

W art. 46 Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹ wymieniono dokumenty, które muszą zostać poddane takiej procedurze. Nie jest to zamknięty katalog. Na mocy art. 47 tej samej ustawy w przypadku, gdy podczas uzgodnień projektowanego dokumentu stwierdzi się, że wyznacza on ramy dla realizacji późniejszych przedsięwzięć, mogących

Niezbędne jest wskazanie rozwiązań eliminujących lub ograniczających negatywny wpływ na środowisko bądź wskazanie rozwiązań alternatywnych, które umożliwiają osiągnięcie zamierzonych efektów przy jak najmniejszym negatywnym oddziaływaniu na środowisko, w tym na zdrowie ludzi. Prognoza pomaga wyważyć interes człowieka i środowiska.

Zakres prognozy oddziaływania na środowisko określa art. 51 ust. 2 ustawy OOŚ. Oprócz wyszczególnionych w nim pozycji,

znaleźć w prognozach dla dokumentów strategicznych np. rangi wojewódzkiej.

Znaczenie prognozy

Prognoza oddziaływania na środowisko odgrywa rolę informacyjną, nie pełni natomiast funkcji normatywnej². Jeśli w wyniku przeprowadzonej SOOŚ okaże się, że realizacja dokumentu może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, to nie może on zostać przyjęty i wdrożony do realizacji. Wyjątek stanowią sytuacje, gdy brakuje rozwiązań alternatywnych dla założeń zawartych w projektowanym dokumencie bądź gdy realizacja zaplanowanych na omawianym obszarze działań służy nadrzędnemu interesowi publicznemu.

Celem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie jest stworzenie katalogu nakazów i zakazów odnoszących się do dokumentu, którego dotyczy. Ma ona przekazywać zainteresowanym grupom wiedzę o wpływie zamierzonych działań i możliwościach ograniczenia takiego wpływu. Dopiero opinia organów ochrony środowiska wywołuje konsekwencje związane z realizacją proponowanych zamierzeń. Organ opracowujący dokument ma za zadanie powiązać cele i wymogi środowiskowe z adekwatnymi wymaganiami rozwojowymi zawartymi w prognozowanym dokumencie.

Podjętym w sposób prawidłowy decyzje planistyczne, przy uwzględnieniu ochrony i racjonalnej gospodarki zasobami przyrody, stanowią efektywną drogę do harmonijnego współdziałania człowieka i przyrody³.

Przykładowa metoda oceny

Metodą wykorzystywaną do prognozowania oddziaływania na środowisko dla dokumentów ramowych, wyznaczających kierunki rozwoju w zakresie społecznym, gospodarczym, prawnym czy środowiskowym, jest metoda nazywana *policy appraisal*. Głównymi założeniami w tej metodzie są zidentyfikowanie celów prognozowanego dokumentu, skutków jego realizacji, a przede wszystkim ocenienie, czy kwestie środowiskowe zostały w nim należycie ujęte. Nieopisywane są oddziaływania wywierane przez pojedyncze inwestycje.

Bonitacje ilościowa i jakościowa są dwiema podstawowymi grupami technik oceniania. Różnią się od siebie tym, iż w przypadku wartościowania za pomocą bonitacji ilościowej uzyskane wyniki można z powrotem przekształcić w zbiór informacji wyjściowych. Natomiast w przypadku bonitacji jakościowej jest to możliwe jedynie w niewielkim stopniu. Bonitacja intuicyjno-aprioryczna

Prognoza SOOŚ jako element oceny oddziaływania na środowisko

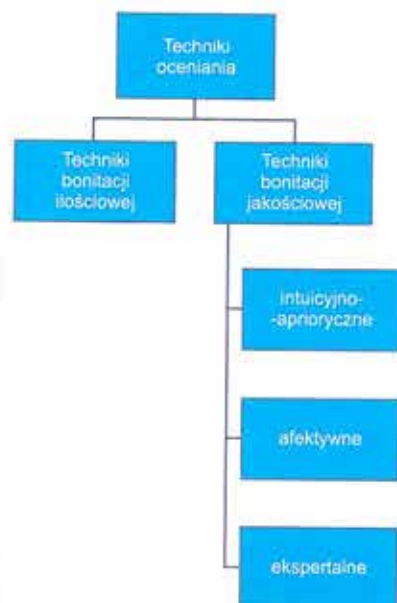
Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (dalej SOOŚ) to postępowanie, którego celem jest ocena skutków realizacji polityki, strategii oraz planu na środowisko.

znacząco oddziaływać na środowisko lub gdy realizacja jego postanowień może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko, wtedy taki dokument również musi zostać poddany procedurze SOOŚ. Z drugiej strony, zgodnie z zapisami art. 48 ust. 1-4, istnieje możliwość odstąpienia od niej w określonych przypadkach.

Jednym z elementów strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest opracowanie prognozy oddziaływania na środowisko (zwanej dalej prognozą) przedmiotowego dokumentu. Prognoza ma na celu przedstawienie skutków realizacji prognozowanego dokumentu na środowisko, w tym także na zdrowie ludzi. Pozwala przede wszystkim na ocenę, czy proponowane działania bądź wskazane kierunki rozwoju we właściwym stopniu uwzględniają kwestie związane z ochroną środowiska. Prognoza analizuje, czy istnieją inne, alternatywne do wskazanych, rozwiązania umożliwiające osiągnięcie zamierzonego celu, których negatywny wpływ byłby mniejszy aniżeli zawartych w prognozowanym dokumencie. Jednocześnie należy podkreślić, że działalność człowieka zawsze będzie wpływać na środowisko, jednakże przy pomocy odpowiednich narzędzi można to zminimalizować, przy maksymalizacji korzyści dla społeczeństwa.

których zawarcie w dokumencie jest niezbędne, zgodnie z art. 53 zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie ustalany jest z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58 tej ustawy. Postanowienie wydane przez wymienione organy o zakresie i stopniu szczegółowości nie ma jednoznacznie wskazanej formy prawnej i nie przysługuje na nie zażalenie. Konieczne jest uwzględnienie postanowień w nim zawartych przez opracowującego dokument.

Prognoza oddziaływania na środowisko powinna zostać dostosowana i wykonana zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy i stanem metod oceny oraz winna być dostosowana do stopnia szczegółowości i zawartości projektowanego dokumentu. W związku z tym może wyglądać odmiennie w zależności od specyfiki dokumentu, którego dotyczy, w zakresie stopnia szczegółowości zawartych analiz, ocen i wniosków. Innym podejściem będą odznaczały się prognozy wykonane dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich zmian, które dotyczą konkretnego, zdefiniowanego i przede wszystkim stosunkowo niewielkiego obszaru. Natomiast zupełnie inne odniesienie, a tym samym analizy i wnioskowania, będzie można



Techniki oceniania (opracowanie własne)

polega na przypisaniu wartości ocenianym elementom bez ich uzasadnienia. Uzyskany wynik stanowi zatem ocenę subiektywną jej autora. Jest to metoda powszechnie wykorzystywana w ocenach oddziaływania na środowisko dla dokumentów ramowych. Bonitacja afektywna polega na przyjmowaniu osądów wyrażanych przez grupę osób (niekoniecznie muszą to być specjaliści z danej dziedziny). Z kolei bonitacja ekspertalna charakteryzuje się szeroką skalą podejść i opisów jakościowych. Osoby oceniające przetwarzają informacje specjalistów o przedmiocie badań w zindywidualizowa-

ne systemy wartościowania. Podstawową jednostką informacyjną w przypadku bonitacji jakościowej mogą być zarówno cechy elementarne, jak i grupy wskaźników, modele, które pozwalają na zagregowanie cech w układy⁴.

Najczęściej stosowanymi technikami oceny wykorzystywanymi na potrzeby sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko są ekspertralne techniki bonitacji jakościowej⁵.

Napotykanne problemy

Jedną z nieprawidłowości przy sporządzaniu dokumentu prognozy jest brak wskazania kryteriów oceny rozumianych jako mierniki oceny. Mowa tu o kryteriach oceny wpływu realizacji danego dokumentu na poszczególne komponenty środowiska. Aby mówić o korzystaniu z określonych metod oceny, niezbędne jest zdefiniowanie i zastosowanie właściwych technik oceny, a także określenie mierników stanowiących ich podstawę, tj. określenie kryteriów oceny⁶. Bardzo często w opracowywanych prognozach można odnaleźć stwierdzenie, że informacje w niej zawarte zostały dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości prognozowanego dokumentu. W odniesieniu do oddziaływania na środowisko samo określenie, iż w wyniku realizacji postanowień dokumentu może wystąpić oddziaływanie negatywne, pozytywne bądź obojętne, bez wskazania mierników oceny, jest niewystarczające. Nie istnieją odpowiednie akty prawne, które w wystarczającym stopniu regulowałyby omawianą kwestię. Brak zastosowania metod ilościowych przy prognozowaniu oddziaływania na środowisko

skutkuje brakiem możliwości porównania skali i charakteru oddziaływań na poszczególne elementy środowiska w związku z realizacją różnych dokumentów.

Coraz częściej wskazywana jest potrzeba opracowania bardziej innowacyjnych i skutecznych metod oceny, które opracowane przez specjalistów we właściwy sposób odzwierciedlałyby opisywane zjawiska. Standaryzacja informacji zawartych w prognozie przyczyniłaby się do stworzenia możliwości rzeczywistego odniesienia się i analizy oddziaływań skumulowanych, wynikających z realizacji różnych dokumentów, np. w obrębie danej jednostki terytorialnej.

Problemem jest nieaktualność materiałów źródłowych lub często ich brak. Szanse stanowią powstające systemy informatyczne, zawierające szereg danych, po których uwzględnieniu zarówno autor prognozy, jak i podmiot wdrażający prognozowany dokument zyskają szeroki obraz aktualnej sytuacji, a co za tym idzie – wskazanie potrzeb oraz obszarów problemowych z zakresu ochrony środowiska.

Na jakość sporządzanych prognoz wpływa brak odgórnego wymogu co do kompetencji ich autorów. W związku z odejściem od konieczności sporządzania prognoz przez biegłych najczęściej projekt dokumentu oraz prognozę jego oddziaływania na środowisko sporządzają ci sami autorzy⁶. Wątpliwość budzi zatem obiektywizm wniosków zawartych w prognozie. Zasadne jest, aby przynajmniej określone komponenty prognozy były opracowywane przez ludzi legitymujących się odpowiednimi kompetencjami.

Obecnie w przetargach na opracowanie tego typu dokumentacji dominuje kryterium najniższej ceny. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że wykonawcą takiego opracowania niekoniecznie zostanie zespół ludzi posiadających fachową wiedzę. W długotrwałej perspektywie może to mieć negatywne skutki.

Udział społeczeństwa

Procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko daje możliwość zaangażowania społeczeństwa w proces wdrażania przedsięwzięć, inwestycji bądź kierunków rozwoju, w których zmierza dana jednostka terytorialna. Szczególnie istotne jest to przy okazji opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej studium) oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej MPZP). Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy⁷, wójt, burmistrz lub prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego przygotowuje jego projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Zatem dokument, jakim jest prognoza oddziaływania na środowisko, stanowi istotny element procedury kształtowania polityki przestrzennej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Obowiązek sporządzenia prognoz oddziaływania na środowisko dla projektu studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gminy wynika z przepisów ustawy OOŚ.

Dostęp do informacji o środowisku jest szczególnie istotną kwestią poruszaną w unijnym i krajowym prawodawstwie. Proces strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i narzędzia, jakie zapewnia, umożliwi społeczeństwu złożenie uwag do projektowanych dokumentów oraz wzięcie udziału w procesie decyzyjnym. Decydenci mają

obowiązek odnieść się do wniesionych w toku procedury uwag.

Komunikacja pomiędzy jednostkami samorządowymi a społeczeństwem może przyczynić się do ograniczenia negatywnego zjawiska, jakim jest fala protestów. Zjawisko to występuje stosunkowo powszechnie w sytuacji, gdy społeczeństwo nie zostało właściwie poinformowane, co jest zrozumiałą reakcją. Protesty i przedłużające się procedury administracyjne mogą mieć bezpośrednie przełożenie na wzrost kosztów planowanych inwestycji, a nawet są w stanie spowodować ich wstrzymanie.

Rola opracowań ekofizjograficznych

Szczególną rolę w procedurze SOOŚ odgrywają opracowania ekofizjograficzne wykonane przez zespół specjalistów, które pozwalają na właściwe formułowanie kierunków rozwoju przestrzennego gminy, np. w studium. Przygotowane w sposób rzetelny, zgodnie z najlepszą praktyką, będą miały wpływ na rozwiązania przyjęte w procesie planistycznym. Umożliwią wyznaczenie obszarów przestrzeni chronionej, których uwzględnienie przyczyni się do ograniczenia protestów ze strony społeczeństwa. Usprawni to przebieg procedury SOOŚ.

Podsumowując, stosowane w obecnym prawodawstwie narzędzia ochrony środowiska zapewniają możliwości właściwego wyważenia relacji człowiek – środowisko naturalne. Rola prognoz oddziaływania na środowisko, w związku z przyjęciem unijnego prawodawstwa w wyniku akcesji Polski do Unii Europejskiej, będzie stale rosła. Ważne jest, abyśmy to zrozumieli, zanim nastąpi znaczna bądź nieodwracalna ingerencja w środowisko na skutek wdrożenia postanowień dokumentu. Należyta staranność podczas opracowywania prognozy oddziaływania na środo-

wisko pozwoli na obronę wprowadzonych rozwiązań oraz przyczyni się do uniknięcia problemów natury prawnej bądź związanych z wypłatą odszkodowań za straty powstałe na skutek realizacji dokumentu w przyszłości.

Źródła

1. Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (DzU z 2013 r. nr 0, poz. 1235, z późn. zm.).
2. Nowak M.J.: *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument zarządzania środowiskiem w wybranych polskich gminach*. Ekonomia i Środowisko. Szczecin 2014.
3. Gawroński K.: *Miejscowe planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony i kształtowania środowiska*. Uniwersytet Rolniczy w Krakowie. „Rocznik Ochrona Środowiska” 2002
4. Kostrowicki A.S.: *System „Człowiek – środowisko” w świetle teorii ocen*. Polska Akademia Nauk. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania. Wrocław, Warszawa, Kraków 1992.
5. Pyszny K., Przybyła C.: *Przegląd metod stosowanych przy sporządzaniu prognoz oddziaływania na środowisko do projektów rozporządzeń w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionów wodnych*. „Inżynieria Ekologiczna” 39/2014.
6. Fogiel A.: *Prawne uwarunkowania współdziałania organów w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*. „Człowiek i Środowisko” 1-2/2012.
7. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2015 r. nr 0, poz. 199, z późn. zm.).

Anna Przywoźna
Ambiens, Warszawa