

Kwalifikowanie w procedurze OOS

Ocena oddziaływania na środowisko (OOS) jest wieloetapowym postępowaniem, którego istotę stanowi wsparcie podjęcia decyzji dotyczącej zezwolenia na realizację przedsięwzięcia. Prawidłowo przeprowadzona OOS może zapobiec konfliktom ekologicznym i społecznym, a także wyeliminować, ograniczyć i zrekompensować skutki negatywnego oddziaływania środowiskowego. Jednym z kluczowych etapów procedury jest kwalifikowanie przedsięwzięć do przeprowadzenia pełnej OOS.

Gdy w 2005 r. Burmistrz Zakopanego stwierdził, że rozbudowa kolei linowej Kuźnice-Kasprowy Wierch nie wymaga przeprowadzenia pełnej procedury oceny oddziaływania na środowisko (pełnej, czyli z udziałem społeczeństwa oraz z opracowaniem ekspertyzy – raportu o oddziaływaniu na środowisko), w tym samym czasie wójt gminy Cisna postanowił, iż dla budowy zwykłego domku jednorodzinny taka procedura jest wymagana. Podobnych przykładów w Polsce jest wiele – raportów o oddziaływaniu na środowisko (ROŚ) wymaga się dla budowy garażu, remontu elewacji czy budowy studni, a nie wymaga się dla wyciągów narciarskich, zabudowy hydrotechnicznej potoków (np. umacniania ich brzegów) oraz wielu innych inwestycji ważniejszych niż budowa domu jednorodzinny.



Jaworzyna Krynicka. Fot. Archiwum Popradzkiego PK

Tymczasem inwestycje te mają niebagatelny wpływ na środowisko – zarówno wyciągi narciarskie (m.in. płoszenie zwierząt, zmiana stosunków wodnych, zaburzenie struktur ekologicznych, przecięcie korytarzy ekologicznych), jak i zabudowa hydrotechniczna (m.in. zaburzenie stosunków hydrologicznych, degradacja siedlisk przyrodniczych oraz miejsc bytowania zwierząt). Wpływ ten powinien być szczegółowo przeanalizowany pod kątem jego natężenia i istotności, powinny być także podjęte działania ograniczające negatywne skutki oraz ewentualne kompensacje przyrodnicze. Miejscem na tego typu analizy jest właśnie ROŚ, który powinien być integralną częścią procesu OOS.

W wielu przypadkach sprawa jest oczywista – ROŚ musi być sporządzony obligatoryjnie dla grupy największych inwestycji. **Jest jednak szeroki zakres przedsięwzięć, które jedynie mogą, a nie muszą,** podlegać obowiązkowi sporządzenia ROŚ. Z jednej strony podnoszą się głosy, że wskutek wymogów ochrony przyrody komplikowany jest proces inwestycyjny, gdyż często wymaga się opracowania specjalistycznych dokumentacji (ROŚ). Z drugiej strony słychać opinie obrońców przyrody, że zbyt mało istotnych planów i przedsięwzięć poddawanych jest pełnej OOS. Inną stroną medalu jest to, że w przypadku, gdy nie ma obowiązku sporządzenia ROŚ, nie ma także możliwości udziału społeczeństwa w procedurze OOS. Oznacza to, że organizacje ekologiczne nie mają możliwości odwołania się od wydanych decyzji, a ich głos (podobnie jak całego społeczeństwa) może zostać całkowicie zlekceważony. Może więc dojść do wydania zgody na powstanie inwestycji wbrew woli społeczeństwa lub naukowców i nie będzie możliwości efektywnego sprzeciwienia się tej decyzji. Gdzieś pośrodku jest urzędnik, który ma podjąć decyzję o tym, czy dane przedsięwzięcie musi być poddane procedurze OOS, a jeśli tak – to czy w ramach tejże procedury powinien zostać sporządzony ROŚ – szczególny rodzaj ekspertyzy, która powinna charakteryzować się wysokimi walorami merytorycznymi. Jej opracowanie jest kosztowne, a przeprowadzenie procedury trwa nieraz kilka miesięcy. Czy zawsze jest to potrzebne? Czym kieruje się urzędnik przy podejmowaniu takich decyzji? Czym powinien się kierować?

Odpowiedzi na te pytania mają niejednokrotnie zasadnicze znaczenie dla ochrony przyrody. Pracownia na rzecz Wszystkich Istot postanowiła ich poszukać. Postanowiono przeanalizować

funkcjonujące praktyki oraz wypracować nowe, oparte o dobre przykłady z kraju i zagranicy. Złożą się one na raport, który będzie efektem prac oraz stanowić głos w dyskusji na temat nowego systemu ocen oddziaływania na środowisko w Polsce.

Uwarunkowania prawne

ROŚ to rodzaj ekspertyzy oceniającej wpływ danego zamierzenia na środowisko. W myśl polskich przepisów, jest on sporządzany (obligatoryjnie lub fakultatywnie) jako element procedury OOS na etapie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. W obecnych uwarunkowaniach prawnych (wrzesień 2008 r.) decyzja ta powinna poprzedzać wydanie innych decyzji ostatecznie zezwalających na dane przedsięwzięcie (np. pozwolenie na budowę, o ustaleniu lokalizacji drogi krajowej, autostrady i linii kolejowej, koncesja geologiczna i in.), przy czym dotyczy to wyłącznie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Ich lista zawarta jest w rozporządzeniu, które dzieli je na dwa typy: te, które zawsze wymagają opracowania ROŚ (I grupa) oraz te, które jedynie mogą go wymagać, zależnie od decyzji organu administracji (II grupa). Jest jeszcze III grupa przedsięwzięć, obejmująca każdy rodzaj działalności, który może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Dla II i III grupy obowiązek sporządzenia ROŚ nie jest obligatoryjny, zależy on od uznania organu mającego wydać decyzję. Organ ten, przed podjęciem decyzji, występuje z wnioskiem o opinię na ten temat do starosty, państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz, w przypadku III grupy, do wojewody. Wskazane wyżej rozporządzenie zawiera ogólny zbiór przesłanek, jakimi należy kierować się przy nakładaniu obowiązku sporządzenia ROŚ. Nie są to jednak konkretne wytyczne, czynniki sparametryzowane. Nie odnoszą się one również do przedsięwzięć z III grupy. Teoretycznie sposób ich uwzględnienia zależy od uznania organu administracji odpowiedzialnego za wydanie decyzji.

Praktyka



Kotarz gmina Brenna. Fot. Radosław Ślusarczyk

Pracownia w okresie od stycznia do lipca 2008 r. prowadziła badania monitoringowe w niemal 100 gminach na terenie polskich Karpat. Oprócz gmin badaniami objęto działalność starostw powiatowych, państwowych powiatowych inspektorów sanitarnych oraz wojewodów. Przedmiotem badań była procedura kwalifikowania przedsięwzięć do sporządzenia ROŚ. W rezultacie prowadzonych badań zgromadzono bogaty zasób materiałów pozwalający na ukazanie istniejącej praktyki oraz wyciągnięcie wniosków.

Obraz wyłaniający się z odpowiedzi uzyskanych od urzędów wskazuje na to, że **brakuje jednolitego konkretnego systemu kryteriów stosowanych w procesie kwalifikowania w procesie OOS**. Jednak wszystkie organy wskazały, iż kierują się następującymi przesłankami:

1. Postanowieniami organów opiniujących konieczność nałożenia obowiązku sporządzenia ROŚ.
2. Ogólnie sformułowanymi kryteriami zawartymi w przepisach.
3. Ogólnie pojmowaną charakterystyką przedsięwzięcia, jego lokalizacją oraz potencjalnym oddziaływaniem.

Wśród wskazanych przesłanek nie uwzględnia się aspektów kumulacji oddziaływań z innymi planowanymi bądź już zrealizowanymi przedsięwzięciami. Nie uwzględnia się również priorytetów lokalnej polityki ochrony środowiska, a także zapisów dokumentów strategicznych wyższego szczebla.

Warto to zobrazować kilkoma przykładami z różnych gmin:



Wielkie Jasło, gmina Cisna. Fot. Grzegorz Bożek

CISNA

Tu większość postępowań OOS dotyczy budowy lub modernizacji domków jednorodzinnych. Przy każdym z tych postępowań nakłada się obowiązek sporządzenia ROŚ. Sytuacja taka miała miejsce mnóstwo razy: w 2006 r. – 90 postępowań, w 2007 r. – 65, w styczniu i lutym 2008 r. – 20. Zobowiązanie do sporządzania ROŚ uzasadniane jest położeniem gminy na terenie obszaru Natura 2000. Ochrona przyrody na tym nie zyskuje (ponieważ budowę kilkuset domów należy rozpatrzyć w kontekście strategicznym, a nie w kilkuset drobnych postępowaniach), natomiast to działanie administracji skutkuje wrogim nastawieniem lokalnej społeczności wobec ochrony przyrody. W tym samym obszarze Natura 2000, w nieopodal położonej gminie Lutowiska (oraz w wielu sąsiednich gminach), nie nakłada się obowiązku sporządzania ROŚ dla tych samych inwestycji, mimo że uwarunkowania są bardzo zbliżone.

WISŁA

Burmistrz Wisły w okresie od grudnia 2007 r. do maja 2008 r. analizował konieczność sporządzenia ROŚ dla budowy lub modernizacji (zwiększenia przepustowości) aż 5 wyciągów narciarskich. Za każdym razem odstąpił od nałożenia obowiązku opracowania ROŚ. Cztery wydane postanowienia uzasadnione są jedynie położeniem poza granicą obszaru Natura 2000. Brak natomiast odniesienia do kumulacji oddziaływań w połączeniu z już istniejącymi oraz planowanymi przedsięwzięciami oraz ich łącznego wpływu na obszary podlegające prawnej ochronie. Gdy zestawić to z jakąkolwiek sąsiednią gminą, widać, że obowiązek opracowania ROŚ nakłada się dla drobniejszych inwestycji – np. zmiany użytkowania garażu na jednostanowiskowy warsztat wymiany ogumienia.

KRYNICA-ZDRÓJ

W Krynicy, podobnie jak w Wiśle, występuje rozbudowa systemu wyciągów narciarskich. Tutaj jednak wszystkie wyciągi położone są na obszarze Natura 2000. Analizowano trzy dostarczone postanowienia, w których stwierdza się brak obowiązku sporządzenia ROŚ. Przypomnijmy, że w Wiśle zobowiązywano do opracowania ROŚ tylko dla inwestycji położonych w granicach obszaru Natura 2000. W Krynicy na przedsięwzięcia tego samego typu, położone w obszarze Natura 2000, nie dąży się do nałożenia obowiązku sporządzenia ROŚ. Postanowienia uzasadnione są tym, że „przedsięwzięcie będzie się opierać na bazie istniejącej infrastruktury technicznej” (chodzi bowiem o zwiększenie przepustowości wyciągów). Tym samym nie jest brany pod uwagę wpływ zwiększenia przepustowości wyciągu na chłonność ekologiczną obszaru objętego potencjalnym oddziaływaniem, brakuje też uwzględnienia oddziaływań skumulowanych. Analiza oddziaływań skumulowanych jest bardzo istotna ze względu na to, że pojedyncze małe inwestycje same w sobie niekoniecznie muszą wywierać istotny negatywny wpływ na środowisko, natomiast ich łączny wpływ inwestycji (jako suma wpływów cząstkowych) może mieć już wymiar bardzo istotny.

KOSZARAWA

Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Żywcu wydał szereg postanowień nakładających obowiązek sporządzenia ROŚ dla szerokiej gamy drobnych przedsięwzięć przemysłowych, związanych głównie ze zmianą przeznaczenia budynków (np. garażu na jednostanowiskowy warsztat samochodowy, powiększenie sklepu o budynek zaplecza). Szczególnym przedsięwzięciem było natomiast zabezpieczenie dna i brzegów koryta potoku Koszarawa w gminie Koszarawa (6 kaskadowych stopni betonowych, umocnienie brzegów rzeki). Tego typu przedsięwzięcia powinny podlegać pod procedurę OOS. Jednak w tym przypadku PPIS nie stwierdził obowiązku sporządzania ROŚ, nie uzasadniając tego w żaden sposób. Jeszcze dalej posunął się wójt gminy Koszarawa - nie dość, że nie nałożył obowiązku sporządzenia ROŚ, to jeszcze umorzył postępowanie w tej sprawie, twierdząc, iż dla tego typu przedsięwzięć nie ma obowiązku uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, a więc prowadzenia procedury OOS.

Wnioski

Zebrane wyniki monitoringu wskazują na kilka faktów:

1. Badane organy administracji nie kierują się wspólną, obiektywną, rzetelną i weryfikowalną praktyką kwalifikowania przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko.
2. Większość wójtów i burmistrzów gmin kieruje się głównie stanowiskiem organów opiniujących (starostowie, wojewodowie, państwowi powiatowi inspektorzy sanitarni). Może to oznaczać, że administracja gminna nie jest należycie przygotowana do rozstrzygania w sprawach oceny oddziaływania na środowisko. Natomiast po zbadaniu przesłanek i kryteriów, jakimi kierują się organy opiniujące, okazało się, że stosowane przesłanki są ogólnikowe, nieweryfikowalne, nie mające podstaw w konkretnych kryteriach oraz dość często pozbawione waloru merytorycznego.
3. Proces kwalifikowania przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko jest uznaniowy i zależy od decyzji urzędniczych, które w praktyce nie zawsze podyktowane są obiektywnymi, racjonalnymi i uczciwymi przesłankami.
4. Przeprowadzanie etapu screeningu (kwalifikowania przedsięwzięć do pełnej procedury OOS) w praktyce monitorowanych urzędów jest nieprzejrzyste. Jest tu miejsce na niesformalizowane wywieranie nacisku na poszczególne organy w celu podjęcia przez nie decyzji.
5. Żaden z organów nie kieruje się lokalnymi priorytetami ochrony środowiska oraz zapisami dokumentów strategicznych przy nakładaniu obowiązku sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko. Dokumenty strategiczne, typu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, programy ochrony środowiska, strategie ochrony bioróżnorodności oraz inne podobne - nadają rangę różnym aspektom oraz wytyczają cele i kierunki działań, a także metody ich osiągnięcia. Niekiedy tymi metodami może być właśnie wysoka jakość zarządzania ochroną środowiska, której elementem jest mniej lub bardziej pośrednio procedura OOS.

Krzysztof Okrański



Ten artykuł został opublikowany w ramach projektu „Budowanie międzysektorowej platformy współpracy dla zapobiegania i rozwiązywania konfliktów na linii: przyroda - infrastruktura - społeczeństwo w Karpatach”, realizowanego przez PNRWI i współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Za jego treść odpowiada Stowarzyszenie Pracownia na rzecz Wszystkich Istot, poglądy w nim wyrażone nie odzwierciedlają w żadnym razie oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.