

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.

Kazimierz Równy

Ocena Oddziaływania na Środowisko w prawie USA*

Część II

OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO

* Niniejszy artykuł stanowi autorskie – z niewielkimi skrótami – odredagowanie części artykułu pt. „Mechanizm prawny angażowania urzędów państwowych i społeczeństwa w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego w USA” (Studia Prawnicze, Instytut Nauk Prawnych PAN, Zeszyt 4(118), 1993) oraz późniejszego „Wstępu” do Kodeksu Przepisów Federalnych USA o Ochronie Środowiska, (Wstęp i tłumaczenie K. Równego, Dział Wydawnictw Politechniki Białostockiej, Katedra Ekonomiki i Zarządzania Ochroną Środowiska, Białystok 1997). Opuszczono w nim zwłaszcza niektóre fragmenty historii legislacyjnej NEPA oraz wzmianki nt. OOS w prawie międzynarodowym, polskim i krajów wysoko rozwiniętych, które Czytelnik znajdzie uaktualnione i obszerniej ujęte w pracach J. Jendrośki, 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 1997; a także – w odniesieniu do sytuacji w Polsce – tegoż: „Stan obecny regulacji prawnej Ocen Oddziaływania na Środowisko”, w: Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, pod red. W. Lenarta i A. Tyszeckiego, EKO-KONSULT, Gdańsk 1998, s. 21–56 oraz J. Jerzmańskiego – w zakresie umów międzynarodowych (również wielostronnych) - „Oceny Oddziaływania na Środowisko we współpracy dwustronnej w dziedzinie ochrony środowiska w stosunkach polsko-niemieckich”, tamże, s. 65-71.

Kwestie wstępne

W poprzedniej części niniejszego artykułu omówiono ustawę o państwowej polityce wobec środowiska, która wprowadziła wymóg szczegółowej oceny oddziaływania na środowisko „każdego zalecenia lub sprawozdania dotyczącego propozycji legislacyjnej oraz innych poważniejszych przedsięwzięć federalnych znacząco dotyczących jakości środowiska”.

Obecnie zajmę się bardziej szczegółowo zagadnieniami związanymi z tą oceną w świetle przepisów wykonawczych ustawy. Czym jest ocena oddziaływania na środowisko? OOS jest najobszerniejszym z czterech wcześniej występujących dokumentów w postępowaniu dla jej ustalenia²¹.

OOS jest podstawowym narzędziem wymuszającym działalność urzędów państwowych w sferze ochrony środowiska. Wymogi stawiane przed tym dokumentem i procedura jego opracowania stwarzają okazję do pełnego rozważenia wszelkich istotnych skutków dla środowiska mogących wyniknąć z podejmowanych decyzji urzędów i instytucji państwowych. W trakcie tej procedury zarówno decydenci, jak i obywatele mają możliwość wielokrotnego rozważenia alternatywnych rozwiązań mogących przyczynić się do uniknięcia lub zminimalizowania szkód środowiskowych.

Zakres przedsięwzięć wymagających OOS

Na ogół przedsięwzięcia mogące powodować skutki w środowisku kojarzone są z projektami budowlanymi, przemysłowymi czy innymi gospodarczymi. Tymczasem NEPA w § 102(C) wymaga, aby OOS była załączana również do „zalecenia lub sprawozdania dotyczącego propozycji legislacyjnej dotyczącej jakości środowiska”. Pojęcie przedsięwzięcia nie jest tu więc tożsame z potocznym jego rozumieniem.

Zgodnie z ustaleniami RJS^{**} (opartymi również na orzecznictwie sądowym) w KPF^{***} pojęcie „większe przedsięwzięcie federalne” dotyczy bardzo szerokiego zakresu działań. Termin ten obejmuje „przedsięwzięcie o większych skutkach, które podlegają kontroli lub odpowiedzialności federalnej”. W myśl §1508.18(b) przedsięwzięcia federalne z reguły mieszczą się w jednej z następujących kategorii:

^{**} RJS – Rada Jakości Środowiska

^{***} KPF – Kodeks Przepisów Federalnych

- "(1) Ustalanie polityki oraz przepisów, regulaminów i interpretacji przyjętych zgodnie z ustawą o postępowaniu administracyjnym, 5 U.S.C. 551 i n. interpretacji traktatów i konwencji międzynarodowych bądź porozumień; oficjalnych dokumentów ustalających politykę urzędu tworzącą program lub zmianę programu istniejącego.
- (2) Ustalanie planów, takich jak dokumenty oficjalne przygotowywane lub zatwierdzane przez urzędy federalne, wskazujące lub zalecających alternatywne używanie surowców, na których opierać się będą przyszłe przedsięwzięcia danego urzędu.
- (3) Ustalanie programów, takich jak grupowe lub współdziałające przedsięwzięcia do realizacji konkretnej polityki lub planu; systemowe i powiązane decyzje dotyczące przydziału zasobów danego urzędu do realizacji konkretnego ustawowego programu lub dyrektywy wykonawczej.
- (4) Zatwierdzanie konkretnych przedsięwzięć, takich jak działalność budowlana lub zarządzająca w określonym obszarze geograficznym. Przedsięwzięcia obejmują działania na podstawie pozwolenia, lub innej decyzji regulacyjnej oraz na podstawie federalnych i federalnie wspieranych działań".

Paradoksalnie, w przeciwieństwie do potocznego myślenia, działalność budowlana jest tu wymieniona dopiero na ostatnim miejscu cytowanego przepisu.

Na szczególne podkreślenie w wymienionych kategoriach przedsięwzięć federalnych zasługuje warunek §§ 1506.8 i 1508.17 (nie znajdujący odpowiednika w prawie polskim) załączania oceny oddziaływania na środowisko do propozycji legislacyjnej mającej wpływ na jakość środowiska. Ma zasadnicze znaczenie dla procesu tworzenia prawa, którego skutki mogą niekorzystnie wpływać na środowisko człowieka. Zapobiega on bowiem tworzeniu norm mogących w dłuższym czasokresie generować szkody dla środowiska.

Kto przygotowuje OOS?

Na pytanie, kto w myśl prawa amerykańskiego powołany jest do przygotowania oceny oddziaływania na środowisko, NEPA odpowiada, iż mają to zrobić urzędy federalne (§102). Bardziej szczegółowo jednak na to pytanie odpowiada §1506.5(c) KPF o ochronie środowiska, który stwierdza: „Z zastrzeżeniem postanowień §§ 1506.2 i 1506.3 każda ocena oddziaływania na środowisko zgodnie z wymogami NEPA powinna być przygotowana bezpośrednio przez urząd wiodący lub przez niego wybrane przedsiębiorstwo albo, gdy okaże się to celowe, przez urząd współpracujący zgodnie z §1501.6(b). Dla uniknięcia konfliktu interesów intencją niniejszych

przepisów jest, aby wspomniane przedsiębiorstwo było wybrane wyłącznie przez urząd wiodący lub urząd wiodący we współpracy z urzędem współpracującym albo, gdy okaże się to właściwe, przez urząd współpracujący". Przedsiębiorcy i inne instytucje mogą przygotowywać uzupełniające dokumenty.

Gdy mowa o urzędach²² warto od razu wyjaśnić, iż dla uniknięcia nieporozumień i konfliktów kompetencji, a tym samym zwłoki w podejmowaniu decyzji, ich rola w postępowaniu została precyzyjnie określona. Sprawa ta ma istotne znaczenie, gdyż zgodnie z ustawą „wszystkie urzędy rządu federalnego” uczestniczą w osiągnięciu ustawowego celu ochrony środowiska. Jedynie Kongres, sądownictwo i prezydent, a także urzędnicy w jego urzędzie wykonawczym nie są objęci tym postępowaniem²³.

Kodeks wprowadza rozróżnienie pomiędzy „urzędami wiodącymi” i „współpracującymi” w przedsięwzięciach dotyczących środowiska. Według §1508.16 „urząd wiodący” oznacza urząd lub urzędy przygotowujące albo ponoszące główną odpowiedzialność za przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko.

„Urząd współpracujący” oznacza zaś każdy urząd federalny, inny niż urząd wiodący, który ma właściwość prawną albo szczególną fachowość w zakresie wszelkich oddziaływań w propozycji legislacyjnej (lub rozsądnej alternatywy) albo w innych większych przedsięwzięciach federalnych wywierających znaczący wpływ na jakość środowiska człowieka. Ustanowienie i zakres odpowiedzialności urzędów współpracujących są opisane w §1501.6. Władze stanowe lub urząd lokalny albo plemię Indian na podstawie porozumienia z urzędem wiodącym także mogą stać się urzędem współpracującym (§1508.5).

Stadia oceny oddziaływania na środowisko

Najbardziej zasadniczą częścią postępowania administracyjnego według KPF jest przygotowanie oceny oddziaływania przedsięwzięć gospodarczych na środowisko, dlatego postaramy się tutaj przedstawić istotne jej stadia. Z grubsza można wyodrębnić trzy takie stadia:

- (1) - stadium poprzedzające przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko;
- (2) - przygotowanie oceny;
- (3) - postępowanie po opracowaniu oceny.

W każdym z tych stadiów jasno przewidziano określone czynności, które zarówno ze względów merytorycznych jak i formalnych muszą być starannie wykonane. Sam fakt ujęcia ich w ramy przepisów postępowania wytycza kierunek pracy odpowiedzialnych urzędników i eliminuje dowolność postępowania. Jednocześnie ułatwia im zorganizowanie pracy w taki sposób, aby jak najefektywniej sprostać wymogom ustawy. Oczywiście postępowanie według KPF wymaga wysokich kwalifikacji urzędników zajmujących się stosowaniem ustawy w praktyce. Należy założyć, iż musieli oni przejść odpowiednie przeszkolenie.

Dzięki omawianym przepisom powstaje jednolitość stosowania wszystkich wymagań ustawy zarówno z punktu widzenia merytorycznego jak i terytorialnego. Z kolei wymóg konsultacji z innymi zainteresowanymi urzędami i instytucjami sprawia, iż nie powinien ująć uwagi żaden z przewidzianych w przepisach parametrów. Jeśli do tego dodamy otwarty dla publiczności (w tym środków masowego przekazu) proces postępowania oraz przepisy ustawy o dostępie do informacji (zintegrowane w KPF w §1515), a także wspomnianą kontrolę sądową, to system omawianych przepisów stwarza rzeczywiste szanse zapobiegania możliwym szkodom dla środowiska jeszcze przed podjęciem decyzji administracyjnych.

Obecnie przyjrzyjmy się po kolei wspomnianym wyżej stadiom postępowania przewidzianym w KPF. Ze zrozumiałych względów musimy ograniczyć się tutaj jedynie do zwrócenia uwagi na ich najbardziej zasadnicze elementy i ogólną charakterystykę bądź wyjątkowo ciekawe, niepraktykowane u nas rozwiązania.

Postępowanie poprzedzające przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko

Postępowanie to rozpoczyna się już na wczesnym etapie planowania urzędowego. Omawiany KPF w §1501.2 powiada, że „Urzędy powinny jak najwcześniej łączyć postępowanie NEPA z innym planowaniem, z uwzględnieniem dobra środowiska, uniknięciem zwłoki w późniejszym postępowaniu oraz przeciwdziałaniem potencjalnym konfliktom”.

Dla osiągnięcia tego celu wymieniono w nim szeroki zestaw działań, jakie urzędy powinny podjąć na samym początku swych poczynań dla sprostania nakazom NEPA. Między innymi zaleca się im, aby „Ustalały wpływ na środowisko i jego walory z adekwatną dokładnością umożliwiającą ich porównanie z analizą techniczną i ekonomiczną”. Nakazuje się tam jednocześnie, aby „dokumenty dotyczące środowiska i odpowiednie analizy znalazły się w obiegu i ocenianiu wraz z innymi dokumentami planownia”.

Proces szacowania wpływu na środowisko (Environmental assessment)

Przy omawianiu tego stadium postępowania ograniczę się przede wszystkim do zwrócenia uwagi na te jego elementy, które mają bezpośredni związek z przygotowaniem oceny oddziaływania na środowisko.

Szacowanie wpływu na środowisko (w terminologii amerykańskiej - *Environmental assessment*) kończy się odpowiednim związłym publicznym dokumentem, za który ponosi odpowiedzialność rząd federalny. Według §1508.9(a) dokument ten służy do: (1) Skróczonego przedstawienia wystarczających dowodów i analizy do określenia, czy należy przygotować ocenę, lub do ustalenia braku oddziaływania na środowisko; (2) Wspomożenia urzędu w realizacji ustawy, gdy nie jest konieczna ocena oddziaływania na środowisko; (3) Ułatwienia przygotowania oceny oddziaływania na środowisko, gdy jest ona konieczna.

Oszacowanie wpływu na środowisko powinno zawierać krótkie rozważenie potrzeby przedsięwzięcia, alternatyw zgodnie z wymogami §102(2)(E) ustawy, oddziaływań na środowisko proponowanego przedsięwzięcia i jego alternatyw oraz wymienienie konsultowanych urzędów i osób (§1508.9(b) KPF).

W wielkim skrócie można powiedzieć, iż jest to postępowanie, na podstawie którego ustala się, czy ma być przygotowana ocena oddziaływania na środowisko, a więc podstawowy dokument wymagany na podstawie ustawy. KPF w §1501.3 odpowiada na pytanie, kiedy należy przygotować oszacowanie wpływu na środowisko. Z ustępu (a) tego paragrafu wynika, iż urzędy powinny je przygotować, gdy jest to konieczne na podstawie procedur przez nie ustalonych w uzupełnieniu przepisów KPF zgodnie z §1507.3, a poza tym oszacowanie takie może być przygotowane dla każdego przedsięwzięcia w celu ułatwienia sobie planowania i podejmowania decyzji. Z §1501.3 KPF wynika również, iż oszacowanie nie jest konieczne, jeśli urząd podjął decyzję o przygotowaniu oceny oddziaływania na środowisko.

Z kolei §1501.4 KPF odpowiada na pytanie, czy należy przygotowywać wspomnianą ocenę i ustala węzłowe przesłanki ewentualnego podjęcia takiej decyzji. Jeśli nie dadzą one jasnej odpowiedzi, można zarządzić przygotowanie oszacowania, które ma tę kwestię rozstrzygnąć. Na tym etapie urzędy powinny włączyć, w granicach możliwości, instytucje zajmujące się środowiskiem, wnioskodawców oraz publiczność.

Przygotowanie oszacowania wpływu na środowisko może prowadzić do jednego z dwóch skutków. Jeśli urząd dojdzie do wniosku, że propozycja przedsięwzięcia nie będzie miała wpływu na środowisko, wówczas przygotowuje dokument „Ustalenie braku znaczącego oddziaływania”. Jeśli jednak z oszacowania wpływu na środowisko wynika, że dla wnioskowanego przedsięwzięcia ma być przygotowana ocena oddziaływania na środowisko, urząd wiodący podejmuje działania, które są określone w Kodeksie jako „rozpoznanie zakresu oddziaływania na środowisko” (*scoping* - §§ 1501.7 i 1508.25).

„Ustalenie braku znaczącego oddziaływania na środowisko” (§1508.13)²⁴ oznacza dokument urzędu federalnego skrótowo wyjaśniający, dlaczego przedsięwzięcie, które normalnie nie jest wyłączone (§1508.4), nie będzie miało znaczącego wpływu na środowisko człowieka i nie będzie wymagało przygotowywania oceny oddziaływania na środowisko. Powinien on obejmować oszacowanie wpływu na środowisko lub jego streszczenie oraz odnotować wszelkie inne dokumenty z nim związane (§1501.7(a)(5)). Jeśli oszacowanie wpływu na środowisko jest załączone do ustalenia, wówczas nie ma potrzeby powtarzania zawartych w nim rozważań.

Gdy oszacowanie wpływu na środowisko doprowadzi do wniosku, że należy przygotować ocenę oddziaływania, to - jak powiedzieliśmy - urząd wiodący rozpoczyna wspomniane wyżej postępowanie „rozpoznania zakresu oddziaływania na środowisko”. Postępowanie to leży na pograniczu pierwszego wyżej wspomnianego stadium, czyli postępowania poprzedzającego przygotowanie oceny na środowisko i drugiego - czyli samego jej przygotowania. Dla jasności obrazu omówimy ją, tak jak to czynią Amerykanie, przed właściwą procedurą przygotowania oceny oddziaływania na środowisko.

Urząd wiodący zaraz po podjęciu decyzji w sprawie przygotowania oceny oddziaływania na środowisko, a przed wspomnianym rozpoznanie zakresu oddziaływania, powinien opublikować zawiadomienie intencyjne (§1508.22 – *notice of intent*) w *Federal Register*.

Rozpoznanie zakresu oddziaływania na środowisko

Rozpoznanie zakresu oddziaływania na środowisko jest wczesnym i otwartym postępowaniem dla ustalenia zakresu zagadnień, którymi należy się zająć oraz dla zidentyfikowania znaczących zagadnień w proponowanym przedsięwzięciu. Składa się ono z szeregu działań, alternatyw i oddziaływań, które powinny być rozważone w ocenie oddziaływania na środowisko (§1508.25). Wszystkie czynności związane z rozpoznanie

zakresu oddziaływania na środowisko stanowią trwale elementy przybliżające opracowanie dokumentu zwanego oceną oddziaływania na środowisko. Tak na przykład jego celem jest zawiadomienie i włączenie wszystkich zainteresowanych urzędów i jednostek w proces przygotowania decyzji o proponowanym przedsięwzięciu.

Włączenie to następuje na podstawie wiążącego zaproszenia do współpracy nad rozpoznaniem zakresu wystosowanego przez urząd wiodący. Zaproszenie ma być wysłane do wszystkich zainteresowanych urzędów federalnych i lokalnych, wnioskodawcy oraz innych (łącznie z tymi, które mogą nie zgadzać się z przedsięwzięciem z uwagi na skutki dla środowiska). Podkreśla się tu w szczególności obowiązek wysłania zawiadomień w celu włączenia do postępowania społeczeństwa w myśl §1506.6 Kodeksu.

Na tym etapie, jak już wspomniano, następuje wyłonienie znaczących zagadnień, które muszą być zbadane dogłębnie oraz wyeliminowanie z badań tych, które nie mają znaczenia. Co się tyczy tych ostatnich, Kodeks wymaga jedynie skrótowego wyjaśnienia, dlaczego nie mają one znaczącego wpływu na środowisko. Można to uczynić również przez odesłanie do źródła, w którym sprawa jest obszerniej omówiona. Rozpoznanie zakresu oddziaływania na środowisko jest właściwą okazją do ustalenia limitów czasu dla całego postępowania NEPA (§§ 1501.8 i 1508.25).

Dla osiągnięcia tego celu urzędy mogą, choć nie muszą, zwoływać specjalne zebrania (§1501.7(b)(4)).

Przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko

Wymogi ogólne

Opracowanie oceny oddziaływania na środowisko jest podstawowym sposobem wymuszającym działalność urzędów państwowych w dziedzinie ochrony środowiska. Proces ten prowadzi bowiem do przyjęcia dokumentu będącego podstawą do podejmowania decyzji w sprawie „większego przedsięwzięcia federalnego” dotyczącego środowiska naturalnego. Wysokie wymagania stawiane przed opracowującymi ten dokument urzędami państwowymi i szczegółowa procedura poszczególnych etapów jego przygotowywania stwarzają okazję do pełnego rozważenia istotnych skutków dla środowiska, które mogą wynikać z proponowanego przedsięwzięcia. W wyniku określonego przepisami postępowania zarówno decydenci, jak i zainteresowani obywatele mają możliwość zbadania alternatywnych rozwiązań mogących

przyczynić się do uniknięcia lub zminimalizowania szkód dla środowiska. Temu stadium postępowania administracyjnego w przepisach wykonawczych poświęcono bodajże najwięcej uwagi. Przepisy te można z kolei podzielić na kilka części.

Do pierwszej można zaliczyć przepisy ogólne z §§ 1502.1 - 1502.25, takie jak: określenie sposobu sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko, z uwzględnieniem wymogów ustawowych takiej oceny, określenie terminu „większe przedsięwzięcie federalne” wymagające oceny oddziaływania na środowisko; harmonizację prac w czasie; przygotowanie interdyscyplinarne; limity objętości w stronach maszynopisu; sposób ujęcia na piśmie; stadia opracowywania oceny oddziaływania na środowisko (projektu, końcowej i uzupełniającej oceny); zalecony układ oceny (w tym nawet tak szczegółowe kwestie, jak np. ujęcie karty tytułowej, streszczenia itp.); alternatywy łącznie z proponowanym przedsięwzięciem; określenie skutków dla rozpatrywanego środowiska; zagadnienie metodologii i ścisłości naukowej i wreszcie wymóg przeglądów oraz konsultacji.

Ze względu na obfitość regulowanych zagadnień ograniczę się tutaj tylko do niektórych wybranych kwestii. Na uwagę zasługuje, iż oprócz szeroko rozbudowanych przepisów odnoszących się do przedsięwzięć pojedynczych, §1502.4 nakazuje rozpatrzenie ewentualnego ich związku z innymi działaniami, takimi jak przygotowanie nowych programów rządowych lub legislacji. Propozycje takie mają być oceniane z punktu widzenia różnych aspektów.

Jednym z nich jest aspekt geograficzny dotyczący przedsięwzięć ogólnie biorąc w tym samym umiejscowieniu, takim jak zlewnia, region bądź obszar miejski. Kolejny aspekt, zwany rodzajowym, obejmuje przedsięwzięcia o odpowiednich podobieństwach; np. wspólnym występowaniu w czasie, wspólnych oddziaływaniach i alternatywach, wspólnych metodach i środkach realizacji bądź wspólnym przedmiocie. Wreszcie innym aspektem, który powinien być rozpatrzony przy rozległych przedsięwzięciach, jest stopień rozwoju technologicznego z uwzględnieniem federalnych i federalnie finansowanych badań lub pilotażowych programów rozwojowych nowych technologii, które po zastosowaniu mogą mieć znaczący wpływ na środowisko. Przepisy wymagają, aby oceny takich programów były przygotowane i udostępniane w całości zanim przedsięwzięcie wejdzie w stadium realizacji albo zanim zostanie podjęte zobowiązanie mogące określić przyszły rozwój lub ograniczyć alternatywy.

Do wspomnianych przepisów ogólnych należą także postanowienia dotyczące obowiązku włączania osiągnięć nauki do przedsięwzięć z dziedziny ochrony środowiska.

Zagadnienie to znajduje się w kilku przepisach. Tak np. §1502.6 wymaga, aby OOS była przygotowana w sposób interdyscyplinarny, tj. z umożliwieniem - wspomnianego wcześniej zespolonego wykorzystania nauk przyrodniczych i społecznych oraz projektowania środowiska (§102(2)(A) ustawy). Przepis ten jednocześnie nakazuje, aby specjalizacja osób przygotowujących ocenę odpowiadała zakresowi oraz problemom zidentyfikowanym w rozpoznaniu zakresu oddziaływania na środowisko (§1501.7).

Ponadto przepisy §1502.24 wymagają, aby urzędy zapewniły zawodową i naukową uczciwość rozważań i analiz w ocenie oddziaływania na środowisko. Powinny one także określić wszelkie stosowane metodologie z powołaniem się w przypisach na naukowe lub inne źródła, na których oparto wnioski oceny.

Przepisy §1502.17 wymagają z kolei załączenia listy osób przygotowujących ocenę łącznie z kwalifikacjami (fachowość, doświadczenie, dyscypliny zawodowe), ponoszących główną odpowiedzialność za przygotowanie oceny oddziaływania na środowisko bądź znaczących ekspertyz, łącznie z podstawowymi częściami składowymi oceny (§§ 1502.6 i 1502.8). Tam, gdzie to możliwe, osoby odpowiedzialne za poszczególne analizy, łącznie z analizami w ekspertyzach, powinny być zidentyfikowane.

Opiniowanie OOS

Odrębny rozdział KPF dotyczy opiniowania projektu, końcowej i uzupełniającej oceny oddziaływania na środowisko (§1503.1 - 1503.4). Należą tu także takie sprawy, jak inicjatywa w kwestii opiniowania, określenie obowiązku opiniowania, zakres szczegółowości opinii oraz sposobu odpowiedzi na uwagi.

Urząd inicjujący opiniowanie nie został w przepisach wyraźnie określony, ale z kontekstu KPF wynika, że jest nim urząd wiodący. Gdy projekt oceny oddziaływania na środowisko jest gotów, urząd wiodący powinien uzyskać opinię każdego urzędu federalnego właściwego ze względu na kompetencję lub na szczególną fachowość w odniesieniu do jakiegokolwiek potencjalnego oddziaływania na środowisko albo takiego urzędu, który jest uprawniony do wprowadzania i egzekwowania standardów dotyczących środowiska.

Kierując się tymi kryteriami urząd wiodący powinien zażądać wypowiedzenia się: (i) właściwych stanowych i lokalnych urzędów uprawnionych do wprowadzania i egzekwowania standardów dotyczących środowiska; (ii) plemion indiańskich, jeśli skutki przedsięwzięcia mogą

przejawić się w rezerwach; i (iii) każdego urzędu, który żąda wysyłania mu ocen o przedsięwzięciach proponowanego rodzaju. Izby obrachunkowe, na podstawie wzajemnego porozumienia z urzędem wiodącym, mogą dla ułatwienia być włączone do przeglądów stanowych i lokalnych projektów ocen oddziaływania na środowisko.

Urząd wiodący musi zażądać wypowiedzenia się wnioskodawcy, jeśli takowy istnieje, a także publiczności, w szczególności zaś powinien zdecydowanie zabiegać o wypowiedzenie się tych osób lub organizacji, które mogą być zainteresowane lub dotknięte.

Jednocześnie w §1503.3 określono sposób formułowania uwag przez wezwane do opiniowania urzędy. Zalecono na przykład, aby krytyka metodologii przewidywań oddziaływania na środowisko była konstruktywna, tzn. aby opisywała i uzasadniała preferowaną metodologię alternatywną. W przypadku zaś, gdy urząd współpracujący o właściwości prawnej w danej dziedzinie sprzeciwi się lub wyrazi zastrzeżenia na temat propozycji ze względu na oddziaływanie na środowisko, powinien jednocześnie określić sposoby łagodzenia, które uważa za konieczne dla umożliwienia mu wydania lub zatwierdzenia stosownego pozwolenia, licencji lub innych wymogów albo współdziałania.

Z kolei w §1503.4 określono w jaki sposób zgłoszone uwagi mają być rozważone i ocenione przez urząd przygotowujący ocenę oraz uwzględnione w ocenie końcowej. W odpowiedzi na wniesione opinie urząd wiodący może zalecić m.in. modyfikację lub rozwinięcie alternatyw, łącznie z proponowanym przedsięwzięciem, uzupełnienie, poprawienie lub zmodyfikowanie jego dotychczasowej analizy. Nawet w wypadku, gdy urząd wiodący uzna, że otrzymane opinie nie wymagają jego dalszej odpowiedzi, powinien to wyjaśnić poprzez cytowanie autorytatywnych źródeł lub wyjaśnić powody podtrzymujące jego stanowisko.

W omawianych przepisach o opiniowaniu, na wypadek gdy proponowane przez opiniodawców zmiany są nieznaczne, zawarto m.in. tak szczegółową sugestię, aby nie zmieniać treści projektu oceny, a włączać je do końcowej oceny w postaci formularza poprawek.

Do wymagań dodatkowych ustanowionych w § 1506.1 - 1506.12 należą: wstrzymanie jakichkolwiek działań w trakcie przygotowywania OOS oraz decyzji w sprawie określonego przedsięwzięcia, eliminacja dublowania z postępowaniem stanowym i lokalnym oraz szereg innych, wśród których na szczególne podkreślenie zasługuje warunek włączania społeczeństwa do współdziałania w przygotowaniu decyzji w sprawach dotyczących środowiska. Należy jeszcze

wskazać na ważny przepis dotyczący obowiązku rejestracji ostatecznego tekstu oceny oddziaływania na środowisko²⁵.

Postępowanie po opracowaniu OOS

Dla stadium po opracowaniu OOS Kodeks Przepisów Federalnych przewiduje: procedurę odwołań do RJŚ, procedurę podejmowania decyzji oraz przepisy o zachowaniu się urzędów w okresie „dojrzewania” OOS.

Procedura odwołań do Rady Jakości Środowiska przed podjęciem decyzji

Procedura odwołań do Rady Jakości Środowiska w sprawach przedsięwzięć federalnych uznanych za szkodliwe dla środowiska przed powzięciem decyzji jest zawarta w §§ 1504.1 - 1504.3 KPF.

Można zasadnie założyć, iż przy tak szczegółowo ujętych przepisach o postępowaniu przed i w czasie przygotowania OOS, w którym obowiązane są uczestniczyć wszystkie zainteresowane urzędy i instytucje, odwołania powinny być niezwykle rzadkie. Istotnie do roku 1987 było ich zaledwie 23. Tę niezbyt okazałą liczbę odwołań można różnie tłumaczyć. Wydaje się jednak, że obok staranności postępowania administracyjnego przed i w czasie przygotowywania OOS, paradoksalnie wpływa na to sam fakt istnienia odwołań. Możliwość ta wymusza bowiem staranność urzędów wiodących do rozstrzygnięcia wszelkich spornych kwestii na wczesnych etapach postępowania.

W każdym razie - nawet wówczas, gdy OOS jest gotowa - przepisy przewidują możliwość zakwestionowania niezadowolających rozwiązań z punktu widzenia środowiska. Przewiduje to KPF, ale także i inne akty prawne. Z tych ostatnich na podstawie §309 ustawy o czystości powietrza UOŚ może skierować każdą propozycję przedsięwzięcia do RJŚ jeśli ustali, że jest ono niezadowolające z punktu widzenia ochrony środowiska.

KPF w rozpatrywanej materii zawiera dość szeroko rozbudowane postanowienia w § 1504. Możliwość odwołania się w myśl §1504.2 jest traktowana jako ostateczny środek dla wymuszenia prawidłowej decyzji. Stąd odwoływanie się do Rady ze względu na środowisko może być wniesione jedynie po zgodnym i we właściwym czasie (na tak wczesnym etapie postępowania jak tylko to możliwe), lecz nie zakończonych sukcesem, próbach rozwiązania sporów z urzędem wiodącym. Dla ustalenia jakie sprzeciwy odnoszące się do środowiska w

danej sprawie wymagają odwołania się do Rady, urząd powinien rozważyć potencjalne ujemne oddziaływania na środowisko, biorąc pod uwagę: (a) potencjalne naruszenie państwowych standardów lub polityki w odniesieniu do środowiska; (b) dokuczliwość przedsięwzięcia; (c) zakres geograficzny; (d) czas trwania; (e) znaczenie jako precedensu; (f) możliwość preferowanych alternatyw dla środowiska²⁶.

Procedura urzędowego podejmowania decyzji

Przepisy dotyczące urzędowego podejmowania decyzji w sprawach odnoszących się do środowiska zawarte są w postanowieniach §1505.1-1505.3.

Obok nałożenia na urzędy obowiązku ustanowienia własnej procedury podejmowania decyzji, zgodnej z polityką i celami ustawy, do tej sfery uregulowania należy zaliczyć także przepisy dotyczące obowiązku sporządzenia protokołu decyzji dostępnego dla publiczności, a ponadto obowiązki urzędów związane z wprowadzaniem decyzji w życie.

Wspomniana procedura powinna obejmować m.in.: wyznaczenie ważnych punktów decyzji dla głównych programów urzędu mogących mieć znaczący wpływ na środowisko człowieka i zapewnienie, aby postępowanie NEPA było z nimi zgodne; warunek, aby właściwe dokumenty dotyczące środowiska, uwagi i odpowiedzi na nie, stanowiły część akt formalnego postępowania normotwórczego bądź wydawania zarządzeń; to, aby właściwe dokumenty dotyczące środowiska, uwagi i odpowiedzi na nie, towarzyszyły propozycji w całym postępowaniu przeglądownym tak, aby urzędnicy mogli korzystać z oceny w trakcie podejmowania decyzji, - warunek, aby rozważane przez decydentów alternatywy były włączone do szeregu alternatyw omawianych w odnośnych dokumentach dotyczących środowiska i aby decydent rozpatrzył te alternatywy w ocenie oddziaływania na środowisko. Jeśli inny dokument mający znaczenie dla decyzji towarzyszy odnośnym aktom dotyczącym środowiska, zachęca się urzędy, aby przed powzięciem decyzji udostępniały publiczności wszelkie części dokumentu, które dotyczą porównania alternatyw.

Protokół decyzji

W myśl §1505.2 w czasie podejmowania decyzji (§1506.10) lub odpowiedniego zalecenia dla Kongresu, każdy urząd powinien przygotować ich zwięzły, dostępny dla każdego protokół. Protokół taki, który może być włączony również do innej dokumentacji urzędu powinien: stwierdzać jaka była decyzja; przedstawiać wszystkie alternatywy rozpatrywane przez

urząd w toku dochodzenia do decyzji, uwypuklając alternatywę(y) preferowaną(e) z punktu widzenia środowiska. Urząd może rozważyć preferencje pomiędzy alternatywami opierającymi się o właściwe czynniki, łącznie z aspektami ekonomicznymi i technicznymi oraz ze względu na zadania urzędu.

W omawianym protokole urząd powinien zidentyfikować i rozważyć wszystkie czynniki, łącznie z istotnymi względami polityki państwa, które były rozważane w podejmowaniu decyzji i stwierdzić, w jaki sposób te rozważania zostały w niej uwzględnione. Ponadto powinien stwierdzić, czy wszystkie z wybranych alternatyw uniknięcia lub zminimalizowania szkód dla środowiska zostały przyjęte, a jeśli nie, to dlaczego. Omawiany protokół powinien także stwierdzać, czy zastosowany został program monitoringu i egzekwowania wymaganych warunków.

Sporządzenie i opublikowanie takiego protokołu decyzji daje urzędowi wiodącemu okazję do ostatecznego sprawdzenia kompletności dokumentacji decyzji, a jego opublikowanie²⁷ umożliwia zapoznanie się z nią przez indywidualnych obywateli oraz organizacje społeczne. Obowiązkiem jest ogłaszanie takich protokołów w *Federal Register* dla ewentualnego dalszego śledzenia losów decyzji, łącznie z ewentualnym jej zaskarżeniem przed sądem²⁸.

Wprowadzenie decyzji w życie

Przed zakończeniem omawiania trzeciego i ostatniego zarazem stadium procedury OOS nie sposób pominąć wprowadzania w życie i egzekwowania ustaleń ujętych w ocenie, tym bardziej, że w Polsce do tego etapu urzędy z reguły nie przywiązują należytej (często żadnej) wagi²⁹.

Dla zapewnienia realizacji swych decyzji urząd wiodący powinien włączać stosowne warunki wynikające z oceny oddziaływania na środowisko do udzielanych zgód, pozwoleń lub zatwierdzeń. Wszystkie one obowiązują jako część decyzji, a do wiodącego lub zastępującego go urzędu należy kontrola ich wykonania przez realizującego przedsięwzięcie. W decyzji powinny być jasno określone wszelkie możliwe sposoby minimalizacji szkód dla środowiska poprzez wybranie najlepszej alternatywy oraz wprowadzenie monitoringu, który jest absolutnie obligatoryjny „w ważnych przypadkach” (§1505.3).

Ponadto, finansowanie przedsięwzięć ze źródeł państwowych może być obwarowane zastosowaniem przez przedsiębiorcę przewidzianych w ocenie środków łagodzących. Na straży

realizacji ustalonych w decyzji warunków stoi również nałożony na urząd wiodący obowiązek informowania na żądanie urzędów współpracujących i opiniujących o postępach wprowadzania środków łagodzących przyjętych na ich wniosek przez urząd podejmujący decyzję (§1505.3(c)). Podobną rolę może spełniać także obowiązek udostępniania na żądanie publiczności odnośnych wyników monitoringu.

Angażowanie obywateli i ich organizacji w proces przygotowania decyzji dotyczących środowiska naturalnego

Obecnie rozważmy procedurę realizacji amerykańskiej ustawy o państwowej polityce wobec środowiska w zakresie włączania obywateli i ich organizacji społecznych i zawodowych w proces podejmowania decyzji dotyczących środowiska.

Pomimo iż kwestia ta dotyczy przygotowania, podejmowania, a następnie realizacji decyzji - tj. zagadnień już omawianych - wyodrębniam ją tutaj niejako poza nawias dotychczasowych wywodów ze względu na jej szczególne znaczenie w Polsce. W przekonaniu autora bowiem, dopóki nasze urzędy nie będą wyraźnie zobligowane do włączania obywateli w proces przygotowania decyzji dotyczących środowiska, dopóty nie uda się u nas dokonać widocznej poprawy w omawianej dziedzinie. Musi też istnieć system kontroli i rozliczania ich z tego obowiązku przez władze nadzorcze³⁰.

W NEPA rola obywateli i ich organizacji jest wyraźnie uznana. Urzędy państwowe zostały zaś zobowiązane do włączania osób indywidualnych oraz ich organizacji do udziału w decyzjach dotyczących przedsięwzięć odnoszących się do środowiska człowieka. Obowiązek włączania społeczeństwa w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska owocuje z kolei współpracą ludności, realizacją lokalnych i stanowych programów władz³¹. Pominięcie obywateli w tym procesie byłoby naruszeniem prawa, za które urząd mógłby ponieść m.in. odpowiedzialność sądową.

Kwestia informowania oraz włączania ludności w proces decyzyjny o przedsięwzięciach planowanych lub/i realizowanych w okolicach zamieszkania obywateli jest zresztą zasadą mocno zakorzenioną w ustawodawstwie amerykańskim. Dla przykładu wystarczy powołać się na dawniejszą ustawę pn. *Federal Land Policy and Management Act* (FLPMA) oraz na *Emergency Planning and Community Right-to-Know Act* (EPCRA). Ta pierwsza, wymagając „planów użytkowania gruntów”, nakłada na właściwe władze obowiązek „dokładnego zawiadomienia

(publiczności) oraz umożliwienia jej uczestnictwa w formułowaniu planów"³². Z kolei na podstawie tej drugiej ustawy władze lokalne oraz społeczeństwo uzyskały prawo do informacji o potencjalnie niebezpiecznych substancjach produkowanych bądź składowanych w ich sąsiedztwie³³.

Ogólne dyrektywy NEPA w sprawie udziału obywateli oraz ich organizacji społecznych i zawodowych „przełożone” zostały na obowiązki urzędów federalnych dotyczące włączania społeczeństwa we wspomniane przedsięwzięcia w powoływanym wyżej KPF.

Na przykład §1506.6(a) nakazuje urzędowi „poczynić staranne wysiłki w celu włączenia społeczeństwa w przygotowanie i wprowadzenie w życie procedur NEPA”. Przewidziano w tym przepisie dokonywanie publicznych ogłoszeń o zebraniach i dyskusjach oraz o udostępnianiu dokumentacji związanej z realizacją NEPA. Powinno to być dokonane w taki sposób „aby były poinformowane te osoby i urzędy, które mogą być zainteresowane albo dotknięte” przedsięwzięciami dotyczącymi środowiska. Na urzędach federalnych spoczywa obowiązek skutecznego dotarcia do wspomnianych osób i urzędów.

W każdym razie urząd musi wysłać zawiadomienia tym wszystkim, którzy ich zażądamy w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięć. Obowiązki urzędów federalnych w zakresie włączania społeczeństwa w przygotowanie oceny OOS nie ograniczają się do akcji informacyjnej. Są one również obowiązane, jeśli istnieje po temu potrzeba albo jeśli wymagają tego szczegółowe ustawy, przeprowadzać lub patronować publicznym zebraniom lub przesłuchaniom (§1506.6(c)). W Stanach Zjednoczonych istnieje zresztą obowiązek przeprowadzenia debaty publicznej zaraz na etapie planowania zagospodarowania przestrzennego³⁴.

Chodzi tu zwłaszcza o takie sytuacje, w których istnieją znaczne kontrowersje dotyczące proponowanego przedsięwzięcia albo jakiś szczególny wzgląd dla przeprowadzenia takiego przesłuchania, lub gdy inny urząd wystąpi z żądaniem przesłuchania i uzasadni jego użyteczność. W przypadku, gdy projekt OOS ma być przedmiotem przesłuchania, powinien on być udostępniony społeczeństwu przynajmniej z 15-dniowym wyprzedzeniem.

Urzędy powinny określić w swoich procedurach, gdzie zainteresowane osoby mogą uzyskać informacje o stanie zaawansowania oceny oddziaływania na środowisko i innych elementów postępowania wynikających z ustawy o państwowej polityce wobec środowiska.

Jednocześnie, postanowienia KPF kładą nacisk na konieczność uzyskania informacji od społeczeństwa odnoszących się do rozpatrywanego przedsięwzięcia.

Aby społeczeństwo mogło kompetentnie współdziałać we właściwym zabezpieczeniu się przed ujemnymi skutkami przedsięwzięć dotyczących środowiska, na urzędy nałożony został obowiązek udostępnienia oceny oddziaływania na środowisko oraz wszelkich uwag i uzasadniających je dokumentów zgodnie z postanowieniami ustawy o dostępie do informacji (5 U.S.C 552)³⁵ i to „niezależnie od wyłączeń dla międzyurzędowych memorandumów, gdy memoranda takie odzwierciedlają uwagi urzędów federalnych o oddziaływaniu na środowisko odnośnie do proponowanego przedsięwzięcia" (§1506.6(f)).

Przepisy wydane przez RJS ustalają ponadto, że wspomniane dokumenty powinny być udostępniane bezpłatnie lub jedynie za opłatą rzeczywistych kosztów zamawianych kopii. Oprócz omówionych wymogów, o poważnym traktowaniu udziału społeczeństwa w przedsięwzięciach dotyczących środowiska świadczą również inne przepisy. Na przykład, ocena oddziaływania na środowisko nie może być zarejestrowana w Biurze Przedsięwzięć Federalnych Urzędu Ochrony Środowiska dopóki nie zostanie przekazana innym urzędom oraz udostępniona publiczności.

Omówione przepisy o angażowaniu społeczeństwa w proces ochrony środowiska znakomicie wzmacnia §1515 o postępowaniu w myśl ustawy o dostępie do informacji, §1516 o stosowaniu ustawy o ochronie prywatności oraz §1517 określający procedurę oficjalnych posiedzeń Rady Jakości Środowiska.

Zakończenie

Dla uzyskania efektywnej poprawy stanu środowiska każde państwo - koncentrując uwagę i siły społeczne na regeneracji „zastanych" obszarów dewastacji - musi przerwać proces mnożenia bieżących zanieczyszczeń w dotychczasowych i w nowych obszarach. W przeciwnym wypadku, wysiłki skierowane jedynie na regenerację mogą okazać się błędnym kołem nie kończącej się pracy syzyfowej. Bowiem na miejsce usuniętych zanieczyszczeń w jednym miejscu, dojdzie będzie tyleż lub więcej z nowych źródeł - w innych miejscach.

Zatem pytanie o sposoby wyjścia z takiego błędnego koła legło u podstaw podjęcia pracy nad niniejszym artykułem. Zdaję sobie sprawę z tego, iż mimo narzucanej sobie powściągliwości, która powinna cechować badacza, w niektórych sformułowaniach (zwłaszcza w

przypisach) wyszła ze mnie pasja obywatela zaangażowanego w polskie sprawy. Jednakże nie sądzę, aby cnotą było jej unikanie w odniesieniu do kwestii, które irytują zdecydowaną większość współobywateli.

Jej usprawiedliwienie czerpię również z tego, iż na przestrzeni dziejów właśnie pasji twórczego zaangażowania ludzkość zawdzięcza wiele dobroczynnych odkryć i wynalazków powodujących postęp społeczny w wielu dziedzinach. W sferze ochrony środowiska, zarówno w skali globalnej, jak i lokalnej, pasja twórczego działania narasta z każdym dniem wśród społeczeństw różnych krajów. Od dłuższego już czasu w niektórych kręgach polskiego społeczeństwa przejawia się nawet w frustrującej psychozie zagrożenia powodowanego zanieczyszczeniem środowiska³⁶. W mijającym dziesięcioleciu III Rzeczypospolitej (i w przedostatnim roku 1999 – mijającego II. tysiąclecia) można dodać, że psychoza ta przerasta w szkodliwe społecznie i gospodarczo, a także politycznie – dzięki protesty blokujące postęp i rozwiązywanie żywotnych spraw społecznych z uwzględnieniem ochrony środowiska.

Ich przykładami może być uniemożliwianie dokończenia spalarni odpadów na warszawskim Targówku oraz budowy wysypiska odpadów „Łubna II” (w pobliżu Piaseczna).

Wspomniana wyżej pasja, której nie udało mi się oprzeć w artykule, wynika z gołym okiem postrzeganego pogarszania się środowiska naturalnego w Polsce (zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich) i to pomimo znacznej aktywności władz, środków masowego przekazu i obywateli w przeciwstawianiu się temu zjawisku.

Pomimo też wielu osiągnięć władz w sferze ochrony i regeneracji środowiska naturalnego w kraju w odniesieniu do zakładów – „wielkich trucicieli”, władze obciążane są odpowiedzialnością za swoisty „stoicyzm” i marazm w tolerowaniu zanieczyszczeń środowiska. Z moich obserwacji wynika, iż osoby o dużej świadomości i wrażliwości ekologicznej starające się im przeciwstawiać coraz częściej popadają w bezradność, a nawet wspomnianą frustrację.

Upowszechnianie się postrzegania narastających zanieczyszczeń środowiska wiąże się w dużej mierze z tym, iż budowa polskiego przemysłu kapitalistycznego w ostatniej dekadzie XX wieku masowo trafia „pod strzechy”, czyli - oprócz tradycyjnych skupisk przemysłu - rozlewa się po kraju i zadomawia w małych ośrodkach i miastach, które do niedawna nie miały do czynienia z dużą skalą produkcji, a więc i potęgującymi się zanieczyszczeniami środowiska. Dotyczy to zwłaszcza pierścienia okalającego wielkie aglomeracje miejskie.

Jednocześnie na szczeblu władz gminnych świadomość zagrożeń dla zdrowia i życia ludzkiego wynikających z psucia środowiska jest na ogół niska. Wielu wyższych urzędników tego szczebla (w tym wójtów i burmistrzów), swoje „wyniesienie na urzędy” traktuje jako pracę dorywczą i przejściową, nie zdając sobie sprawy z tego, że np. raz wyciętego lasu nikt nie jest w stanie wychodować wcześniej niż za kilkadziesiąt lat, podobnie długo będą zatruwać wodę i glebę „ukryte” w ziemi trujące substancje.

Nie mając zrozumienia dla ochrony środowiska, a często i obowiązującego prawa, urzędnicy ci, których powołano przeciw do egzekwowania prawa - a więc i chronienia interesu ogólnospołecznego - ustępują wobec nacisków prężnych inwestorów nowego kapitalizmu i wydają decyzje z lekceważeniem prawa i interesów właścicieli sąsiednich działek. Powodują oni tym samym znaczące bezpośrednio i długofalowe - przeważnie nieodwracalne - szkody dla środowiska jako całości.

Obecny stan rzeczy jest groźny w skutkach nie tylko dla zdrowia i życia ludzkiego, ale również dla rozpoczętej budowy systemu demokratycznego w Polsce. Jego przedłużanie się powoduje bowiem trwonienie bezcennej (i często nie do odzyskania) energii społecznej i zaufania do władz. Tym bardziej, że oba te elementy odpowiednio wykorzystane mogłyby pomnożyć skromne zasoby finansowe państwa i przyspieszyć „ucywilizowanie” naszego społeczeństwa w omawianej dziedzinie.

W takich to okolicznościach mając sposobność studiowania amerykańskiego prawa ochrony środowiska³⁷ zauważyłem, iż dysponuje ono już od początku stycznia 1970 roku instrumentem prawnym przeciwdziałania narastaniu zanieczyszczeń, ustanowionym na podstawie omawianej ustawy o państwowej polityce wobec środowiska z 1969 roku.

Ustawa ta ograniczyła dodawanie nowych do już istniejących źródeł zanieczyszczeń środowiska. Stało się to zwłaszcza w oparciu o przepisy „wymuszające działania” koordynacyjne pomiędzy zainteresowanymi urzędami federalnymi we współpracy z urzędami stanowymi i lokalnymi oraz przez nałożenie na nie prawnego obowiązku wprzęgnięcia obywateli (a przede wszystkim sąsiadów projektowanego przedsięwzięcia) w proces przygotowania i podejmowania decyzji mogących wywrzeć wpływ na środowisko.

Studując wspomniany mechanizm w prawie amerykańskim nabierałem przekonania, iż jego poznanie (i wprowadzenie podobnego u nas) mogłoby spełnić rolę czynnika wymuszającego od zaraz wydawanie lepszych decyzji administracyjnych (na różnych

szczeblach władzy) z należyтым uwzględnieniem ochrony środowiska. Przy nieco zwiększonym wysiłku tych, którzy powołani są do realizowania prawa w zakresie ochrony środowiska moglibyśmy jako społeczeństwo niemal natychmiast rozpocząć nową lepszą erę zdrowszej i bezpieczniejszej dla życia przyszłości.

Pozwoliłoby to jednocześnie nie tylko przerwać marnowanie energii społecznej na „protesty ekologiczne” w Polsce, ale również spotęgować ją dla szybszej poprawy jakości środowiska, która to jakość w obecnych warunkach – mimo najlepszych intencji rządu – zda się być przysłowiowym oddalającym się horyzontem lub fatamorganą.

Jak wynika z moich studiów, podobne okoliczności towarzyszyły narodzinom prawnego mechanizmu przerwania błędnego koła w narastaniu szkód dla środowiska w Ameryce. Pragmatyczni Amerykanie uświadomili sobie, iż prastara zasada *primum non nocere* może i w tej dziedzinie okazać się owocniejsza niż regeneracja środowiska zepsutego.

Analogie - zarówno co do powodów uchwalenia NEPA, jak i specyfiki przyjętych w niej mechanizmów oddziaływania - do sytuacji w Polsce narzucają się same przez się. Wystarczy posłuchać wypowiedzi wysokich urzędników resortu ochrony środowiska, z których wynika, że wysiłki zmierzające do regeneracji i ochrony środowiska natrafiają często na opór nie tylko bezpośrednich trucieli, ale nawet ich kolegów w innych resortach tego samego „państwa prawa”, aby uświadomić sobie konieczność zdecydowanego zaangażowania i koordynacji wszystkich polskich urzędów we wspólne podejmowanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego.

Wystarczy porozmawiać z bezradnymi i sfrustrowanymi mieszkańcami miast i miasteczek, którym „w dzielnicach przewidzianych w obowiązujących planach na budownictwo mieszkalne” uruchomiono (i nadal - w poczuciu słuszności rozwoju kapitalizmu w Polsce - uruchamia się przemysły wyniszczające drzewostany i zatruwające wodę oraz powietrze), aby zrozumieć jak bardzo przydałby się prawny „mechanizm” angażowania społeczeństwa (w tym zwłaszcza okolicznych sąsiadów) w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego u nas.

* * *

W Polsce sprawa takiego mechanizmu ma dodatkowy aspekt i szerszy wymiar. O ile bowiem w USA wspomniany mechanizm potwierdza jedynie tradycyjne prawo obywateli do

współrzędzenia, do którego z dawien dawna byli (ze względu na tamtejszą specyfikę rozwoju społecznego) przyzwyczajeni, to w Polsce (w której od stuleci społeczeństwo nie miało warunków demokratycznego samorządzenia się) mechanizm taki, oprócz „sektorowego” pożytku przeciwdziałania degradacji środowiska i spowodowania poprawy zdrowia obywateli, mógłby stanowić ponadto szkołę demokracji - realnego współrzędzenia osiedlem.

Jeśli rzeczywiście pragniemy powstrzymać degradację środowiska w Polsce - a konieczność taka istnieje nawet bardziej niż w krajach rozległych o mniejszej gęstości zaludnienia - to trzeba sięgnąć po skuteczne środki zanim będzie gorzej niż jest obecnie. Nie ma już czasu na działania pozorne lub takie, które nie sprawdziły się w praktyce.

Jeśli tak, to należy z uwagą przestudiować amerykański mechanizm przeciwstawiania się narastającej dewastacji środowiska naturalnego. Wydaje się, iż w naszej trudnej sytuacji gospodarczej, gdy nie dysponujemy specjalnymi rezerwami budżetowymi na ochronę środowiska, samo rzetelne przygotowanie i uruchomienie podobnego mechanizmu zaangażowania urzędów i społeczeństwa w podejmowanie decyzji dotyczących środowiska, mogłoby - obok uniknięcia wymiernych strat dla środowiska - przynieść równie wymierne korzyści zdrowotne, a także postęp w budowaniu społeczeństwa demokratycznego.

Prof. dr hab. Kazimierz Równy

Instytut Nauk Prawnych PAN,

Warszawa

Przypisy

21. Pozostałymi dokumentami są: „oszacowanie wpływu na środowisko” (*Environmental Assessment* lub *Environmental Impact Assessment*), „ustalenie braku znaczącego oddziaływania” (*Finding of no Significant Impact*) i „zawiadomienie intencyjne” (*Notice of Intent*).

22. Przyjmuję, że termin „urząd” najlepiej oddaje słowo *agency* w amerykańskich tekstach normatywnych. Nie wydaje mi się natomiast właściwe przenoszenie tego określenia do języka polskiego jako „agencja” (zob.: *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w US ...* op. cit., np. na s.39, 40, 43, 48 i passim).

23. Zob. CFR..., op. cit. §1508.12; por. również T.J. Schoenbaum, R.H. Rosenberg, ... , op. cit., s.73.
24. Przykład dokumentu „Ustalenie braku znaczącego oddziaływania na środowisko” czytelnik znajdzie w: *NEPA Deskbook*, Environmental Law Reporter, Environmental Law Institute, Washington D.C., Second Printing 1992, s.353.
25. Przykład „końcowej oceny oddziaływania na środowisko” czytelnik znajdzie w: *NEPA Deskbook*, op. cit. s.354-427.
26. Dobrym przykładem odwołania się do RJŚ może być pismo *United States Department of the Interior, Office of the Secretary* z dnia 28 września 1981r., zob. w: *NEPA Deskbook*, op. cit. s.430-435.
27. Przykład protokołu decyzji pt. „Record of Decision for Oil and Gas Exploration Within the Coastal Plain of the Arctic National Wildlife Refuge, Alaska” (Fish and Wildlife Service), 48 Fed. Reg. 16870 (Apr. 19, 1983), cyt. za *NEPA Deskbook*, op. cit. s.428-429.
28. Wiele z powstałych w ostatnich dziesięcioleciach organizacji społecznych występuje przed sądami w roli powoda lub wspiera finansowo i fachowo dostęp do sądów indywidualnych mieszkańców lub organizacji lokalnych. Do najbardziej znanych należą: Natural Resources Defence Council, The Environmental Defence Fund [i] Sierra Legal Defence Fund, zob.: C. Campbell-Mohn, B. Breen & J. W. Futrell: *Environmental Law ...*, op. cit. s.35. Zob. również: Wzór łatwo dostępnego pozwu sądowego dotyczącego nieodpowiedniej oceny oddziaływania na środowisko znakomicie opracowany przez N. C. Yosta w: *NEPA Deskbook*, op. cit. s.436-438.
29. Moje wieloletnie obserwacje jednej z podwarszawskich miejscowości leśnych dowodzą, że urząd miejski nie przejmował się zgodnością z prawem podejmowanych decyzji, np. zezwalając na lokowanie przemysłu w dzielnicach domków mieszkalnych. Zezwolenia takie zmieniały w sposób ewidentny obowiązujący plan zagospodarowania przestrzennego terenu. Nawet jeśli takie pozwolenia obwarowywano warunkami (np. co do wielkości produkcji, emisji gazów, etc.), później ich przestrzeganie z reguły nie było kontrolowane z własnej inicjatywy urzędu wydającego decyzję. W prawie amerykańskim późniejsza kontrola (monitoring) jest wymagana na podstawie §1505.3 KPF. Najwidoczniej przepis ten uszedł uwagi J. Jendroški, który stwierdza „Besides, Polish law provides explicitly post-EIA monitoring, the issue that both the Directive and the NEPA lack any formal requirement for” (Zob. „Environmental Impact

Assessment in Poland ...”, op. cit. s.216).

30. Nie można bowiem uważać za „zobligowanie” ramowego postanowienia art.100 ustawy o ochronie środowiska (Zob. Tekst jednolity - Dz.U. nr 49, poz.196 z dnia 15 kwietnia 1994r.), do którego brak przepisów wykonawczych oraz odpowiednio przygotowanych kadr urzędniczych.

31. Por. Z. Jasina: Władza, społeczeństwo, informacja, w: *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w USA*, ... op. cit., s.77-78.

32. Zob. Federal Land Policy and Management Act (FLPMA) §202(f); 43 U.S.C.A §1712(f) cyt. za: C. Campbell-Mohn, B. Breen, J. W. Futrell: *Environmental Law ...* op. cit., s.56 i 57. Na podstawie tej ustawy na długo przed rozpoczęciem zagospodarowywania terenu wywiesza się w widocznych miejscach czytelne ogłoszenia o nowym sposobie zamierzonego wykorzystania placu. Wymóg ten nie koresponduje z podobnym w Polsce, gdzie podobne tablice informacyjne umieszczane są dopiero z rozpoczęciem inwestycji i informują głównie o inwestorze i wykonawcy robót. Na dodatek umieszczane są zbyt daleko od drogi i napisane w sposób nieczytelny. Nie spełniają one zatem roli, jaka przypada podobnym ogłoszeniom w USA.

33. Zob. L. 99-499, Stat. 1613 (1986), 42 U.S.C. §§ 11001-11050, ELR Stat. EPCRA 001; cyt za: *Community Right-to-Know Deskbook, The Environmental Law reporter*, Environmental Law Institute, Washington D.C. 1988, s.5 oraz 23 i n. passim.

34. Por. Iwona Batkowska: „Współdział mieszkańców w ochronie środowiska i gospodarce terenami”, w: *Ochrona środowiska i gospodarka przestrzenna w USA*, ... op. cit. s.71.

35. W publikacji J. Bocia, J. Jendroński (jra), K. Nowackiego i G. Wintera nazwę tej ustawy - *Freedom of Information Act* - przetłumaczono na „Ustawa o wolności informacji”, chociaż tytuł całej książki poświęcony tym zagadnieniom brzmi: *Dostęp do informacji i akt w sferze ochrony środowiska* (Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska, Wrocław 1990 - zob. na s.120).

36. Zob. np. E. Bieńkowska i J. Wojciechowska: „Zmiany społeczne i rozwój przestępczości w świetle własnych doświadczeń i poglądów mieszkańców Warszawy”, w niniejszym Zeszyte *Studiów Prawniczych*, s. 23 i n.

37. Pragnę tą drogą podziękować Dziekanowi *University of Washington School of Law* w Seattle, prof. Wallace Loh'owi, z którego życzliwej inicjatywy Rada Naukowa wspomnianego Wydziału udzieliła mi statusu *visiting scholar* w latach 1992-93. Status ten, a zwłaszcza

ułatwienia biblioteczne i uczestnictwo w wykładach prof. prof.: Williama H. Rodgersa Jr. (Environmental Law) Williama T. Burke'a (The Law of the Sea and Marine Environment), Marc J. Hershmana (Law and Marine Environment), Ralph'a W. Johnsona (Water Law) umożliwiły mi trochę bliższe poznanie amerykańskiego prawa ochrony środowiska.