

# Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko

**Większość z osób, którym zależy na ochronie środowiska, w którymś momencie swojej aktywności spotyka się z tematem opracowywania dokumentów planistycznych oraz ze strategicznymi ocenami oddziaływania na środowisko. Narzędzie to nie zawsze jest należycie doceniane i wykorzystywane, choć kryje w sobie duży potencjał sprawczy.**

## Założenia SOOŚ

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SOOŚ) to, w uproszczeniu, procedura mająca zapewnić, że przy opracowywaniu dokumentów strategicznych zostaną w należyty sposób uwzględnione wymagania ochrony środowiska (w tym – strategicznych celów środowiskowych). Przeprowadzenie SOOŚ służy też identyfikacji potencjalnych konfliktów środowiskowych, do których może dojść wskutek realizacji ustaleń planów, programów i strategii. W ślad za powyższym, ustalenia SOOŚ powinny być uwzględnione przy sporządzaniu dokumentów strategicznych w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Procedurze SOOŚ podlegają projekty dokumentów strategicznych z różnych sektorów (m.in. energetyka, transport, przemysł, rewitalizacja, turystyka, gospodarka odpadami, gospodarka wodna i in.), przy czym część z nich może mieć charakter bardziej przekrojowy, np. plany zagospodarowania przestrzennego i strategie rozwoju. SOOŚ powinny być poddawane w szczególności takie plany, programy i strategie, których ustalenia mogą znacząco oddziaływać na środowisko (w tym – na obszary Natura 2000) oraz takie, które wyznaczają ramy dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Nie da się ustalić zamkniętego katalogu dokumentów podlegających SOOŚ. Warto natomiast dodać, że procedurze też podlegają wszystkie istotne zmiany do już przyjętych dokumentów.

Procedurę SOOŚ prowadzi podmiot odpowiedzialny za opracowanie i/lub przyjęcie dokumentu strategicznego. W ramach tej procedury powinna być opracowana prognoza oddziaływania na środowisko, należy także zapewnić możliwość udziału społeczeństwa oraz pozyskać stanowiska Generalnego lub Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej (PIS) oraz – w niektórych przypadkach – dyrektorów urzędów morskich.

Powyższe aspekty są szczegółowo opisane w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

## Prognoza oddziaływania na środowisko

Prognoza to eksperckie opracowanie, w którym przedstawia się analizę wpływu ustaleń ocenianego dokumentu na środowisko (w tym – zgodność z polityką ochrony środowiska). Prognoza powinna też sprawdzić, czy w ocenianym planie w należyty sposób uwzględniono uwarunkowania środowiskowe – np. obszary narażone na powódź, tereny osuwiskowe, obszary zdegradowane, obszary ochrony przyrody lub zmiany klimatu wymagające działań adaptacyjnych. Niekiedy prognozy wskazują też na kolizje z obowiązującymi przepisami lub z obowiązującymi dokumentami strategicznymi.

W prognozie mogą znaleźć się rekomendacje co do konieczności zmiany zasadniczych ustaleń ocenianego dokumentu lub wprowadzenia do niego zapisów gwarantujących większą dbałość o

ochronę środowiska. Rekomendacje powinny też uwzględniać propozycję monitorowania faktycznych oddziaływań środowiskowych związanych z wdrażaniem ocenianego dokumentu. W przypadku, gdy treść ocenianego planu będzie znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 i nie będą spełnione przesłanki w postaci braku wariantów alternatywnych, nadrzędnego interesu publicznego oraz kompensacji przyrodniczej – oceniany dokument nie powinien być przyjęty.

Przepisy nie ustalają poziomu szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko. Wskazują natomiast, że informacje zawarte w prognozie powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu. Ważny jest tu też aspekt praktyczny: w prognozie powinny być podane przede wszystkim te informacje, które mogą znaleźć faktyczne przełożenie na ustalenia SOOŚ. Komisja Europejska wskazuje w swoich wytycznych, że „nadmiar informacji na temat nieznaczącego wpływu lub kwestii nieistotnych sprawia, że raport jest trudny do zrozumienia i może prowadzić do pominięcia ważnych informacji”.

Ważne jest również to, że ustalenia prognozy powinny być brane pod uwagę przy innych SOOŚ oraz przy ocenach oddziaływania na środowisko dla indywidualnych przedsięwzięć. Oznacza to, że prognoza może określać kierunek bardziej szczegółowych analiz środowiskowych (lub np. zakres monitoringu oddziaływania na środowisko) dla innych ocen oddziaływania na środowisko, sporządzanych dla potrzeb innych dokumentów planistycznych (np. położonych niżej w hierarchii dokumentów strategicznych) oraz dla konkretnych inwestycji.

## Udział społeczeństwa

W ramach SOOŚ należy zapewnić możliwość udziału społeczeństwa, co oznacza m.in. podanie do publicznej wiadomości informacji o prowadzonych konsultacjach (ze wskazaniem m.in. terminu konsultacji – co najmniej 21 dni), o możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy oraz o miejscu i sposobie składania uwag). Podanie do publicznej wiadomości informacji o SOOŚ powinno nastąpić poprzez udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, wywieszenie informacji w siedzibie organu oraz przedstawienie jej w prasie o zasięgu odpowiednim do rodzaju dokumentu.

Przepisy wskazują, że organ opracowujący projekt dokumentu strategicznego podlegającego SOOŚ „bierze pod uwagę” ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów administracji (np. RDOŚ i PIS) oraz „rozpatruje” uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

„Branie pod uwagę” oraz „rozpatrywanie” może mieć dowolną formę, zależną niekiedy od polityki lokalnej, regionalnej lub krajowej. Z pewnością jest to uwarunkowane także jakością merytoryczną składanych uwag i wniosków, ale również i poziomem szacunku, jakim organ administracji darzy podmioty biorące udział w konsultacjach.

Składane uwagi i wnioski mogą mieć różną formę i treść. Nierzadko na etapie konsultacji wpływają uwagi, których nie można uwzględnić. Przykładem są uwagi w formie pytań do organu, uwagi pozbawione argumentacji lub uwagi niemożliwe do uwzględnienia w ocenianym dokumencie strategicznym. Warto zatem nadać dużą wagę uwagom i wnioskom, opracowując je w konstruktywny sposób i odpowiednio argumentując (np. z odniesieniem do przepisów, finansów, aspektów społecznych i środowiskowych). Przy ich formułowaniu można wyrażać nie tylko obawy i zarzuty wobec konsultowanych treści, ale i przedstawiać własne propozycje w zakresie udoskonalenia ocenianych dokumentów. W tym tkwi największy potencjał konsultacji prowadzonych w ramach SOOŚ. Oczywiście niebagatelną rolę pełnią też organy opiniujące, które jednak zazwyczaj starają się zadbać o jakość prognozy oddziaływania na środowisko, a już niekoniecznie formułują wnioski co do udoskonalenia ocenianego dokumentu strategicznego.

## NIK o SOOŚ

W 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli opublikowała raport o wynikach kontroli pn. „Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego”. Kontrolą objęto urzędy marszałkowskie i urzędy gmin. NIK oceniła, że procedury dotycząca przeprowadzania SOOŚ nie były realizowane prawidłowo. Wskazano m.in., że nie realizowano w pełni obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o możliwości zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy. W wielu przypadkach nie informowano społeczeństwa o przyjęciu dokumentu strategicznego i możliwości zapoznania się z nim. Ponad połowa skontrolowanych organów nie sporządzała uzasadnienia i podsumowania do wszystkich przyjętych dokumentów strategicznych (w podsumowaniu tym organy powinny odnieść się m.in. do opinii, uwag i wniosków złożonych w ramach SOOŚ). Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości wynikały m.in. z wybiórczego stosowania przepisów, niewłaściwej ich interpretacji oraz niedostatecznego poziomu wiedzy. NIK stwierdziła w tym obszarze niespójność rozwiązań prawnych (pomiędzy ustawami) oraz ich niekompletność.

W innych opracowaniach NIK również pośrednio nawiązuje do SOOŚ. Przykładowo: w dokumencie pn. „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK. Analiza zabezpieczenia interesów społecznych w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych” (2016 r.) wskazano na nielegalne praktyki finansowania przez inwestorów dokumentacji planistycznych gmin (a więc i prognoz oddziaływania na środowisko), co może znacznie wpływać na niezależność wniosków formułowanych w ekspertyzach. Stwierdzono też przypadki, w których uchwalano dokumentację planistyczną pomimo negatywnej opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska będącej skutkiem niskiej jakości merytorycznej prognozy oddziaływania na środowisko.

Z kolei w raporcie z kontroli pn. „Zapobieganie ruchom masowym ziemi i ich skutkom” (2017 r.) wskazano, że w wielu gminnych dokumentach dot. zagospodarowania przestrzennego nie zawarto informacji o osuwiskach i terenach zagrożonych ruchami masowymi ziemi. Dokumenty te były wcześniej poddane SOOŚ, która powinna „uchwycić” tę problematykę i sformułować rekomendacje na temat uwzględnienia ww. aspektów w np. planach zagospodarowania przestrzennego.

## Czy SOOŚ jest skutecznym narzędziem?

W wielu przypadkach ustalenia procedury SOOŚ mogą mieć korzystne przełożenie na treść ocenianego dokumentu strategicznego, czyli osiągnięty zostaje zasadniczy cel tej procedury.

Często jednak jest tak, że prognoza oddziaływania na środowisko jest traktowana jako „zło konieczne” czy „kwiatek do kożucha”. Zazwyczaj dzieje się tak wtedy, gdy jej opracowanie jest jednym z mniejszych zadań „podpiętych” do większej usługi, tzn. jednym zamówieniem zleca się wybranej firmie opracowanie np. projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jednocześnie prognozy. Nie można się dziwić, że autor planu napisze taką prognozę, która będzie przedstawiała wnioski korzystne dla jego pracy. W sporadycznych przypadkach planista zleci wykonanie prognozy podwykonawcy, niestety zazwyczaj za tak niską stawkę, która uniemożliwia przeprowadzenie analiz merytorycznych adekwatnych „do stanu współczesnej wiedzy”, jak nakazują przepisy.

Tymczasem prognoza może (a nawet powinna) być niezależną recenzją ocenianego dokumentu, która ma na celu wypracowanie jak najwyższej jego jakości. Zewnętrzny autor prognozy może krytycznie i konstruktywnie spojrzeć na oceniany dokument, a przy tym wesprzeć planistów w opracowaniu jak najlepszych rozwiązań. Dzięki temu organ odpowiedzialny za dokument strategiczny ma większą pewność co do jego wysokiej jakości merytorycznej. W tym tkwi wielki potencjał, choć raczej nie jest

on powszechnie doceniany przez organy administracji.

Niedoceniona jest rola konsultacji społecznych; przypatrując się prowadzonym procedurom można odnieść wrażenie, że często nie dostrzegają jej nawet przyrodniczy. Tymczasem w wielu przypadkach możliwe jest wprowadzenie do strategicznych dokumentów konstruktywnych uwag i wniosków, które mogą mieć realne przełożenie na rzeczywistość. Następnie należy oczekiwać, że opinie te zostaną uwzględnione (co nie oznacza zgody na ich wprowadzenie do ocenianych dokumentów), przy czym sposób tego uwzględnienia powinien być przedstawiony w uzasadnieniu i podsumowaniu SOOŚ, które powinno być podane do publicznej wiadomości. Jeżeli organ tego nie uczyni, to możliwe jest wniesienie skargi do sądu administracyjnego na jego bezczynność (po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa), co może się skończyć wyrokiem zobowiązującym do dokonania stosownych czynności.

## **„Zazielenianie” dokumentów strategicznych**

Na koniec warto wskazać na wybrane obszary tematyczne, którym można się przyjrzeć na etapie konsultacji społecznych:

1. Czy ustalenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego przewidują ingerencję w obszary cenne pod względem przyrodniczym? Jeśli tak, to warto wskazać na potencjalne skutki dla środowiska, można też zaproponować zapisy eliminujące lub minimalizujące negatywne oddziaływania.
2. Czy plan przewiduje wprowadzenie zabudowy na obszarze narażonym na wystąpienie powodzi albo obszary zagrożone wystąpieniem ruchów osuwiskowych? A może zawiera zapisy, których realizacja znacznie pogorszy retencję wód opadowych i zwiększy odpływ powierzchniowy, co może wywołać podtopienia na obszarach niżej położonych?
3. Czy ustalenia planu przyczyniają się do zwiększenia ryzyka wystąpienia suszy? Czy uwzględniają konieczność adaptacji do zmian klimatycznych? Czy zawierają zapisy wspierające drobne inicjatywy z zakresu energii odnawialnych? Czy wprowadzają zapisy zapewniające spowalnianie odpływu wód opadowych oraz ich prośrodowiskowe zagospodarowanie?
4. Czy zapisy dotyczące ochrony i kształtowania terenów zielonych zapewniają należyty poziom ich ochrony?
5. Czy ustalenia programów rewitalizacji uwzględniają możliwość (a niekiedy konieczność) integracji z działaniami proprzyrodniczymi? Czy nie przyczynią się do niekorzystnego zjawiska gentryfikacji (zdegradowane dzielnice stają się „eleganckie” i niedostępne dla dotychczasowych użytkowników)?
6. Czy strategie rozwoju nie marginalizują i nie trywializują kwestii środowiskowych? Warto pamiętać, że nadanie im odpowiedniej wagi może mieć realne przełożenie na działania wtórne, np. ustanowienie funkcji „Ogrodnika miejskiego”, udział w inicjatywach prośrodowiskowych, wsparcie działań proprzyrodniczych itp.

To oczywiście bardzo wąski katalog zagadnień, którym warto się przyjrzeć. Z pewnością warto brać czynny udział w procedurach SOOŚ i wносить do nich konstruktywne uwagi i wnioski, skupiając się przy tym na realnych korzyściach dla środowiska.

Krzysztof Okrański