

*dr Brygida Beata Cupiał*  
Uniwersytet Zielonogórski

## STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO JAKO EWALUACJA *EX ANTE*

### Streszczenie

W artykule autorka analizuje procedurę i raport Oceny Oddziaływania na Środowisko i Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko z punktu widzenia ich ewaluacyjnego charakteru. Takie podejście umożliwia wysunięcie na pierwszy plan ich prakseologicznych aspektów wraz z właściwym zrozumieniem roli i wzajemnych stosunków pomiędzy stronami zaangażowanymi w ten proces, rolę raportów (ekspertyz), demokratyzację i transparentność sfery zarządzania i rządu. Dokonano także przeglądu i próby oceny krajowych doświadczeń i praktyk w tym zakresie.

**Słowa kluczowe:** Ocena Oddziaływania na Środowisko, Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko, ewaluacja, instrumenty zarządzania, rozwój zrównoważony

### Summary

#### **Strategic Environmental Impact Assessment as an ex ante evaluation**

In the article the author examines the process and report of EIA and SEA from the perspective of their evaluation nature. This approach allows the sliding to the forefront their praxeological aspects with the correct understanding of the role and relations between the parties involved in this process, the role of reports (expertise), democratization and transparency of management and governance sphere. There have been attempts to review and evaluation of national experiences and practices in this area.

**Keywords:** Environmental Impact Assessment, Strategic Environmental Assessment, evaluation, management tools, sustainable development

### Wstęp

Problematyka Oceny Oddziaływania na Środowisko (dalej OOŚ) związana jest z szerokim aspektem rozwoju zrównoważonego jako zasady i celu rozwojowego określonego przez Konstytucję RP [Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, art. 5]. Duże

opóźnienia naszego kraju w stosunku do tzw. starych krajów Unii Europejskiej w rozwoju infrastruktury, technologii (w tym tzw. zielonych), a także fakt, że: „Polska jest krajem o słabo rozwiniętej infrastrukturze oraz o niskim poziomie ochrony środowiska i świadomości ekologicznej” [Iwińska, 2010: 7], powodują konieczność znaczących nakładów w tym zakresie. Dzięki środkom wspierającym rozwój możliwy jest znaczny postęp.

Unia Europejska przeznacza ogromne środki na rozbudowę infrastruktury w Polsce. Chodzi nie tylko o budowę dróg i kolei, ale również o unowocześnienie technologii przemysłowych oraz technologii i sposobów radzenia sobie z odpadami. Wzrost liczby inwestycji infrastrukturalnych, które w dużej części są finansowane ze środków Unii Europejskiej, oznacza, że ich realizacja będzie dokładnie monitorowana przez instytucje europejskie nie tylko pod względem prawidłowości wydatkowania środków, ale również pod względem stosowania prawa ochrony środowiska [Iwińska, 2010: 7].

Jednocześnie w dokumencie rządowym pt. „Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski” autorzy podkreślają:

Doświadczenia kilku lat uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej pokazują, że właściwe określanie celów rozwojowych i zapewnienie możliwości ich realizacji nie jest, jak jeszcze do niedawna powszechnie sądzono, jedynie funkcją ilości dostępnych środków finansowych. Utrzymujące się nadal problemy, np. z budową autostrad w Polsce, z organizacją systemu współpracy sfery naukowo-badawczej z przemysłem, czy choćby mechanizmy alokacji środków na poziomie regionalnym, nie pozwalające na pełne wykorzystanie szansy na rozwój przy wykorzystaniu środków UE, wskazują, że ważnym, obok środków finansowych, a w dłuższej perspektywie nawet daleko bardziej istotnym czynnikiem, decydującym o rozwoju kraju, jest funkcjonowanie systemu zarządzania w sektorze publicznym [Rada Ministrów, 2009: 3–4].

Jednym z przejawów nowych trendów w sektorze publicznym jest coraz szersze rozpowszechnienie ewaluacji jako metody wykorzystywanej w zarządzaniu. Niektórzy z autorów zwracają uwagę na dosłowne znaczenie słowa ewaluacja – ocena, definiując ją następująco: „przez ocenę (ewaluację) polityki, programu lub projektu należy rozumieć określenie wartości polityki, programu lub projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i w oparciu o odpowiednie informacje” [Kierzkowski, 2002: 12].

Przyjmując tak ogólnie (semantycznie) wyrażoną definicję ewaluacji oraz szeroko omówione przez Karola Olejniczaka jej funkcje i rodzaje, można OOŚ (a szczególnie Strategiczną OOŚ – dalej SOOS) nazwać ewaluacją formatywną, czyli koncentrującą się na ocenie wdrażanego planu przed (lub w trakcie) jego przyjęciem do realizacji [Olejniczak, 2008: 27], a także ewaluacją wstępną – szacunkową (*ex ante*), której celem jest optymalizacja alokacji zasobów [Platzer, 2004: 3–63].

## Ocena Oddziaływania na Środowisko jako instrument i procedura

Oceny Oddziaływania na Środowisko to jeden z instrumentów stosowanych w zarządzaniu środowiskiem i jego ochroną od początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Początkowo stosowane były w Stanach Zjednoczonych, następnie w Europie Zachodniej (Dyrektywa EWG 85/337), a od 1985 roku także w innych państwach. OoŚ w praktyce polskiej jest stosowana od początku lat dziewięćdziesiątych.

W ustawie Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 roku [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150] określono OoŚ jako instrument ekorozwoju, którego istotą jest określenie wpływu na środowisko każdej inwestycji z uwzględnieniem mierzalnych i niemierzalnych skutków środowiskowych. Ocena ta ma służyć znalezieniu rozwiązań, które minimalizują konflikty społeczno-gospodarczo-przyrodnicze, powodowane istniejącą lub projektowaną inwestycją. Zgodnie z Ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227] pod oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmującego w szczególności:

- weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 8, rozdz. 2].

W literaturze przedmiotu najwięcej uwagi poświęca się samemu raportowi (prognozie), który traktowany jest jako ekspertyza naukowa. Dyskusje, które toczono wokół raportu, obejmują naukowe podstawy i wiarygodność danych w nim zawartych. Dyskusja ta obejmuje metodologiczne i metodyczne problemy badawcze, a także sposoby i techniki badawcze, w tym na przykład tzw. wskaźniki, które służą monitorowaniu środowiska i znacząco wpływają na ocenę efektów podjętych działań. Ze względu na wagę problemów, które warunkują efekt dalszych procedur, należy wspomnieć choćby o najistotniejszych kwestiach z tego zakresu.

Przegląd metodologii stosowanej w badaniach wykorzystywanych w raporcie OoŚ jest zadaniem rozległym i trudnym. Największą trudność sprawia krzyżowanie się dwóch zasadniczych metodologii naukowych: pozytywistyczno-empirycznej oraz społeczno-humanistycznej. Sytuacja ta jest wynikiem rozwoju nauki i przezwycięzenie tej dychotomii wymaga dalszego rozwoju teoretycznych aspektów poznania naukowego. Na zmianę paradygmatów poznawczych zwracają uwagę przedstawiciele ekologii, którzy nazywają stan gnoseologicznych podstaw swojej dyscypliny jako ekstraordynaryjny [Kiepas, 2001: 159; Шитиков, 2003: 71]. Jako podstawowe zadanie badań w ekologii uznaje się zebranie, systematyzację i analizę danych o charakterze ilościowym, odnoszących

się do wzajemnych relacji żywych organizmów ze środowiskiem ich życia, które to zadanie ma na celu uzyskanie wiedzy umożliwiającej:

- ocenę jakości badanych ekosystemów,
- określenie przyczyn obserwowanych i wiarygodnych strukturalno-funkcjonalnych zmian komponentów biotycznych i indykację źródeł zewnętrznych negatywnych oddziaływań,
- prognozowanie stabilności ekosystemu i dopuszczalnych zmian oraz obciążeń środowiskowych,
- ocenę istniejących rezerw biosfery i trendów ich wyczerpywalności.

Najbardziej jaskrawym przykładem do wyjawienia różnic pomiędzy dzisiejszym rozumieniem roli raportu OOS i prognozy SOOS jako ekspertyz naukowych jest porównanie literatury z obszaru UE z literaturą innego obszaru. Autorka wybrała za podstawę analizy podejście polskie i rosyjskie ze względu na historyczną zbieżność „ścieżek” kultury naukowej, a także do pewnego czasu administracyjnej, i dzisiejszą odmiennosc tychże „dróg”. Do analizy wybrano opublikowaną w internecie monografię rosyjskich uczonych pt. *Ilościowa hydroekologia: metody systemowej identyfikacji*. Krytyczny przegląd i próba systematyzacji metodologii, metod i technik naukowych w zakresie hydrobiologii (rozumianej jako dyscyplina ekologiczna) dokonane w monografii rosyjskich naukowców pozwalają rozróżnić *stricte* naukowe podejście raportu-prognozy i procedury OOS. W celu identyfikacji krajowego podejścia przeanalizowano literaturę o charakterze naukowym na temat badań środowiskowych i OOS oraz nowe uregulowania ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o informacji środowiskowej.

Problemy naukowego podejścia do badań w zakresie ekologii charakteryzują się dużą dynamiką wymiany informacji w skali międzynarodowej. Jednak w polskiej literaturze pojawił się element związany ze specyfiką naszego zbliżenia z UE, a mianowicie konieczność wykorzystania w ramach instytucjonalnego systemu UE ekspertyz naukowych w praktyce zarządzania administracyjnego i politycznego. Natomiast rosyjscy naukowcy zwracają uwagę, iż w praktyce ich systemu administracyjno-zarządczego występuje brak stosownych faktycznych powiązań (istnieją tylko w wymiarze deklaratywnym). Główna różnica dotyczy nie tyle poziomu czy obszaru i metodologii badań, ile metody (instrumentu) ich wykorzystania do zarządzania rozwojem. Przy czym jest to dość subtelna różnica, ujawniająca się w wyniku analizy podejścia praktyków administracji (i zapewne polityków) do wyników badań naukowych (w tym przypadku ekologii) i zastosowania ich w praktyce zarządzania sferą publiczną.

W krajach zachodnich (w Polsce obecnie także) w praktyce coraz częstsza staje się wielo- i interdyscyplinarność w ramach badań nad określonymi projektami. Upowszechnienie „metody projektowej” sprzyja współpracy różnych dyscyplin, a w przypadku aplikacyjnego charakteru projektu także umożliwia testowanie i weryfikację w praktyce nowych teorii. Metoda ta sprzyja także upowszechnianiu koncepcji holistycznego podejścia do rzeczywistości jako przedmiotu poznania. Szczególnie sprzyjające temu procesowi są projekty w zakresie opracowywania aplikacyjnych modeli: społeczno-ekologicznych, przestrzennych, trwałego

i zrównoważonego rozwoju, zmian globalnych w środowisku geograficznym i ich społeczno-ekonomicznych konsekwencji [Degórski, 2004: 36].

W zderzeniu z praktyką społeczną wyłaniają się problemy, które wpływają na stosunek do ekspertyz naukowych (szczególnie OOS). Można zidentyfikować następujące paradoksy samego teoretycznego fundamentu ocen środowiskowych: po pierwsze – obiektywna analiza z elementami kwantyfikacji jest gorsza od zbioru opinii fachowców; po drugie – złożoność oddziaływań cywilizacyjnych na środowisko wykracza poza możliwości rozpoznania ich przez współczesną naukę, a po trzecie – ten swoisty agnostycyzm potęgowany jest w jakże częstych sytuacjach braku czasu i funduszy na badania przy potrzebie analizowania łącznego efektu różnorodnych oddziaływań [Lackowski, Lenart, Wiszniewska, Szydłowski, 2004: 6].

Nawet w środowisku naukowym pojawiają się głosy, że jest to instrument, który zamiast „leczyć” skutki szkodliwej dla środowiska działalności człowieka w poszczególnych obszarach jego działania, koncentruje się na kompleksowym podejściu do środowiska i zapobieganiu negatywnym wpływom człowieka. Jego istotą jest przewidywanie możliwych zagrożeń i ograniczanie ich jeszcze na etapie planowania potencjalnie szkodliwej działalności [Adamczyk, 2008: 7]. W tym określeniu autor, przeciwstawiając funkcję diagnozy *ex post* akcentuje jej charakter *ex ante*. Rozróżnienie to jest ważne także ze względu na to, że w obydwu przypadkach stosowane są jednakowe metody ekspertyz.

Jednocześnie problem stosunku społeczeństwa do ekspertyz i ich wiarygodności ma szerszy wymiar, który jest związany z przemianami współczesnych społeczeństw. Ulrich Beck, analizując przekształcenia postnowoczesnego społeczeństwa, podkreśla załamanie się tradycyjnego instrumentu konsultacji politycznych, jakimi były opinie ekspertów. Według niego ludzie domagają się formuł i forów pozwalających na osiągnięcie konsensusu przez współpracę między przemysłem, polityką, nauką a społecznościami. Nazywa tego rodzaju procesy „subpolityką” i upatruje w nich „kształtowania społeczeństwa od dołu”, dostrzegając w tej subpolityce przejaw nowego zjawiska – modernizacji refleksywnej [Beck, Giddens, Lash, 2009: 9]. Subpolityzacja, według Becka, „wiąże się z utratą zdolności do wprowadzania własnych rozwiązań (przez tzw. górę), zmniejszaniem się i minimalizacją znaczenia polityki” w tradycyjnym tego słowa znaczeniu. Skutkiem subpolityzacji jest zwiększenie możliwości wywierania wpływu i brania udziału w kształtowaniu społeczeństwa ze strony grup do tej pory niezaangażowanych w „substancjalny proces technicyzacji i industrializacji: obywateli, sfery publicznej, ruchów społecznych, grup eksperckich, ludzi pracujących w jednym miejscu” [Beck, Giddens, Lash, 2009: 40].

Zygmunt Bauman, podsumowując doświadczenia epoki tzw. płynnej nowoczesności, stwierdza:

O szlaku rozwojowym myśli się teraz jako o niekończącej się serii prób (a zapewne błędów). Uwaga przeniosła się z celów ostatecznych na środki; z ustalania miejsca przeznaczenia na obsługę „podróży w nieznaną”, z planowania trasy pociągu na oliwienie kół wagonów i paliwo dla lokomotywy [Bauman, 2011: 106].

Wspomniany powyżej Beck, diagnozując współczesne społeczeństwa, mówi o „społeczeństwie ryzyka”, które zostało wytworzone przez koalicję przedsiębiorstw, dyletantów politycznych i ekspertów, którzy produkując zagrożenia we współczesnym społeczeństwie, konstruują następnie zbiór dyskursów, w których wypierają się odpowiedzialności za nie [Beck, Giddens, Lash, 2009: 257].

Reasumując – zjawisko poszerzania partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych związane jest z szerszą problematyką przekształceń zarządzania w sferze publicznej, politologicznymi dyskusjami nad istotą władzy lokalnej, a także socjologicznymi teoriami społeczeństwa postnowoczesnego. Rola w tych procesach OOS może być nadal istotna, wymaga jednak redefinicji.

## Procedury i etapy SOOŚ

Metody OOS określone są jako: świadome i konsekwentnie stosowane sposoby identyfikacji, wartościowania, interpretacji i prezentacji (a także prognozowania) potencjalnych oddziaływań na środowisko będących rezultatem planowanych działań. Pewien rodzaj OOS – wspomniana Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko – jest metodą nową. „Pierwsze oceny strategiczne zostały wprowadzone w latach 80-tych, jednak upowszechniły się dopiero w ostatniej dekadzie XX w., a więc są narzędziem stosunkowo nowym i podlegającym ciągłej ewolucji” [Kistowski, 2011: 2]. Przez SOOŚ rozumie się postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, rozdz. 2, art. 14].

W myśl art. 46 Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko przeprowadzenia SOOŚ wymagają następujące projekty:

- 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planu zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego;
- 2) polityk, strategii, planu lub programu w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) polityk, strategii, planu lub programu innych niż wymienione w punkcie 1 i 2, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony [Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 46].



Należy jednak w tym miejscu dodać, że wytyczne w sprawie wdrażania dyrektywy szerzej ujmują zakres stosowania SOOŚ. Przede wszystkim podlegają jej, według wytycznych, wszystkie programy i plany polityk finansowanych ze środków UE. Jednocześnie wymienione są też plany i programy o charakterze społecznym. Ostatecznie decyzję, czy stosować omawiane procedury, autorzy wytycznych pozostawili poszczególnym państwom członkowskim [Platzer, 2004: 6–16].

Jak wynika z powyżej przytoczonego fragmentu ustawy, obydwa pojęcia – OOŚ i SOOŚ – dotyczą procesu postępowania, a nie sporządzenia dokumentu w sprawie. To jest w przypadku OOŚ – raportu, a w przypadku SOOŚ – prognozy. Jest to istotna różnica. To, co dawniej nazywano metodą lub ekspertyzą, dzisiaj zaczyna być postrzegane w szerszych kategoriach, mianowicie jako: proces, procedury, narzędzie planowania i gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Jak zwraca uwagę Mariusz Kistowski:

W wyniku stosunkowo szerokiej dyskusji uznano, że prognoza powinna być integralną częścią przygotowywanego dokumentu strategii, planu lub polityki, a nie jego uzupełnieniem, gdyż może to pomóc w wyborze właściwej opcji rozwoju przez polityków lub przynajmniej wyjaśnić część ich wątpliwości [...] [Kistowski, 2011: 13].

Praktyka postępowania SOOŚ komplikuje się też w związku z zalecaną interpretacją prawa wspólnotowego stanowiącego w tym przypadku wyjściowy punkt odniesienia do formułowania krajowych dokumentów i praktyk w tym zakresie. Tak więc w stosunku do formułowania krajowych zaleceń praktycznych w zakresie OOŚ i SOOŚ należy interpretować dyrektywy OOŚ oraz Ramową dyrektywę wodną (2000/60/WE), a także Konwencję z Aarhus [Ustawa..., Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 706 ], w szczególnych przypadkach również inne dokumenty prawa wspólnotowego.

Jednocześnie na temat prognoz SOOŚ nie ma w literaturze UE zbyt wielu wskazówek metodycznych lub krytycznych. W związku z tym:

Zgodnie z modelem zawartym w dyrektywie OOŚ dyrektywa 2001/42/WE przewiduje trzy podejścia (lub „mechanizmy badania”) do dokonywania tego ustalenia: badanie jednostkowych przypadków, wyszczególnianie rodzajów planów i programów lub połączenie obu tych podejść [Platzer, 2004: 15].

Brak wytycznych co do procedury przeprowadzenia SOOŚ powoduje, że jest ona często traktowana jak postępowanie prowadzące do wykonania raportu-prognozy [Kistowski, 2011: 13].

Jako kwestia dobrej praktyki, ocena oddziaływania planów i programów na środowisko powinna mieć wpływ na sposób opracowywania samych planów i programów. Gdy plan lub program nie jest stosunkowo jasno sprecyzowany, łatwiejsze może być odrzucenie elementów, które prawdopodobnie mają niepożądany wpływ na środowisko, niż gdyby plan lub program był ukończony. Na tym etapie ocena oddziaływania na środowisko może dostarczać wielu informacji, ale prawdopodobnie jest mniej znacząca. Artykuł 4 ust. 1 nakłada na organy wyraźny obowiązek dokonywania oceny w trakcie przygotowywania planu lub programu [Platzer, 2004: 22].

Rzetelne wykonanie dyrektywy wymaga podania w prognozie informacji na temat wszelkich istniejących problemów dotyczących środowiska, mających związek z planem lub programem. Powinny one między innymi zawierać informacje o wpływie planu (programu) w odniesieniu do kwestii różnorodności biologicznej, populacji, zdrowia ludzkiego, fauny, flory, powierzchni ziemi, wody, powietrza, czynników klimatycznych, dóbr materialnych, dziedzictwa kulturowego obejmującego dziedzictwo architektoniczne i archeologiczne, krajobrazu oraz wzajemne powiązania między powyższymi czynnikami. Informacje te powinny obejmować dane o wpływie wtórnym, skumulowanym, synergetycznym, krótko-, średnio- i długoterminowym, stałym i tymczasowym, pozytywnym i negatywnym. Informacje takie mają pomóc w oszacowaniu sposobu, w jaki problemy te będą wpływać na plan lub program, bądź też czy prawdopodobne jest pogorszenie, zmniejszenie lub wpłynięcie w inny sposób na istniejące problemy dotyczące środowiska. Istotny może również być prawdopodobny „znaczący” wpływ planu lub programu, a także wpływ „nieznaczący”, który w połączeniu z istniejącymi problemami dotyczącymi środowiska może powodować znaczące przemiany w ekosystemie. Istotne mogą być nawet te kwestie, ujęte w planie lub programie, które nie mają żadnego znaczenia w kwestii oddziaływania na środowisko.

Wyczerpujące i rzetelne przygotowanie może mieć także negatywne efekty. W związku z obszernością załączonego materiału często ogranicza się ekspertyzę do jednowariantowego podejścia: „Ten ostatni często się wykonuje bez wariantowania prognozy oraz dyskusji i możliwości wyboru innego postępowania niż zaproponowanego w dokumencie strategicznym” [Platzer, 2004: 30]. Parlament lub organ odpowiedzialny za przyjęcie planu lub programu oraz organy i społeczeństwo, z którymi prowadzono konsultacje, koniecznie muszą otrzymać dokładny obraz rozsądnych rozwiązań alternatywnych oraz zostać poinformowani, dlaczego rozwiązania te nie są uznawane za najlepszą możliwość [Platzer, 2004: 30].

W Polsce, w procesie planowania przestrzennego, na mocy Ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa..., Dz.U. z 2010 r. Nr 24 poz. 124, poz. 159] zagwarantowano aktywne uczestnictwo zainteresowanych obywateli. Aktem miejscowej polityki przestrzennej jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: studium). Natomiast aktem prawa miejscowego jest plan miejscowy (dalej: plan). Obydwa dokumenty zapewniają uczestnictwo społeczności w procesach ich uchwalania, lecz odmiennie. Istotną różnicą pomiędzy obydwiema procedurami jest uzupełnienie o konieczność sporządzenia, w przypadku planu, prognozy oddziaływania na środowisko oraz połączenie obydwu procedur (procedury planu i procedury SOOŚ) w sposób spójny. Czyli: „jeżeli rada gminy stwierdzi konieczność dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego, w tym także w wyniku uwzględnienia uwag do projektu planu – czynności, o których mowa w art. 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian” [Ustawa..., Dz.U. z 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.]. W efekcie zmianie powinien ulec schemat SOOŚ. Na pewno nie jest to proces liniowo przebiegający w wertykalnym kierunku, raczej może – obrazowo rzecz



ujmując – spirala lub pętla, która nie kończy się przyjęciem raportu oraz wyciecznych odnoszących się do sytuacji pogorszenia przyjętych wskaźników. Jest to proces zaprogramowany w taki sposób, że może, w wyniku różnic poglądów wynikłych z analizy i negocjacji, zmienić (całkowicie lub częściowo) wyjściowe założenia planu i programu lub wpłynąć na decyzję o przyjęciu zupełnie innych rozwiązań.

## Instytucjonalny system SOOŚ w Polsce

Poddając ocenie stosowanie dyrektywy w praktyce krajów UE, podkreślono, że:

Dyrektywa w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) stanowi ważny krok naprzód w europejskim prawie ochrony środowiska. Obecnie duże projekty, które prawdopodobnie mogą oddziaływać na środowisko, muszą zostać ocenione zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG. Jednakże ocena ta ma miejsce na etapie, gdy możliwości wprowadzenia znacznych zmian są często ograniczone. Decyzje w sprawie miejsca realizacji projektu lub wyboru rozwiązań alternatywnych mogły już zostać podjęte w kontekście planów dotyczących całego sektora lub danego obszaru geograficznego. Dyrektywa SOOŚ – 2001/42/WE – likwiduje tę lukę, wymagając dokonania oceny wpływu wielu różnych planów i programów na środowisko, aby można było to oddziaływanie uwzględnić przy faktycznym opracowywaniu planów, a następnie wdrażaniu ich we właściwym czasie. Projekty planów i ocena oddziaływania na środowisko muszą również być konsultowane ze społeczeństwem, a opinie społeczeństwa należy brać pod uwagę [Platzer, 2004: 3].

W takim też duchu interpretuje się (według wcześniej już przytoczonego poglądu Kistowskiego) rolę raportu SOOŚ w procesie postępowania. Praktyka krajowa jednak nie potwierdza stosowania tego podejścia. Obserwowany jest proces stawiania w centrum raportu SOOŚ jako ekspertyzy z jednoczesnym absolutyzowaniem jej jako jedynej możliwej prawdy. Drugie podejście jest skrajnie lakoniczne. Najczęściej w dokumencie formułuje się twierdzenie o braku pozytywnych i negatywnych oddziaływań. Kistowski uważa, że przyczyną niewłaściwych praktyk administracji jest to, iż „w przypadku polskich strategii rozwoju województw [...] przepisy dotyczące SOOŚ weszły w życie po opracowaniu i przyjęciu większości projektów tych dokumentów” [Kistowski, 2011: 1]. Niemniej jednak samorządy, które realizując inwestycje rozwojowe, chciały skorzystać ze środków pomocowych UE, wdrożyły proces doskonalenia swoich dokumentów. Jak wynika z badania przeprowadzonego w 2008 roku przez Joannę Zarębską, większość uczestniczących w badaniu samorządów wykazywała SOOŚ jako załączniki do swoich głównych dokumentów określających polityki regionalne [Zarębska, 2008: 252–263].

Wraz z wejściem w życie Ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko dokonano zmian organizacyjnych w strukturach administracji szczebla państwowego, powołując

specjalistyczne służby w tym zakresie. Na mocy ustawy z dniem 17 listopada 2008 roku rozpoczął działalność nowy organ (wyspecjalizowane służby ochrony środowiska): Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej GDOŚ) i regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, stanowiący pion administracji rządowej na szczeblu centralnym oraz regionalnym. Te organy łączą w przedmiotowym zakresie swoich kompetencji kwestie związane z ocenami oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko z zarządzaniem ochroną przyrody, w tym europejską ekologiczną siecią Natura 2000, oraz zagadnieniami odpowiedzialności za szkody w środowisku. Zadaniem tej nowej instytucji jest znaczne uproszczenie i przyspieszenie procedur środowiskowych wymaganych w fazie przygotowania inwestycji oraz dokumentów strategicznych [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, art. 46]. W art. 57 tejże ustawy określa się właściwość organów w sprawach opiniowania SOOŚ. Organami tymi są: 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez centralne organy administracji rządowej; 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w punkcie 1 [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział IV, art. 5]. W dalszej części ustawy określa się, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska prowadzi bazy danych o SOOŚ, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych postępowań. Natomiast w art. 129 określa się, że organy właściwe do przeprowadzenia OOŚ i SOOŚ są zobowiązane do corocznego przedkładania GDOŚ, w terminie do końca marca, informacji o prowadzonych OOŚ i SOOŚ, niezbędnych do prowadzenia bazy danych, o której mowa w art. 128, w tym danych o dokumentacji sporządzanej w ramach tych ocen, za rok poprzedni [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział IV, art. 128–129]. Zgodnie z tymi wymogami na stronach regionalnych komisji społeczeństwu udostępniane są informacje dotyczące procedur przedsięwzięć w obszarze województwa, te, które według ustawy wymagają procedury OOŚ.

Bardziej skomplikowana sprawa jest z rejestrem SOOŚ. Jest on częścią postępowania w ramach projektowania, dyskusji oraz implementacji dokumentów regionalnych, a także częścią danego dokumentu programowego i wraz z nim zamieszczony jest na stronach urzędów (np. marszałkowskich) w dziale BIP. Dlatego też centralne rejestry SOOŚ musiałyby zawierać także dokumenty, których integralną częścią jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Analogicznie ma się sprawa z politykami krajowymi, w przypadku których SOOŚ jest częścią dokumentu (na przykład Narodowy Program Rozwoju czy Krajowy Plan Gospodarki Odpadami itp.). Choć ustawa nakazuje prowadzenie publicznie dostępnego wykazu SOOŚ, a także uczestnictwo w nim właściwego organu [Ustawa..., Dz.U. z 2008 r. Nr 199 poz. 1227, Dział VII, rozdz. 2, art. 126–129], to obecnie (stan na 2011 rok) wykazy są praktycznie niedostępne. Taka sytuacja stwarza też określone problemy badawcze. Bez danych ilościowych nie tylko nie znamy skali stosowania, ale także odpowiedzi na pytanie, czy procedury zastosowane były zgodnie z prawem. Możemy jedynie ocenić dokumenty pod względem dostępności i właściwości metody zastosowanej w prognozie. Nie są udostępniane uwagi i raporty ze zmian podjętych pod wpływem tych uwag

(dyskusja i jej efekty), a więc nie możemy ocenić jej przebiegu ani ilościowego (zasięg partycypacji), ani jakościowego (demokratyczność decyzji). Oczywiście dysponujemy narzędziem do tego (badania jakościowe), ale ze względu na obszar (rozproszony), czas (zróżnicowany) i koszty nie ma dziś faktycznie możliwości dokonania oceny mającej znaczącą wartość naukową. Jednocześnie powołany do tego organ dokonuje takich ocen tylko w sytuacjach konfliktowych (działanie na żądanie), nie dostarczając poza krąg zainteresowanych swoich ocen. Wydaje się, że pomimo prącochłonności tych czynności proces transparentności postępowania zyskałby – co w polskiej rzeczywistości nie jest bez znaczenia.

## Zakończenie

Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012, z perspektywą do roku 2016, wyznaczyła następujące cele średniookresowe:

Głównym celem strategicznym jest doprowadzenie do sytuacji, w której projekty dokumentów strategicznych wszystkich sektorów gospodarki będą, zgodnie z obowiązującym w tym zakresie prawem, poddawane procedurze oceny oddziaływania na środowisko i wyniki tej oceny będą uwzględniane w ostatecznych wersjach tych dokumentów [Rada Ministrów, 2008: 15].

Natomiast najbliższe cele to: „W latach 2009–2012 jest konieczny rozwój metodologii wykonywania ocen oddziaływania na środowisko dla dokumentów strategicznych oraz szkolenia dla projektodawców tych dokumentów oraz dla osób oceniających” [Rada Ministrów, 2008: 15]. Jak podkreśla Kistowski:

Dalszego doskonalenia wymagają [...] metody bezpośredniej oceny wpływu ustaleń dokumentów strategicznych na środowisko, które nie powinny ograniczać się jedynie do metod macierzowych, ale rozwijać także metody analizy powiązań sieciowych oraz powiązań przyczynowo-skutkowych, szczególnie do oceny skutków skumulowanych, a także metody monitorowania skutków wpływu realizacji ustaleń dokumentów strategicznych na środowisko przyrodnicze [Kistowski, 2011: 13].

Analiza SOOŚ z punktu widzenia jej ewaluacyjnego charakteru umożliwia inne spojrzenie na OOS oraz SOOŚ. W tym aspekcie na plan pierwszy wysuwają się jej proceduralne oraz prakseologiczne aspekty, które implikują właściwe zrozumienie miejsca i wzajemnych stosunków pomiędzy stronami zaangażowanymi (partycypacyjny charakter), pomocniczą rolę raportów-prognoz (ekspertyz), demokratyzację i transparentność procesów rządzenia i zarządzania.

Obecnie cechy przydawane środowisku przyrodniczemu uzupełniane są o normatywne (obok pragmatyczno-ekonomicznych i formalnoprawnych oraz politycznych) wartości – warunkując wspólną odpowiedzialność społeczeństwa poprzez demokratycznie negocjowane korzyści i ryzyka. SOOŚ to nowy instrument zarządzania, który dopiero jest „testowany” w praktyce krajów UE, ale instytucjonalizuje procesy decyzyjne, które dotychczas odbywały się w porządku demokracji pośredniej. W tym sensie jest ona próbą świadomej realizacji ideału tzw. demo-

kracji deliberatywnej i jest formą demokracji inkluzywnej. Wsparcie postępowania rzetelnymi raportami pozwala – poprzez prospektywne szacowanie ryzyka występującego w procesach rozwoju – na zmniejszenie niepewności. Wiąże on w postępowaniu decyzyjnym i za pośrednictwem dialogu sfery: polityczną, administracyjno-zarządczą, naukową, a także ekonomiczną. W tym też sensie SOOŚ spełnia definicję ewaluacji Leszka Korporowicza, który stwierdza, że „procesy ewaluacyjne są dynamiką przepływów informacyjnych, ludzkich i instytucjonalnych o zmiennym często zdeteritorializowanym charakterze osadzonym w sieciowych strukturach społeczeństwa wiedzy” [Korporowicz, 2010: 2].

## Literatura

- Adamczyk J. (2008), *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć* (wystąpienie na konferencji naukowej, Lubiatów 2008 rok), materiał niepublikowany.
- Bauman Z. (2011), *Kultura w płynnej nowoczesności*, Narodowy Instytut Audiowizualny, Warszawa.
- Beck U., Giddens A., Lash S. (2009), *Modernizacja refleksyjna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Degórski M. (2004), *Geografia fizyczna a społeczno-ekonomiczna w badaniach środowiska geograficznego*, [w:] Z. Chojnicki (red.), *Geografia wobec problemów teraźniejszości i przyszłości*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Kiepas J. (2001), *Eko-filozofia a racjonalność nauki i techniki – krytyka cywilizacji technicznej w ujęciu Henryka Skolimowskiego*, [w:] A. Papuziński, Z. Hull (red.), *Wokół ekofilozofii*, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz.
- Kistowski M. (2002), *Wybrane aspekty metodyczne sporządzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przyrodnicze*, „Człowiek i Środowisko”, t. 26, nr 3–4, s. 55–72.
- Olejniczak K. (2008), *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych*, INTERREG III, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa, [http://boris.home.pl/new\\_boris.org.pl/img](http://boris.home.pl/new_boris.org.pl/img) (dostęp: 15.05.2011).
- Zarębska J. (2008), *Environmental Impact Assessment (EIA) as an Instrument Supporting Conscious Self-updating in Regional Development Planning*, „Management”, vol. 12, nr 2, University of Zielona Góra, s. 252–263.
- Шитиков В.К., Розенберг Г.С., Зинченко Т.Д. (2003), *КОЛИЧЕСТВЕННАЯ ГИДРОЭКОЛОГИЯ: методы системной идентификации.*, Тольятти, Проект Opinii Komitetu Regionów „Usprawnienie Dyrektywy SEA I OOS”, <http://www.cor.europa.eu> (dostęp: 15.05.2011).
- Bojanowska I. (2008), *Ocena oddziaływania na środowisko*, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:H1r5aZbF\\_bMJ:www.chem.ug.edu.pl/~bojirka/OOS.pdf](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:H1r5aZbF_bMJ:www.chem.ug.edu.pl/~bojirka/OOS.pdf) (dostęp: 15.05.2011).
- Iwińska K. (red.) (2010), *Konsultacje społeczne wokół inwestycji infrastrukturalnych Collegium Civitas Press*, Klub Myśli Społecznej Inicjatywy, Warszawa, <http://www.civitas.edu.pl> (dostęp: 15.05.2011).

- Kierzkowski T. (2002), *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do UE*, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K52A08fdVxUJ:archiwum.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf+Kierzkowski,+Ocena+\(ewaluacja\)+program%](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:K52A08fdVxUJ:archiwum.parp.gov.pl/doc/raport11.pdf+Kierzkowski,+Ocena+(ewaluacja)+program%+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Kistowski M. (2007), *Kolizje i konflikty środowiskowe w planowaniu przestrzennym na obszarach cennych przyrodniczo*, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Kistowski M. (2011), *Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategie rozwoju województw*, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=9.%09Kistowski+M.%2C+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Korporowicz L. (2010), *Ewaluacja w społeczeństwie wiedzy*, Toruń, [http://www.google.pl/#hl=pl.L.%20Korporowicz\\_Ewaluacja](http://www.google.pl/#hl=pl.L.%20Korporowicz_Ewaluacja+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Lackowski A., Lenart W., Wiszniewska B., Szydłowski M. (2004), *Metodyka oceny oddziaływania na środowisko jako całość w procesie wydawania pozwolenia zintegrowanego*, NFOŚ Warszawa, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q.](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q.+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Platzer U. (2004), *Wdrożenie Dyrektywy 2001/42 w sprawie ochrony wpływu niektórych planów i programów na środowisko*, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:33bi5davGAwJ:www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/wytyczne\\_wdrozenie\\_dyrektywa\\_soos.pdf](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:33bi5davGAwJ:www.poig.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/wytyczne_wdrozenie_dyrektywa_soos.pdf+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Rada Ministrów (2008), *Polityka ekologiczna państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016*, Warszawa, [http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MNfVep7RnTgJ:ww.w.mos.gov.pl/g](http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:MNfVep7RnTgJ:ww.w.mos.gov.pl/g+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011). [www.gdos.gov.pl](http://www.gdos.gov.pl) (dostęp: 30.06.2011).
- Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski* (2009), Dokument przyjęty na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2009 r., Warszawa, [http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=14.%09](http://www.google.pl/#hl=pl&source=hp&q=14.%09+(dostęp:15.05.2011).) (dostęp: 15.05.2011).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483; z 2001 r. Nr 28 poz. 319; z 2006 r. Nr. 200 poz. 1471; z 2009 r. Nr. 114 poz. 946; <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz.U. z 2010 r. Nr 24 poz. 124, Nr 75 poz. 474, Nr 106 poz. 675, Nr 119 poz. 804, Nr 130 poz. 871, Nr 149 poz. 996, Nr 155 poz. 1043, Dz.U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159, [www.gov.sejm.pl](http://www.gov.sejm.pl) (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r., tekst jedn. 2008, Dz.U. Nr 25 poz. 150, <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. Nr 199 poz. 1227, <http://www.gov.sejm.pl> (dostęp: 15.05.2011).