

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

Nowy system OOS

Ustawa regulująca funkcjonowanie nowego systemu ocen oddziaływania na środowisko niebawem wejdzie w życie. Ten ważny akt prawny będzie określać nie tylko zasady postępowania w sprawach długookresowego programowania rozwoju, planowania przestrzennego i prowadzenia inwestycji, lecz także unormuje całość problematyki związanej z udostępnianiem informacji o środowisku i jego ochronie oraz o udziale obywateli i organizacji ich skupiających w różnego rodzaju postępowaniach związanych z ochroną środowiska, w tym także dotyczących OOS.

Istota zmian

Ustawa znosi dotychczasowe różnice między przepisami polskimi a przepisami Unii Europejskiej oraz Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Dotychczasowe polskie prawo traktowało OOS jako rodzaj dokumentacji pomocniczej przy podejmowaniu decyzji dotyczących nowo projektowanych inwestycji. Natomiast w prawie unijnym i międzynarodowym ocena oddziaływania na środowisko rozumiana jest jako proces, którego przebieg regulowany jest odpowiednimi procedurami, a

raport OOS jest jednym z elementów koniecznych do przeprowadzenia procesu. Według przepisów UE przeprowadzenie procesu OOS jest warunkiem uzyskania pozwolenia na realizację przedsięwzięcia. W ustawie rozszerzono zakres stosowania procedur OOS z inwestycji na przedsięwzięcia (nie zawsze muszą być one inwestycjami). O konieczności przeprowadzenia pełnej procedury OOS decydować będzie etap kwalifikowania inwestycji (screening). Znosi się wymóg wykonywania OOS przez uprawnionego rzeczoznawcę lub biegłego, na rzecz zobowiązania inwestora do przedłożenia odpowiedniej dokumentacji. I na koniec najważniejszy element – wprowadza się obowiązek informowania społeczeństwa o każdym wniosku o wydanie zezwolenia na realizację przedsięwzięcia oraz do udostępnienia wszystkim zainteresowanym tego wniosku, jak i dokumentacji dotyczącej tego przedsięwzięcia.

Odrębne postępowania

Na kilka tygodni przed wejściem w życie tej bardzo ważnej ustawy mającej implikacje ustrojowe, z konsekwencjami zarówno w sferze rozwoju podstawowych dziedzin życia, jak i dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, niewiele osób zdaje sobie sprawę ze skali i zakresu zmian, jakie wprowadzi nowa ustawa. Jedną z fundamentalnych kwestii jest zobowiązanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej szczebla krajowego i wojewódzkiego do poddawania swoistej weryfikacji perspektywicznych zamierzeń rozwojowych zapisanych w projektach strategii, polityk i programów lub planów poprzez przeprowadzenie odrębnego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko na podstawie prognozy oddziaływań środowiskowych.

Przeprowadzenia takiego postępowania wymagać będą m.in.: projekty – koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego województw, strategii rozwoju regionalnego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obok opracowań ze sfery przestrzennej również projekty dokumentów odnoszące się do poszczególnych sektorów gospodarki – przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rybołówstwa, turystyki po sporządzeniu przez centralne lub wojewódzkie organy administracji publicznej będą każdorazowo poddawane procedurze związanej z postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Konieczność przeprowadzenia postępowań z udziałem społecznym w przypadku dokumentów przedkładanych przez organy rządowe i samorządowe, przed ich zatwierdzeniem przez organy przedstawicielskie, obrazuje zakres zmian, jakie wprowadza ustawa do istniejącego porządku prawnego.

Równie znaczące zmiany wprowadza ustawa do procedur przeprowadzenia ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć. Dotychczas ocena stanowiła rodzaj elaboratu – raportu, a obecnie przekształcić się winna w interaktywny proces, z szerokim udziałem społecznym, za którego przebieg odpowiadać będzie organ administracyjny odpowiedzialny za wydanie rozstrzygnięcia. Przyjęte rozwiązania prawne umożliwiają bardziej indywidualne podejście do konkretnych rodzajów działalności, w zależności od skali przedsięwzięcia, technologii funkcjonowania, lokalizacji, faz zaawansowania procesu przygotowania inwestycji. Nie wszystkie przedsięwzięcia będą podlegać pełnej procedurze OOS. O tym jaki będzie zakres procesu oceny decydować będzie organ administracji publicznej. Rozszerzeniu ulegnie zakres OOS; obok analizowania wpływu proponowanego przedsięwzięcia na

środowisko naturalne oraz wzajemne oddziaływania pomiędzy elementami środowiska, a także zdrowia, będą oceniane również wpływy na warunki życia ludzi, dobra materialne, dobra kultury oraz dostępność złóż kopalin. Istotne jest również, że raport OOS winien uwzględniać wyniki rozważań dotyczących możliwych sposobów zapobiegania lub zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko oraz wymagany zakres monitoringu.

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko stanowić będzie część postępowań zmierzających do wydania następujących decyzji: o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego; na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego; koncesji geologicznych i górniczych; pozwoleń wodnoprawnych w zakresie wykonywania urządzeń wodnych, poboru wód podziemnych oraz rolniczego wykorzystania ścieków; określających warunki prowadzenia robót podlegających na regulacji wód, budowie wałów przeciwpowodziowych, robót melioracyjnych itp.; zatwierdzających plany scalania lub wymiany gruntów; o zmianie lasu na użytki rolne oraz o ustaleniu lokalizacji autostrady, a także przed udzieleniem wskazań lokalizacyjnych autostrady oraz drogi ekspresowej.

Ustawa nie przewiduje instytucji biegłego ani rzeczoznawcy z zakresu ocen oddziaływania na środowisko. Za przedłożenie raportu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko odpowiedzialny będzie inwestor, zaś prognozę do strategii polityki, programu bądź planu sporządzi przygotowujący projekt odpowiedniego dokumentu.

Ważną modyfikacją wprowadzoną do rządowego projektu ustawy podczas procedowania w Sejmie jest ustawowe umocowanie Krajowej Komisji oraz komisji wojewódzkich ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Komisje te pełniąc rolę organów opiniodawczo-doradczych ministra i wojewodów będą wydawać niezależne opinie w sprawach prowadzonych postępowań z zakresu OOS, monitorować funkcjonowanie procedur, opiniować rozwój metod, szkoleń itp.

Poza systemem OOS nowa ustawa dostosowuje do prawa wspólnotowego i międzynarodowego polskie przepisy w zakresie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, dostępu społeczeństwa do informacji o środowisku oraz udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych związanych z ochroną środowiska. Ustawa stanowi, że dostęp do informacji przysługuje każdemu bez względu na interes prawny i obywatelstwo. Organy administracji publicznej, dysponujące informacjami o środowisku będą zobowiązane

- z pewnymi wyjątkami - do płatnego (zazwyczaj) udostępniania ich na prośbę osób fizycznych lub prawnych. Organy te będą zobowiązane do prowadzenia publicznie dostępnych wykazów danych o dokumentach zawierających dane o stanie elementów środowiska, zanieczyszczeniach wprowadzanych do środowiska, wpływie stanu środowiska na zdrowie i warunki życia ludzi oraz wielu innych.

Ustawa wprowadza obowiązek konsultacji społecznych jako podstawę udziału społeczeństwa w procesach decyzyjnych w dziedzinie ochrony środowiska. W konsultacjach tych będą mogły brać udział wszystkie zainteresowane osoby oraz organizacje społeczne. Konsultacje będą polegały na odpowiednim poinformowaniu potencjalnie zainteresowanych konkretnym postępowaniem oraz stworzenie im możliwości zgłoszenia uwag i postulatów do konsultowanych projektów dokumentów. Konsultacjom społecznym będą podlegać projekty dokumentów planistycznych oraz programów i strategii sektorowych opracowywanych na szczeblu krajowym lub wojewódzkim, prognozy do planów zagospodarowania przestrzennego oraz raporty ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko.

Pozostały wątpliwości

Obecny kształt ustawy odpowiada wymaganiom prawa unijnego i w maksymalnym stopniu zapewnia zgodność ze standardami europejskimi. Istotniejsze znaczenie dla zapewnienia praktycznego funkcjonowania ustawy o postępowaniu w sprawie OOS ma odpowiedź na pytania: czy po wejściu jej w życie możemy liczyć, że nowy system będzie sprawnie funkcjonować, a każdy zainteresowany będzie w sposób nieskrępowany mógł uczestniczyć w różnego rodzaju postępowaniach związanych z ochroną środowiska i na dodatek w żadnym urzędzie nie będzie mieć kłopotów z uzyskaniem interesujących go informacji o środowisku. Wydaje się, że na tak postawione pytania odpowiedź nie może być pozytywna i to z wielu powodów.

W ostatnich latach poziom wykonywanych raportów OOS generalnie obniżył się, a w przypadku pewnych rodzajów ocen można mówić o wyraźnym regresie. Nie stworzono metodologicznego zaplecza powiązanego z resortem środowiska określającego rodzime standardy dla OOS przedsięwzięć, jak i dla prognoz (strategicznych OOS) koniecznych dla różnego rodzaju dokumentów sektorowych, oraz odnoszących się do układu przestrzennego. Zrezygnowano z systematycznego podnoszenia kwalifikacji wykonawców ocen oraz osób odpowiedzialnych za rozpatrywanie raportów OOS, szczególnie odnosi się to do poziomu powiatowego i gminnego. Sposób nadawania resortowych uprawnień biegłym w zakresie

OOS tylko pogłębił te niekorzystne tendencje. Z tego też względu można uznać, że dobrze się stało, iż ostatecznie postanowiono opuścić zasłonę milczenia na resortowe uprawnienia rezygnując w ustawie z instytucji biegłego. Nie oznacza to jednak, że tzw. „wolny rynek” rozwiąże któryś z istotnych problemów wdrażania nowego systemu OOS. Na pewno nie wpłynie on na wzrost kompetencji poszczególnych wykonawców, a można się spodziewać, iż pojawi się wielu zwolenników pozornie łatwego zarobku, zwłaszcza przy słabej orientacji w problematyce OOS administracji powiatowej. Należy także liczyć się z niekorzystnymi konsekwencjami dla inwestorów polegającymi na wydłużeniu w czasie opiniowania i koreferowania ocen, szczególnie w przypadku proponowanych przedsięwzięć, które nie zyskają aprobaty jakiejś „głośnej” grupy osób.

Swoistym zabezpieczeniem przed woluntaryzmem w przeprowadzaniu ocen oddziaływania na środowisko będą komisje ds. OOS przy Ministrze Środowiska i wojewodach, ale to rozwiązanie nie załatwia istotnych problemów merytorycznych i metodycznych związanych ze znaczącym rozszerzeniem spektrum ocen oddziaływania na środowisko oraz wyraźną komplikacją procedur, wynikającą z konieczności prowadzenia wewnątrznie powiązanych postępowań przez różne organy administracji publicznej. W tej sytuacji nie do pozazdroszczenia będzie uzależnienie pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku inwestora od sekwencji następujących po sobie procedur administracyjnych. Wobec braku jasności w sprawach przyszłych procedur planistycznych i lokalizacyjnych, które również będą podlegać postępowaniom w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz wskutek przedłużenia do końca 2001 roku ważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego całkiem realna jest groźba powstania „dziury” prawnej skutkującej od 1 stycznia 2002 roku brakiem obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, a w konsekwencji brakiem możliwości przeprowadzenia procedur lokalizowania przedsięwzięć inwestycyjnych albo znacznym wydłużeniem w czasie procedur lokalizacyjnych.

Niepewność inwestorów wynika również z faktu, że zapisy projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zostały skorelowane z zapisami projektu ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko przed skierowaniem przez rząd do Sejmu. A przecież procedury planistyczne i lokalizacyjne muszą ściśle zazębiać się z procedurami ocen oddziaływania na środowisko. Nawet niewielki dysonans w przepisach nie zharmonizowanych ze sobą może skutkować w nieprzewidziany sposób dla przebiegu procesów inwestycyjnych we wszystkich dziedzinach gospodarki. Już sam fakt „odwrócenia” kolejności procedowania tych ustaw tworzy niekorzystne uwarunkowania polegające na

konieczności „naciągania” rozwiązań w projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która winna być pierwotną do ustawy o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

W ustawie o postępowaniu w sprawie OOS nie znalazła odbicia idea artykułowana przez inwestorów realizujących inwestycje liniowe o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania infrastruktury technicznej i komunikacyjnej kraju, uproszczenia procedur środowiskowych oraz przeniesienia ich z poziomu gminnego na poziom wojewódzki. Ustawa o postępowaniu w sprawie OOS ten problem pomija, natomiast projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje uproszczony tryb lokalizacji dla inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

Definitywny koniec uprawnień dla wykonawców OOS ustanowiony ustawą, tylko częściowo złagodził napór kandydatów na biegłych z list wojewodów. W najlepsze toczą się postępowania, w wyniku których całe zastępy nowych biegłych otrzymują potwierdzenie swoich aspiracji oraz stosownych uprawnień ważnych tylko do końca bieżącego roku. Czy więc można spodziewać się wzrostu kompetencji wykonawców ocen w najbliższych miesiącach? Należy raczej w to wątpić. Niezależnie bowiem od sposobu sprawdzania kompetencji wojewódzkich biegłych, brakuje przede wszystkim koncepcji uporządkowania i zorganizowania rodzimego rynku usług konsultingowych z zakresu ocen oddziaływania na środowisko. Zważywszy na rangę i znaczenie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz OOS przedsięwzięć, na ich istotny wpływ na programowanie i planowanie wszystkich sfer aktywności gospodarczej oraz przebieg procesów inwestycyjnych jest bardzo istotne stworzenie dogodnego klimatu dla ukształtowania się zdrowego rynku usług konsultingowych oraz zapewnienie na tym rynku właściwej pozycji rodzimym firmom. Wiarygodnych i kompetentnych konsultantów potrzebują i będą potrzebować resorty gospodarcze i urzędy: centralne, wojewodowie oraz marszałkowie województw. Rynek usług konsultingowych to nie tylko miejsca pracy dla wysoko kwalifikowanych specjalistów, ale także ważna sfera aktywności, mająca wpływ na przebieg procesów rozwojowych, procedowanie ważnych kwestii oraz stymulowanie udziału społecznego poprzez odpowiedzialne i niezależne doradztwo. Szkoda tylko, że mało kogo to obchodzi.

Dr inż. Andrzej Tyszecki,
EKO-KONSULT Gdańsk