

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.

Witold Wołoszyn

Wybrane aspekty funkcjonowania systemu OOS w Polsce w latach 1990 - 1998

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł poświęcony jest analizie wybranych aspektów realizacji idei OOS w Polsce w latach 1990-1998 na poziomie wojewódzkim. Podjęto tu próbę określenia ilości opracowań, które powstały w tym okresie w poszczególnych województwach dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska. Zwrócono także uwagę na rolę ocen oddziaływania na środowisko w procesie decyzyjnym i ich integrację z procedurami lokalizowania inwestycji. Przy tej okazji wskazano na podobieństwa i różnice między dokumentacją OOS i innymi opracowaniami o charakterze ekspertyz przyrodniczych, które są niezbędne podczas ubiegania się o odpowiednie zezwolenia i decyzje w procesie inwestycyjnym.

Ponadto poruszono zagadnienia dotyczące publicznej dostępności raportów OOS, udziału społeczeństwa w procesie lokalizowania inwestycji, kwalifikacji zamierzeń inwestycyjnych,

które podlegają ocenie oraz sposobu ustalania zakresu dokumentacji OOS. Przedstawione tu dane i informacje są efektem badań własnych, wykonanych w latach 1994-98 w formie wywiadów bezpośrednich (11 województw), jak również w formie ogólnopolskich badań ankietowych przeprowadzonych w Wydziałach Ochrony Środowiska Urzędów Wojewódzkich w połowie 1994 roku i pod koniec 1997 roku. Ogółem uzyskano materiały z 33 ośrodków wojewódzkich. Należy zaznaczyć, że część materiałów ankietowych jest niekompletna, szczególnie w punktach, w których zwrócono się z prośbą o podanie danych liczbowych.

Oprócz wyników badań własnych, uwzględniono tu również rezultaty prac związanych z funkcjonowaniem systemu OOS w Polsce, które zostały opublikowane przez innych autorów [6,3,15,8].

Rola ocen oddziaływania na środowisko w procesach decyzyjnych

OOS stanowi istotny element w procesie zatwierdzania inwestycji. Towarzyszy ona dwóm decyzjom, mianowicie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanej na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, oraz decyzji o pozwoleniu budowlanym wydawanej na podstawie ustawy Prawo budowlane. Obie decyzje są ściśle ze sobą powiązane. Aby uzyskać decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wystarczy złożyć odpowiedni wniosek, w którym powinny być określone generalne cechy i parametry planowanego przedsięwzięcia oraz scharakteryzowane miejsce jego lokalizacji.

Leoński i Szewczyk (1997) uważają, że nie chodzi tutaj o parametry, które są rozstrzygane na etapie pozwolenia budowlanego. Autorzy ci twierdzą, że prawdopodobnie chodzi tu o dane, które mogą mieć znaczenie w określaniu ładu przestrzennego, stosowania się do wymogów urbanistyki i architektury oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Podobne stanowisko prezentuje Bodziony i in. (1998) stwierdzając, że generalnie w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie następuje rozstrzygnięcie problemów techniczno-budowlanych. Treści techniczne mogą być jednak zawarte w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli wynikają z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów szczególnych, a także warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji [2].

Do przygotowanego wniosku, w przypadku inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska oraz mogących pogorszyć stan środowiska, powinna być dołączona ocena oddziaływania na środowisko, sporządzona przez biegłego wpisanego na listę biegłych

Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Wydaje się, że jeszcze przed oficjalnym złożeniem wniosku należałoby rozpoznać, czy propozycja inwestycyjna jest zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyby bowiem okazało się, iż jest ona niezgodna z planem miejscowym to wykonywanie OOS miałyby się z celem. Tak też przeważnie przebiegają czynności praktyczne w tym względzie, a opiniowany jest projekt tejże decyzji, nie zaś decyzja jako taka. Według Szwałdera (1995) decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma cechy „informacji o terenie” oraz „wskazań lokalizacyjnych”. Autor ten sądzi, że przeważają w niej jednak elementy charakterystyczne dla decyzji o lokalizacji inwestycji. Bodziony i in. (1998) twierdzą wprost, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zastąpiła dawną decyzję o lokalizacji. Odnosi się ona tylko do jednego konkretnego fragmentu terenu. We wniosku o wydanie tej decyzji inwestor nie jest zobowiązany do przedstawienia ewentualnych wariantów lokalizacyjnych. Do wysuwania sugestii w tym zakresie nie są też uprawnione odpowiednie władze (zob. ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 roku; Tekst jednolity: Dz.U. z 1999r. Nr 15, Rozdział 4, art.41 i 42).

W odróżnieniu od wspomnianej wyżej decyzji, wniosek o wydanie pozwolenia na budowę powinien zawierać, m.in. projekt budowlany wraz z odpowiednimi opiniami, uzgodnieniami i pozwoleniami wymaganymi przepisami szczególnymi. W przypadku inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska oraz mogących pogorszyć jego stan, konieczne jest wykonanie oceny oddziaływania rozwiązań projektowych planowanego zamierzenia na środowisko.

Z powyższych rozważań wynika, że dla jednego planowanego przedsięwzięcia trzeba przedstawić dwie odrębne oceny oddziaływania na środowisko. Nie oznacza to jednak, iż dokumenty te znacząco się od siebie różnią. OOS rozwiązań projektowych inwestycji jest uszczegółowieniem raportu OOS wykonanego na wcześniejszym etapie. Z analizy zakresu informacji, który wymagany jest w obu przypadkach wynika, iż wymagania stawiane dokumentacji OOS na etapie pozwolenia budowlanego są węższe niż na etapie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Warto się zastanowić, który z etapów w procesie inwestycyjnym ma największe znaczenie z przyrodniczego punktu widzenia. Trudno ten problem jednoznacznie rozstrzygnąć, gdyż oba etapy i związane z nimi decyzje są ze sobą ściśle skorelowane. Trzeba jednak zauważyć, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma charakter decyzji lokalizacyjnej. Po jej uzyskaniu inwestor ma przed sobą „zielone światło” w dalszym postępowaniu. Nie mniej jednak, bez uzyskania kolejnych decyzji (pozwoleń), nie ma on wystarczających podstaw prawnych do podjęcia realizacji swojego przedsięwzięcia.

Realizacja może nastąpić dopiero po otrzymaniu pozwolenia budowlanego. Teoretycznie rzecz biorąc po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinno nastąpić skonkretyzowanie projektu budowlanego, ostateczne ustalenie procesów technologicznych i wielu innych aspektów technicznych przedsięwzięcia. Zwróćmy uwagę na to, że inwestor nie jest w zasadzie zobowiązany do dostarczenia jakichkolwiek dokumentów projektowych przy ubieganiu się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Można więc sądzić, że decyzja ta podejmowana jest na podstawie niepełnych informacji i danych. Szczegółowe wymagania odnośnie do ochrony środowiska powinny wynikać z przeprowadzonej oceny. Aby wykonać ocenę zgodnie z obowiązującymi przepisami, inwestor powinien dokładnie znać swój projekt już na pierwszym etapie procesu inwestycyjnego, ale nie jest do tego zobligowany. Wydaje się więc, że zakres informacji, które powinny być zawarte w opracowaniu OOS na tym etapie nie jest w pełni dostosowany do przebiegu procesu inwestycyjnego. W tej sytuacji mogą pojawiać się obiektywne trudności z poprawnym sporządzaniem ocen na omawianym etapie. Problem ten sygnalizowany był już na początku lat dziewięćdziesiątych [11]. Ewentualny brak szczegółowych informacji i danych uniemożliwia bowiem dokonanie określonych analiz prognostycznych.

Z drugiej zaś strony, jeśli założymy, że inwestor dysponuje kompletnymi danymi już w najwcześniejszej fazie procesu inwestycyjnego, to w przypadku konieczności poczynienia zmian projektowych, wynikających z potrzeb ochrony środowiska, będzie narażony na duże koszty. Ma to szczególne znaczenie w przypadku dużych inwestycji. Przedsięwzięcia małe, o ustalonych procesach technologicznych i znanych parametrach technicznych (np. przyłącza gazociągu, stacje bazowe telefonii komórkowej, stacje transformatorowe, stacje paliwowe) z reguły nie będą wymagały istotnych zmian jeśli chodzi o aspekty techniczne. Jedynym zagadnieniem, które w takich przypadkach będzie wymagało wnikliwych analiz to wybór odpowiedniego miejsca lokalizacji.

Kolejnym argumentem przemawiającym za istnieniem znacznego zróżnicowania informacji na etapach uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i decyzji o pozwoleniu budowlanym jest wymóg przedkładania raportów OOS, kolejno na każdym z nich. Gdyby takiego zróżnicowania nie było, to prawdopodobnie wystarczyłoby sporządzenie tylko jednej dokumentacji oceny w całym cyklu projektowym. W praktyce ocena sporządzana na pierwszym etapie ma z reguły ogólny charakter (z przepisów wynika, że powinna być bardzo szczegółowa), natomiast na drugim ma bardzo konkretny charakter i nawiązuje do opracowanych rozwiązań projektowych (przepisy nie formułują tu tak szczegółowych wymagań jak w poprzednim etapie).

11 przedstawicieli Wydziałów Ochrony Środowiska (36,7% respondentów; otrzymano 30 odpowiedzi) wyraziło opinię, że najistotniejszą z punktu widzenia roli w ochronie środowiska, jest ocena sporządzana na etapie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Uzasadnienia takiego stanowiska brzmią następująco: *OOS powinna decydować o zasadności realizacji danej inwestycji i wobec tego powinna rzutować na dalsze decyzje odpowiednich organów i inwestora; OOS rozwiązań projektowych w przypadku inwestycji o typowych rozwiązaniach technicznych i technologicznych lub inwestycji mało skomplikowanych, o nieznacznej szkodliwości dla środowiska (np. kontenerowe oczyszczalnie ścieków, małe stacje propan-butan, gazociągi, małe masarnie) przedłuża tylko procedurę administracyjną i podnosi koszt przygotowania inwestycji; OOS na tym etapie jest materiałem zasadniczym do podjęcia decyzji o zaistnieniu inwestycji, natomiast na etapie rozwiązań projektowych jest uzupełnieniem, skonkretyzowaniem pierwszej oceny.*

6 respondentów (20%) było zdania, że najważniejszy jest etap pozwolenia budowlanego (*OOS na etapie rozwiązań projektowych przedstawia konkretnie przyjęte rozwiązania i to ma większe znaczenie jeśli chodzi o praktyczną rolę w ochronie środowiska; OOS na tym etapie pozwala na rozważenie rozwiązań, które w maksymalnym stopniu zminimalizują oddziaływanie na środowisko*). Z kolei 13 respondentów (43,3%) stwierdziło, że oceny wykonywane na obu etapach są jednakowo istotne. W jednej z wypowiedzi sformułowano opinię, że w przypadku istnienia prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko większe znaczenie ma OOS na etapie rozwiązań projektowych inwestycji. Jest to bardzo ważne spostrzeżenie, sugerujące potrzebę sporządzania prognoz i wskazujące na ich związek z OOS.

Ilość opracowań sporządzonych w latach 1990-1997

Zagadnienie ilości opracowań OOS, które powstają w Polsce jest dosyć trudne do zbadania. Po pierwsze nie istnieją oficjalne statystyki w tym zakresie, które obejmowałyby cały kraj. Po drugie brak jest też nieoficjalnych baz danych, które zawierałyby tego typu informacje. Należy zwrócić uwagę na fakt, że istniejące przepisy nie obligują władz do rejestracji, ani przechowywania w archiwach takich dokumentacji. Obligatoryjne jest natomiast rejestrowanie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń budowlanych. Oceny oddziaływania na środowisko są traktowane jako dzieła autorskie, a ich udostępnianie stronom trzecim jest znacznie ograniczone i nie zawsze możliwe. Tego typu stanowisko wyraziło 29 respondentów (87,9%) spośród 33 otrzymanych odpowiedzi. W 10 przypadkach (30,3%) zadeklarowano, że są one udostępniane do badań

naukowych. Generalnie rzecz biorąc ocena oddziaływania na środowisko nie jest więc dokumentem publicznym.

W celu zorientowania się, co do ilości tych raportów OOS w poszczególnych województwach przeprowadzono badania bezpośrednie i pośrednie. Analizy bezpośrednie, w formie wywiadów, wykonano w latach 1996-1997 w Wydziałach Ochrony Środowiska w jedenastu ośrodkach wojewódzkich. Do pozostałych stolic wojewódzkich rozesłano pod koniec 1997 roku ankiety. W rezultacie otrzymano informacje dotyczące ilości sporządzonych opracowań OOS z 28 województw. Ogólnopolskie badania ankietowe podobnego typu przeprowadzono także w połowie 1994 roku. Wówczas otrzymano 29 odpowiedzi, z tym, że jedynie w 24 ankietach zawarte były dane liczbowe obrazujące ilość powstających dokumentacji OOS. Rezultaty obu badań zestawiono w tabelach 1 i 2. Badania te miały na celu zorientowanie się o skali stosowania ocen oddziaływania na środowisko w Polsce w poszczególnych latach.

Dane zebrane przez autora niniejszego artykułu korespondują z wynikami podobnych badań Koniecznego i in. (1998), natomiast znacznie odbiegają od rezultatów zaprezentowanych przez Wójcik i Kassenberga (1997). Znaczący wzrost ilości opracowań OOS obserwowany jest w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych i związany jest ze zmianą przepisów prawnych. Kolejna obserwacja dotyczy rozbieżności między ilością ocen sporządzonych na etapie starania się o decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ocen towarzyszących etapowi pozwolenia budowlanego. Teoretycznie nie powinno być tutaj różnic. W praktyce jednak dokumentów OOS towarzyszących etapowi pozwolenia budowlanego jest znacznie mniej niż na etapie poprzednim. Różnicę tą można tłumaczyć tym, iż dokumentacja OOS dołączona do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu spełnia również wymagania stawiane dokumentacji tego typu potrzebnej w procesie uzyskiwania pozwolenia budowlanego.

Dane dotyczące Polski, szczególnie pochodzące z lat 1995-1997, odbiegają nieco od danych z innych państw europejskich. W okresie tym listy inwestycji wymagających oceny w Polsce i Unii Europejskiej były podobne. Jest jednak pewna różnica. Otóż w Polsce wszystkie inwestycje znajdujące się na obu listach obligatoryjnie podlegają OOS, podczas gdy w Unii Europejskiej obowiązkowi takiemu podlegają jedynie inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska. W przypadku inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska państwa członkowskie mogą zastosować swoje własne kryteria, aby zdecydować, które z nich powinny być oceniane. Spis tego typu inwestycji, zawarty w Dyrektywie 85/337/EEC (nowelizacja w Dyrektywie 97/11/EC) ma więc charakter pomocniczy. Można szacować, że w ostatnich trzech latach ilość ocen sporządzonych w Polsce dla inwestycji mogących

pogorszyć stan środowiska kształtowała się na poziomie około 3 000 rocznie (bez uwzględniania OOS rozwiązań projektowych inwestycji). Gdy uwzględnimy etap rozwiązań projektowych, to ilość tę można określić na ponad 5 000 rocznie. Sytuacja taka spowodowała nadmierne obciążenie władz administracyjnych, szczególnie w województwach o wysokim stopniu rozwoju gospodarczego.

Tabela 1. Ilość dokumentacji OOS sporządzonych dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska w wybranych województwach w okresie 1990-1997 (etap decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziałów Ochrony Środowiska

	Województwo	OOS na etapie wskazań lokalizacyjnych oraz decyzji o ustaleniu lokalizacji					OOS na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu			RAZEM
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
1	warszawskie	0	0	10	18	?	290	375	350	1043
2	białkopodlaskie	0	1	2	5	4	7	25	?	> 44
3	białostockie	brak danych					ok. 120		70	190
4	bielskie	0	0	0	2	?	ok. 30	79	>40	>151
5	bydgoskie	0	0	1	0	brak danych				
6	ciechanowskie	0	8	24	8	11	12	44	57	164
7	chełmskie	1	1	2	1					
8	elbląskie	0	0	0	0	1	5	14	28	48
9	gdańskie	0	0	5	2	0	93	198	305	603
10	gorzowskie	brak danych					15	20	20	55
11	jeleniogórskie	brak danych					10	25	38	73
12	katowickie	około 80					182	723	541	1526
13	koszalińskie	brak danych						90	95	185
14	krakowskie	1	6	4	27	brak danych				
15	krośnieńskie	brak danych					11	44	>30	>85
16	legnickie	ogółem około 385								385
17	lubelskie	brak danych					15	34	59	108
18	łomżyńskie	0	0	0	0	0	5	16	20	41
19	łódzkie	brak danych					ok. 150	ok. 120	ok. 190	460
20	olsztyńskie	0	0	15	14	brak danych				
21	opolskie	19	23	24	30	brak danych				
22	ostrołęckie	około 10					15	40	60	125
23	piotrkowskie	1	1	9	3	brak danych				
24	p.łockie	0	2	2	6	5	10	25	28	78
25	poznańskie	brak danych					25	61	78	164
26	przemyskie	1	5	8	13	brak danych				
27	radomskie	68					116			184
28	rzeszowskie	45	50	140	170	?	150	ok. 100	ok. 80	ok. 735
29	sieradzkie	0	0	0	0	3	6	30	34	73
30	skierniewickie	0	1	1	5	brak danych				
31	słupskie	0	0	21	18	0	2	28	48	117
32	suwalskie	0		1	2	brak danych				
33	szczecińskie	brak danych		ok. 14	17	22	59	283	225	620
34	tarnowskie	?	1	13	19	20	33	57	161	304

35	toruńskie	brak danych					35	58	65	158
36	wałbrzyskie	0	1	1	4	3	16	69	102	196
37	wrocławskie	0	2	3	2	15	11	59	140	232
38	zielonogórskie	8	3	1	3	brak danych				
RAZEM		ogółem ponad 1093 (bez woj. legnickiego)					1267	2727	2980	8217

Tabela 2. Ilość dokumentacji OOS sporządzonych dla inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska w wybranych województwach w okresie 1990 - 1997 (etap pozwolenia budowlanego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziałów Ochrony Środowiska

	Województwo	OOS na etapie pozwolenia budowlanego			RAZEM
		1995	1996	1997	
1	warszawskie	20	50	40	110
2	bielskie	ok. 15	64	35	114
3	ciechanowskie	5	10	15	30
4	elbląskie	6	11	23	40
5	gdańskie	5	115	140	260
6	gorzowskie	20	30	25	75
7	jeleniogórskie	4	10	15	29
8	katowickie	102	260	478	840
9	koszalińskie	?	10	20	>30
10	krośnieńskie	13	22	15	50
11	lubelskie	11	23	54	88
12	łomżyńskie	3	3	15	21
13	łódzkie	0	0	ok. 10	>10
14	ostrołęckie	5	15	20	40
15	płockie	8	27	20	55
16	poznańskie	?	?	38	>38
17	radomskie	74			74
18	rzeszowskie	ok. 120	ok. 90	ok. 80	ok. 290
19	sieradzkie	0	0	15	15
20	śląskie	16	18	37	71
21	szczecińskie	31	114	97	242
22	tarnowskie	4	16	74	94
23	toruńskie	5	15	28	48
24	wrocławskie	25	36	87	148
RAZEM		418	939	1381	2738

W Wielkiej Brytanii powstaje około 300 opracowań OOS rocznie [13]. W innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, przygotowywano średnio w roku następujące ilości raportów OOS (łącznie dla inwestycji szczególnie szkodliwych i mogących pogorszyć stan środowiska): 20 w Austrii, 15 w Belgii, 15 w Danii, 20 w Finlandii, 5000 we Francji, 1000 w

Niemczech, 70 w Irlandii, 30 we Włoszech, 80 w Irlandii, 80 w Holandii, 500-1000 w Szwecji [4,5].

Istniejące różnice w omawianym kontekście zależą głównie od wielkości danego państwa, stopnia i kierunku rozwoju gospodarczego oraz przyjętych kryteriów w kwalifikowaniu określonych inwestycji do oceny. W odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej dane szacunkowe dotyczące ilości sporządzanych dokumentacji OOS są następujące: Czechy - 200, Słowacja - 60, Węgry - 130 (w tym jedynie 25 o charakterze kompleksowym, reszta to oceny wstępne), Litwa - ponad 200, Estonia - 150, Rosja - 80 000, Ukraina - 4 500, Białoruś - około 1 000 [1].

OOS a inne ekspertyzy przyrodnicze

Interesującym zagadnieniem jest porównanie wymagań stawianych ocenie oddziaływania na środowisko oraz operatowi ochrony powietrza, operatowi wodnoprawnemu, a także dokumentacji potrzebnej do wydania pozwolenia (lub uzgodnienia) na wytwarzanie odpadów. Trzeba podkreślić, że obecne przepisy w dziedzinie OOS nie odbiegają znacząco od przepisów z 1995 roku. Operat ochrony powietrza wymagany jest przy uzyskiwaniu decyzji o dopuszczalnej emisji, zaś na podstawie operatu wodnoprawnego wydawane są pozwolenia wodnoprawne.

Analiza zawartości poszczególnych opracowań prowadzi do generalnego wniosku, że zakres merytoryczny oceny oddziaływania na środowisko jest zbieżny z zakresem innych dokumentów (ekspertyz) towarzyszących procesowi inwestycyjnemu. W przypadku inwestycji projektowanych istnieje tu także zbieżność czasowa. Oczywiście treść operatu ochrony powietrza, czy też operatu wodnoprawnego jest precyzyjniej sformułowana, ale sama idea sporządzania wszystkich wymienionych opracowań jest bardzo podobna. Chodzi przede wszystkim o określenie wpływu zamierzonej inwestycji na poszczególne komponenty środowiska i na tej podstawie sformułowanie wniosków co do zasad i warunków korzystania z zasobów przyrodniczych. Trzeba w tym miejscu nadmienić o Rozporządzeniu Ministra OŚZNiL z dnia 18 września 1998 roku (Dz.U. Nr 124, poz.819) dotyczącym zasad ustalania dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego. Ten akt prawny obliguje inwestora do przedstawienia bardziej szczegółowych informacji i danych niż podobne rozporządzenie z 1990 roku.

Ponadto zauważmy, że w procesie inwestycyjnym, w zależności od rodzaju planowanego zamierzenia, trzeba będzie przygotować także inne dokumenty. Są to: dokumentacja

geologiczna i hydrogeologiczna (Prawo wodne), dokumentacja geotechniczna i geologiczno-inżynierska (Prawo budowlane). Wymagania, które powinna spełniać dokumentacja geologiczna, hydrogeologiczna oraz geologiczno-inżynierska zawiera ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku - Prawo geologiczne i górnicze.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie: *czy ocena oddziaływania na środowisko może służyć do wydania określonych pozwoleń czy też uzgodnień?* Wydaje się, iż z przyrodniczego punktu widzenia jest to możliwe, a nawet wskazane. Uwzględniając natomiast aspekty prawne, wydaje się, że OOS powinna w analizowanym kontekście spełniać wymagania zawarte w aktach legislacyjnych odnoszących się do warunków uzyskiwania określonych decyzji (pozwoleń). W szczególności chodzi tu o decyzję o dopuszczalnej emisji zanieczyszczeń do atmosfery, pozwolenie wodnoprawne oraz zezwolenie lub uzgodnienie dotyczące wytwarzania odpadów. W rzeczywistości spotykane są sytuacje integrowania wspomnianych dokumentów, chociaż nie jest to praktyka powszechna.

Wydaje się, iż zasadne jest rozważenie możliwości formalnego wydawania określonych decyzji na podstawie oceny oddziaływania na środowisko. Być może bardziej praktycznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie zintegrowanego pozwolenia ekologicznego, które objęłoby swoim zakresem dotychczasowe pozwolenia cząstkowe (takie rozwiązanie przewidywał projekt ustawy o ochronie środowiska z 17 września 1999 roku). W praktyce bowiem, niejednokrotnie okazuje się, że działania zmierzające do ograniczenia uciążliwości inwestycji dla jednego z komponentów środowiska przyrodniczego, powoduje zagrożenia dla innych komponentów. Wspomniane wyżej kompleksowe podejście do pozwoleń ekologicznych nawiązywałyby do ustaleń zawartych w dyrektywie o zintegrowanej kontroli zanieczyszczeń z 1996 roku (96/61/EC).

W opinii 24 przedstawicieli Wydziałów Ochrony Środowiska (80%; otrzymano 30 odpowiedzi), możliwa jest praktyczna integracja zakresu OOS z zakresem wymagań stawianych w innym dokumentach z dziedziny ochrony środowiska, które inwestor zobowiązany jest przedłożyć przed uzyskaniem odpowiednich pozwoleń. Odnosi się to jednak głównie do etapu ubiegania się o pozwolenie budowlane (21 wypowiedzi). Jeden respondent był zdania, że integracja taka jest możliwa na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dwóch, iż na obu etapach procesu inwestycyjnego, a sześciu (20%) stwierdziło, że raczej nie jest to możliwe.

Kontrola jakości w procesie oceny oddziaływania na środowisko

W latach 90. oceny oddziaływania na środowisko mogły być sporządzane jedynie przez biegłych z listy Ministra OŚZNiL. We wczesnym okresie funkcjonowania systemu ocen w Polsce nadawanie uprawnień miało zapewnić większą obiektywność w sporządzaniu dokumentacji OOS. Na poziomie centralnym zagadnienie to miało nieco odmienny charakter. Opiniowaniem wielu inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska zajmowała się bowiem Komisja MOŚZNiL ds. OOS, czuwając jednocześnie nad poprawnością formalno-prawną oraz merytoryczną opracowań OOS. Efekty jej pracy publikowane były w *Biuletynach Komisji ds. OOS* w formie kart informacyjnych.

Wykonawcami ocen są zazwyczaj przedstawiciele nauk technicznych. Szacuje się, że stanowią oni ponad 70% ogółu biegłych. Na „zamrożonej” w 1993 roku liście Ministra OŚZNiL znajdowało się ponad 1000 osób indywidualnych oraz około 160 instytucji. Nie wszystkie badane województwa dysponowały „własnymi” rzeczoznawcami (np. elbląskie, tarnowskie), a w niektórych było jedynie kilku rzeczoznawców (np. legnickie - 1, łomżyńskie - 2, jeleniogórskie - 7, ostrołęckie - 1, toruńskie - 6, płockie - 6, koszalińskie - 7, wrocławskie - 5, ciechanowskie - 1, słupskie - 3, wałbrzyskie - 2, gorzowskie - 2, bielskie - 6, tarnowskie - 4). Najwięcej rzeczoznawców wywodziło się z województwa warszawskiego (ponad 300), wrocławskiego (ponad 100), gdańskiego (64) i szczecińskiego (34).

Polskie przepisy nie przewidują formalnego etapu sprawdzania (recenzowania) dokumentacji OOS. Zgodność ocen z obowiązującymi wymaganiami prawnymi oraz ich poprawność merytoryczna kontrolowana jest przez organ opiniujący, a więc w praktyce przez pracowników Wydziałów Ochrony Środowiska. W 21 przypadkach (65,6%; otrzymano 32 odpowiedzi) respondenci stwierdzali, że opiniowanie ocen przeprowadzane jest tylko przez władze ochrony środowiska. Szczególna uwaga zwracana jest zazwyczaj na zagadnienia ochrony powietrza, wód oraz powierzchni ziemi łącznie z glebą oraz ochrony przyrody. Związane jest to z istnieniem wyspecjalizowanych komórek w ramach Wydziałów Ochrony Środowiska, zajmujących się wspomnianą problematyką. Niekiedy zatrudniani są konsultanci zewnątrzni, co ma miejsce w przypadku inwestycji skomplikowanych pod względem technicznym (11 odpowiedzi - 34,4%). Gdy inwestycja będzie miała wpływ na system obszarów chronionych, to istnieje obowiązek powiadomienia wojewódzkiej komisji ochrony przyrody celem uzyskania od niej opinii w sprawie projektowanego przedsięwzięcia.

W trzech województwach powołano Wojewódzkie Komisje ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko, natomiast w 15 rozważano taką możliwość. W województwie bielskim Komisja ds. OOS została powołana 14 lipca 1993 roku i składa się z dziewięciu członków. Rozpatruje ona tylko niektóre oceny, w szczególności zaś dla dużych inwestycji bądź też

kontrowersyjnych ze społecznego punktu widzenia. W województwie poznańskim podobna komisja działa od maja 1995 roku i składa się z sześciu członków (rozpatruje wszystkie przedłożone oceny). Największe tradycje ma komisja w województwie płockim, którą powołano 31 grudnia 1990 roku. Składa się ona z 22 członków oraz czteroosobowego prezydium [7]. Zajmuje się ona tylko sprawami kontrowersyjnymi lub trudnymi ze względu na kompleksowość zagadnień. W przypadku poważnych braków, nieścisłości lub niezgodności z formalnymi wymaganiami opracowania są zwracane inwestorowi w celu wprowadzenia poprawek i uzupełnień.

W sprawach dotyczących inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska nie dochodziło do pełnego udziału społeczeństwa w procesie weryfikacji sporządzonych ocen. Brakowało jasnych podstaw prawnych w tej dziedzinie. Obowiązujące przepisy nie formułowały obowiązku wykładania opracowań OOS do wglądu publicznego, tak jak ma to miejsce w przypadku projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym, niekiedy społeczność lokalna dowiadywała się o planowanym przedsięwzięciu w chwili, gdy podjęto już określone decyzje. Konsekwencją takiego postępowania mogą być akcje protestacyjne oraz organizowanie blokad placów budów, w szczególności jeśli chodzi o inwestycje uciążliwe lub kontrowersyjne społecznie (np. gminne składowiska odpadów).

Warto zauważyć, że w Polsce nie przyjęto oficjalnych podstaw metodycznych związanych z weryfikacją (recenzowaniem) dokumentacji OOS. Brak też publikacji z tej dziedziny. W państwach Unii Europejskiej tego rodzaju badania są dosyć powszechne, szczególnie od początku lat dziewięćdziesiątych. Związane jest to z opracowaniem przez Lee i Colley (1990) podstaw metodycznych służących do sprawdzania jakości raportów OOS. Przykładowo, kryteria zaproponowane przez wspomnianych autorów wykorzystano w badaniach zleconych przez Komisję Europejską nt. „Oceny funkcjonowania systemów OOS w Unii Europejskiej” [14].

Obowiązujące przepisy nie obligują władz ochrony środowiska do rozstrzygnięcia, jaki zakres powinno mieć postępowanie w sprawie OOS. W zasadzie jest to zadanie biegłego. Nie mniej jednak, czasami prowadzone są nieformalne rozmowy z inwestorami na ten temat. Z otrzymanych 33 odpowiedzi wynika, że konsultacje dotyczące zakresu opracowań OOS prowadzone były w 23 województwach. Po realizacji inwestycji rola Wydziału Ochrony Środowiska w kwestii działań kontrolnych jest raczej ograniczona. 25 respondentów (83,3%) stwierdziło, że działaniami tego typu zajmuje się przede wszystkim Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska. W dwóch przypadkach zasygnalizowano, że włącza się w nie Wydział Ochrony Środowiska, niezależnie od kroków podejmowanych przez inne instytucje.

Kluczowe problemy funkcjonowania systemu OOS na szczeblu województw

Opinie i postulaty dotyczące funkcjonowania systemu OOS w Polsce, które uzyskano na drodze ankietowej oraz w trakcie wywiadów są zróżnicowane. Najwięcej zastrzeżeń wysuwano pod adresem biegłych oraz krytykowano nieprecyzyjność obowiązujących przepisów. Najczęściej zgłaszanym postulatem było wprowadzenie systemu weryfikacji biegłych. Ponadto 19 respondentów (65%; otrzymano 29 odpowiedzi) stwierdziło, że Wydział Ochrony Środowiska powinien mieć, w niektórych przypadkach, większy wpływ na ustalanie zakresu raportów OOS, natomiast w 3 odpowiedziach (10%) wskazano, że w stosunku do wszystkich spraw należałoby zastosować takie podejście. W opinii pięciu respondentów (17%) nie ma potrzeby, aby władze ingerowały w zakres dokumentacji OOS.

Oprócz tego, 21 respondentów (72%; otrzymano 29 odpowiedzi) wyraziło opinię, że Wydział Ochrony Środowiska powinien mieć większą swobodę w decydowaniu o tym, która inwestycja podlega OOS, natomiast sześciu badanych (20,7%) było odmiennego zdania. W kilku przypadkach nie otrzymano żadnej odpowiedzi. W myśl obowiązujących przepisów nie istnieje obecnie zasada uznaniowości w omawianej dziedzinie. Podstawą kwalifikacji są dwie „sztywne” listy: inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska oraz mogących pogorszyć stan środowiska. Podejście takie, z jednej strony wprowadza ujednoczone zasady w całym kraju, ale z drugiej strony uniemożliwia w uzasadnionych sytuacjach odstępstwo od tej reguły. W ten sposób dochodzi do sporządzania dokumentów OOS dla przedsięwzięć, których wpływ na środowisko jest albo znikomy (nieznaczący), albo znany. Zdarza się też tak, iż proponowana inwestycja będzie uciążliwa w jednej określonej dziedzinie, a mimo to potrzebna jest pełna ocena.

Konieczność gruntownej zmiany obowiązujących przepisów sygnalizowało 9 respondentów (29%; otrzymano 31 odpowiedzi), zaś 21 (67,7%) stwierdziło, że potrzebne są jedynie niewielkie zmiany lub korekty.

Generalnie rzecz biorąc, system ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska (poziom wojewódzki) charakteryzowały, w okresie 1990-1998, następujące cechy:

- traktowanie OOS jako specyficznej ekspertyzy ekologicznej i związany z tym:
 - sztywny sposób kwalifikacji inwestycji do OOS,
 - brak formalnego etapu ustalania zakresu prac w ramach procesu OOS,
 - brak formalnego etapu kontroli jakości (recenzowania) raportów OOS,

- brak jednoznacznych podstaw proceduralnych do szerokiego udziału społeczeństwa w procesie oceny,
- stosunkowo niska jakość raportów OOS, szczególnie na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- znikoma korelacja między prognozami wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko i OOS.

Ponadto z poczynionych obserwacji i badań wynika, że utrudnione jest lub wręcz niemożliwe korzystanie z dotychczasowych doświadczeń w dziedzinie OOS, co wiąże się z brakiem baz danych wykonanych dokumentacji OOS i jasnego określenia statusu prawnego tych dokumentów. Oprócz tego, notuje się znikome zintegrowanie wymagań stawianych opracowaniom z zakresu ochrony środowiska na poszczególnych etapach procesu inwestycyjnego, co może powodować zwiększone koszty i wydłużony czas realizacji inwestycji. Na uwagę zasługuje też niewłaściwe dostosowanie zakresu wymagań stawianych OOS na etapie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu do przebiegu wczesnych faz cyklu inwestycyjnego.

Zgodnie z obowiązującymi wymaganiami każda inwestycja wymaga sporządzenia dwóch opracowań OOS. Od 1995 roku obserwuje się znaczący wzrost ilości wykonywanych ocen w Polsce. Wydaje się, że rosnące potrzeby nie idą jednak w parze z istniejącymi możliwościami, szczególnie organizacyjnymi i instytucjonalnymi. Doświadczenia poszczególnych województw w kontekście funkcjonowania ocen oddziaływania na środowisko bardzo się różnią. Wiąże się to głównie ze stopniem rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów kraju (ma to wpływ na ilość opracowań OOS), ale także z istniejącą na ich obszarze bazą naukowo-badawczą, zapleczem kadrowym, stopniem znajomości funkcjonowania środowiska przyrodniczego (rozwój badań monitoringowych, bazy danych o środowisku przyrodniczym), rozwojem instytucji wspomagających funkcjonowanie całego systemu (np. Wojewódzkie Komisje ds. OOS), uczestnictwem w szkoleniach specjalistycznych przedstawicieli władz, organizacji społecznych, inwestorów, specjalistów w dziedzinie ochrony środowiska oraz biegłych, dostępnością literatury fachowej, w tym specjalistycznych poradników metodycznych.

Podsumowanie

System ocen oddziaływania na środowisko w Polsce wymaga głębokich, ale dobrze przemyślanych reform. Tylko wówczas może on być skutecznym narzędziem (obok innych instrumentów) realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju, która leży u podstaw polityki

ekologicznej państwa. Szereg zmian w omawianym kontekście zaproponowano w projekcie ustawy w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie z 15 grudnia 1999r., który wpłynął do Sejmu 22 grudnia 1999r. Oprócz zawartych w tym projekcie nowatorskich rozwiązań, które generalnie nadają OOS rangę specyficznego procesu (postępowania administracyjnego) z aktywnym udziałem społeczeństwa, a w efekcie eliminują szereg wspomnianych wyżej mankamentów, należałoby powtórnie rozważyć kilka problemów natury merytoryczno-organizacyjnej:

- charakterystyka środowiska przyrodniczego terenu realizacji planowanej inwestycji (brak takiego wymogu w projekcie),
- porównywanie opcji lokalizacyjnych (w projekcie brak jednoznacznych zapisów w tym kontekście),
- monitoring (w projekcie brak wymogu prowadzenia badań monitoringowych, które ściśle wiążą się z analizą porealizacyjną oraz określaniem efektywności procesu OOS w ogóle),
- określanie zakresu raportu oceny dla inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko (I lista) na życzenie wnioskodawcy (wydaje się, że faza ta powinna mieć charakter obligatoryjny, a ponadto potrzebna jest precyzyjniejsza charakterystyka tego etapu),
- integracja OOS z procedurami uzyskiwania określonych pozwoleń ekologicznych w procesie inwestycyjnym (zapisy projektu nie są jednoznaczne w tej sprawie),
- specjalne komisje ds. OOS - centralna lub wojewódzkie (projekt nie przewiduje istnienia tego typu instytucji, które niewątpliwie sprawdziły się w dotychczasowej praktyce, szczególnie w kontekście merytorycznym),
- upewnienie się co do racjonalności i efektywności proponowanych rozwiązań (w procesie inwestycyjnym trzeba będzie, tak jak to jest obecnie, sporządzać dwie oceny, a procedura wzbogaca się, m.in. o aktywny udział społeczeństwa; ponadto znaczące zmiany w dziedzinie planowania przestrzennego - projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11.01.2000r. - należałoby odpowiednio uwzględnić w projekcie ustawy o ocenach).

W perspektywie gruntownej przebudowy systemu OOS w Polsce, potrzebne będą dodatkowe wytyczne odnośnie do przebiegu poszczególnych faz procesu oceny (np. kwalifikacja, ustalanie zakresu, udział społeczeństwa, sprawdzanie poprawności raportów oceny). Wydaje się także, że sporo wysiłku pochłonie pokonywanie istniejących stereotypów oraz nabytej dotychczas rutyny w przeprowadzaniu ocen.

Autor niniejszego artykułu składa serdeczne podziękowania Dyrektorom Wydziałów Ochrony Środowiska oraz Pracownikom tych placówek za poświęcenie swojego cennego czasu na wymianę poglądów oraz wypełnienie materiałów ankietowych.

Dr Witold Wołoszyn,
Zakład Ochrony Środowiska,
Instytut Nauk o Ziemi UMCS w Lublinie

Literatura

- [1] **Bellinger E., Lee N., George C., Paduret A., 1998:** *Environmental Assessment in countries in Transition*. Papers and Proceedings of the Central European University Summer Workshop, Budapest.
- [2] **Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., 1998:** *Zagospodarowanie przestrzenne*. Polskie Centrum Budownictwa, Warszawa.
- [3] **Garlicki S., Śliżewska-Rogała J., 1996:** Realizacja przepisów dotyczących ocen oddziaływania na środowisko. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, Nr specjalny, grudzień, ss. 24-27.
- [4] **Glasson J., Therivel R., Chadwick A., 1994:** *Introduction to Environmental Impact Assessment. Principles and procedures, proces, practice and prospects*. UCL Press, London.
- [5] **Impel Network, 1998:** *Interrelationship between IPPC, EIA, SEVESO Directives and EMAS Regulation. Final Report*. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. (Internet: <http://europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-support.htm>).
- [6] **Jendrośka J., 1997:** *Ocena oddziaływania na środowisko (OOS). Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*. Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław.
- [7] **Kawałczewska J., 1996:** Doświadczenia województwa płockiego w uzgadnianiu wymogów ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, Nr specjalny, grudzień, ss. 28-30.

- [8] **Konieczny R., Bogdańska-Warmuz R., Siudak M., Bytomski K., 1998:** Oceny oddziaływania na środowisko w gospodarce wodnej - stan obecny i propozycje zmian. *Problemy Ocen Środowiskowych*, Nr 4, ss. 21-28.
- [9] **Lee N., Colley R., 1990:** Reviewing the Quality of Environmental Statements. *Occasional Paper Nr 24*. Department of Planning and Landscape, University of Manchester, Manchester.
- [10] **Leoński Z., Szewczyk M., 1997:** *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- [11] **Parteka T., 1991:** Patologia ocen oddziaływania na środowisko - diagnoza robocza. *Biuletyn Komisji ds. OOS*, nr 3, ss. 7-9.
- [12] **Szwajdler W., 1995:** *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*. Wydawnictwo Comer, Toruń.
- [13] **Wood C., 1995:** *Environmental Impact Assessment: A Comparative Review*. Longman, Harlow.
- [14] **Wood C., Barker A., Jones C., Hughes J., 1996:** Evaluation of the Performance of the EIA Process. Final report prepared for the European Commission. Vol. I i II, European Communities, Luxembourg (published in 1998).
- [15] **Wójcik B., Kassenberg A., 1997:** Kontrola jakości w procedurze OOS. *Biuletyn Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko*, Nr 22, ss. 28-34.