energetyki, czy górnictwa, albo ważnych inwestycji infrastrukturalnych (np. autostradowych) bez niezależnej opinii miarodajnego gremium eksperckiego, jakim powinna być Komisja ds. OOS przy Ministrze Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Tak samo trudno sobie wyobrazić, aby raport OOS dla wielkiej inwestycji przemysłowej rozpatrywali - wyłącznie w regionie - urzędnicy wojewody bez uwzględnienia stanowiska Wojewódzkiej Komisji ds. OOS, skupiającej reprezentatywne grono specjalistów.

Niedocenie kwestii merytorycznych wychodzi również w związku z podejściem autorów projektu ustawy do instytucji biegłego z listy. Rzecz nie w tym, że rezygnuje się z ministerialnego namaszczania jednych osób kosztem innych, jak to miało miejsce w grudniu 1998 roku. Rzecz w tym, że projekt ustawy dopuszcza, aby oceny mógł wykonywać każdy, kto ma na to ochotę niezależnie od kompetencji. O ile można zakładać, że w przypadku mieszalni pasz albo warsztatu rzemieślniczego ocenę oddziaływania na środowisko może przeprowadzić każdy, komu są bliskie reguły gospodarki rynkowej (choć niekoniecznie wysokie kompetencje), to w przypadku prognoz do polityk przestrzennego zagospodarowania kraju albo strategii rozwojowych - głównych dziedzin gospodarki, trudno sobie wyobrazić, że idealnym wykonawcą będzie ten, kto wykona prognozę szybciej i taniej.

## **Podsumowanie**

Należy podkreślić właściwy kierunek podstawowych rozwiązań ustawy. Tworzy ona ramy dla wdrożenia prawa Unii Europejskiej oraz zapisów konwencji międzynarodowych. Ze względu jednak na brak projektów przepisów wykonawczych – a wiadomo, „diabeł tkwi w szczegółach” oraz proceduralny charakter projektu ustawy - pomijający istotne kwestie merytoryczne może ona przysporzyć wielu problemów nie tylko organom administracji publicznej, a tego należałoby uniknąć za wszelką cenę.

**Dr inż. Andrzej Tyszecki,**  
EKO-KONSULT, Gdańsk