



Maciej J. Nowak

OCENA ODDZIAŁYWANIA PRZEDSIĘWZIĘCIA NA ŚRODOWISKO JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ŚRODOWISKIEM W WYBRANYCH GMINACH POLSKICH

Maciej J. Nowak, dr – Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

adres korespondencyjny:

Pracownia Ekonomiki Przestrzennej

al. Piastów 17, 70-310 Szczecin

e-mail: Maciej.Nowak@zut.edu.pl

ASSESSMENT OF THE ENVIRONMENTAL IMPACT AS AN INSTRUMENT OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT IN SELECTED POLISH MUNICIPALITIES

SUMMARY: The aim of this paper is to estimate the role of bodies of municipalities in environmental impact assessment and main problems in issuing decisions about environmental conditions. In the article there are leading objections that municipal bodies have on the process of environmental impact assessment. Relations between municipal bodies and nature conservation authorities were defined in the context of preformed assessing process. The research was based on municipalities covered by the NATURA 2000 areas, located in Kuyavian-Pomeranian Voivodeship, Podkarpackie Voivodeship, Silesian Voivodeship and Świętokrzyskie Voivodeship.

KEYWORDS: environmental impact, environmental management, municipalities

Wstęp

Problematyka związana ze stosowaniem przez poszczególne organy administracji publicznej procedury oceny oddziaływania na środowisko wciąż – zarówno w wymiarze praktycznym, jak i teoretycznym – wywołuje sporo kontrowersji. W szczególności różne wątpliwości występować mogą przy okazji prowadzenia procedury przez organy inne niż organy ochrony środowiska. W założeniu bowiem ocena oddziaływania na środowisko powinna doprowadzić do zrównowżenia rozwoju w praktycznym wymiarze, zwłaszcza pomiędzy celami gospodarczymi i środowiskowymi. Powyższe zadanie może być realizowane w największym zakresie, gdy organem prowadzącym postępowanie jest powołany – przede wszystkim w tym celu – regionalny dyrektor ochrony środowiska lub też nawet Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Zupełnie inaczej jednak ocenić należy przypadek, gdy organem prowadzącym postępowanie jest wójt/ burmistrz/ prezydent miasta. Przy okazji jego udziału w takiej sprawie mogą być brane pod uwagę już zupełnie odmienne racje oraz sposoby realizacji określonych zapisów ustawowych. Niewątpliwie pojawiać się mogą zróżnicowane konflikty pomiędzy podmiotami, które reprezentują w sferze publicznej różne wartości i różne interesy. Celem artykułu jest określenie roli organów gmin w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, głównych problemów związanych z wydawaniem na szczeblu lokalnym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Sformułowano następujące cele szczegółowe:

- wyodrębnienie głównych zastrzeżeń wyrażanych przez organy gmin względem procedury oceny oddziaływania na środowisko,
- określenie relacji pomiędzy organami gmin a organami ochrony środowiska w kontekście realizowanej procedury ocenowej,
- ocena, czy i w jakim zakresie dotychczasowy zakres zaangażowania organów gmin w realizację procedury ocenowej oraz wysokie wartości przyrodnicze w gminie wpływają na koncepcję organów gminy dotyczącą prowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko.

Wybrano gminy, które objęte są obszarami Natury 2000 położone w czterech województwach: kujawsko – pomorskim, podkarpackim, śląskim oraz świętokrzyskim. Z tej grupy odpowiedzi zostały udzielone przez przedstawicieli 64 gmin. Byli to gminni pracownicy samorządowi właściwi do spraw przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, reprezentujący w ramach przeprowadzonych ankiet stanowisko organów gminy. W tym kontekście zadawano pytania dotyczące:

- liczby wydanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w latach 2009 – 2011 oraz liczby odmów ustalenia środowiskowych uwarunkowań, liczby wniesionych odwołań od decyzji oraz liczby decyzji uchylonych przez organ wyższej instancji,

- opinii na temat poszczególnych etapów związanych z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w tym problemów organizacyjnych, czasu wydania decyzji,
- opinii na temat strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

W przypadku, gdzie było to możliwe, a gdzie pewne kwestie wydawały się niewyjaśnione przeprowadzono w urzędach gmin wywiady bezpośrednie, w ramach których doprecyzowano ewentualne wątpliwości oraz ogólne wcześniejsze założenia odnoszono do indywidualnych przypadków gmin.

Zarządzanie środowiskiem i zasada zrównoważonego rozwoju

Środowisko naturalne stanowi zespół naturalnych elementów ściśle powiązanych ze sobą, otaczających organizmy żywe, którego komponentami są: budowa geologiczna, rzeźba terenu, klimat, wody, gleby oraz organizmy żywe¹. Poskrobko definiuje zarządzanie środowiskiem jako naukę i działalność praktyczną, zajmującą się projektowaniem, wdrażaniem, kontrolowaniem i koordynowaniem procesów gospodarowania środowiskiem. Obejmuje ono wiele sfer – od edukacji ekologicznej społeczeństwa, przez narzędzia proekologicznej reorientacji gospodarki, do rekomendacji w zakresie gospodarowania w konkretnych ekosystemach. Obiektem zarządzania środowiskiem jest społeczeństwo, gospodarka oraz środowisko². Czynnikiem łączącym wskazane elementy należy nazwać przepływ materii, energii oraz informacji. W związku z powyższym podmioty zarządzające środowiskiem powinny właśnie wyrażać dbałość o prawidłowość niniejszego procesu. Bojar-Fijałkowski pod pojęciem zarządzania środowiskiem rozumie zarządzanie użytkowaniem i kształtowaniem środowiska naturalnego przez sterowanie jego procesami oraz monitorowanie, czy kontrolowanie wpływu innych organizmów i organizacji na środowisko³.

Na zarządzanie środowiskiem duży wpływ mają również uwarunkowania wyznaczone przez ramy instytucjonalne i organizacyjne. Unia Europejska opracowała w maju 2007 roku w Lipsku Agendę terytorialną i stanowiącą jej rozwinięcie Pierwszy program działań, mający zorganizować jej cele⁴. Wskazano tam między innymi na konieczność nadania wymiaru terytorialnego niektórym sektorom Unii Europejskiej, na przykład wzmocnienie zarządzania wielopoziomowego, partycypacji społecznej, a także większe zróżnicowanie wdrażania polityki spójności. Ponadto, w szerszym zakresie uwzględniono kwestie dotyczących

¹ B. Luchter, *Przyrodnicze podstawy gospodarowania*, Kraków 2009, s. 9.

² B. Poskrobko (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007, s. 14-15.

³ T. Bojar-Fijałkowski, *Regulacje prawne w obszarze zarządzania środowiskowego*, w: W. Polak, T. Noch (red.), *Globalne i regionalne problemy ochrony środowiska*, Gdańsk 2006, s. 311.

⁴ Por. *Territorial Cohesion: Conclusions of the Portuguese Presidency. Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy*, Ponta Delada, Azores, 23 – 24 November 2007; *Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE*, IP/07/1756, Bruksela, 23 listopada 2007.

zmian klimatycznych i przeciwdziałaniu zagrożeniom naturalnym⁵. Pewne rozwiązania właściwe dla zarządzania środowiskiem są również określone w dokumentach przygotowanych na szczeblu krajowym. Przykładowo, Ramy polityki ochrony środowiska w Polsce zostały sprecyzowane w Polityce ekologicznej państwa na lata 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016, gdzie wskazano działania związane z poprawą jakości środowiska i wdrażaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Priorytetem w tym kontekście jest efektywne wykorzystanie środków z Unii Europejskiej na wyposażenie kolejnych aglomeracji w oczyszczalnie ścieków i systemy wodno-kanalizacyjne, a także nowoczesną gospodarkę odpadami⁶.

W zarządzaniu środowiskiem przez podmioty publiczne kluczową rolę odgrywa koncepcja zrównoważonego rozwoju. W literaturze wskazuje się, że w ujęciu ekonomicznym zrównoważony rozwój oznacza maksymalizację korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, przy jednoczesnej ochronie i zapewnieniu odtwarzania się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w dłuższym okresie⁷. Stanowi on próbę zdefiniowania łączących ludzkość wspólnych globalnych interesów społecznych⁸. Zrównoważony rozwój oznacza rozwój trwały, stabilny i samopodtrzymujący się, wiążący się z potrzebą uzyskania oraz trwałego utrzymania najlepszych efektów gospodarowania, zarówno w sensie ilościowym, jak i jakościowym⁹. Celem zrównoważonego rozwoju jest wzrost dobrobytu społecznego oraz jednostkowego oraz harmonijne ułożenie relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą¹⁰.

Wskazać należy, że nawet z powyższego przeglądu różnych koncepcji wynika, że pojęcie zrównoważonego rozwoju pozostaje sporne i budzi nadal różnorodne wątpliwości. Możliwe jest nawet wyróżnianie i określanie ekonomii zrównoważonego rozwoju¹¹. Tym niemniej, w praktycznym wymiarze zrównoważony rozwój będzie realizowany i wdrażany przez poszczególne jego instrumenty, w szczególności przykładowo poprzez:

- ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,;
- dostęp społeczeństwa do informacji o środowisku,
- możliwość udziału przedstawicieli społeczeństwa w procedurach ważnych z punktu widzenia ekologicznego.

⁵ T.G. Grosse, *Zintegrowane podejście w polityce spójności. Przykład dyskusji na temat strategii lizbońskiej i spójności terytorialnej*, w: *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Warszawa 2008, s. 27.

⁶ *Ochrona środowiska i ekoinnowacje. Raport końcowy*, Warszawa 2010, s. 18.

⁷ A. Woś, *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992 nr 1-3.

⁸ J. Pietrewicz, *Ochrona środowiska w warunkach procesów globalizacji*, Warszawa 2011, s. 118.

⁹ B. Poskrobko (red.), op. cit., s. 22.

¹⁰ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 30.

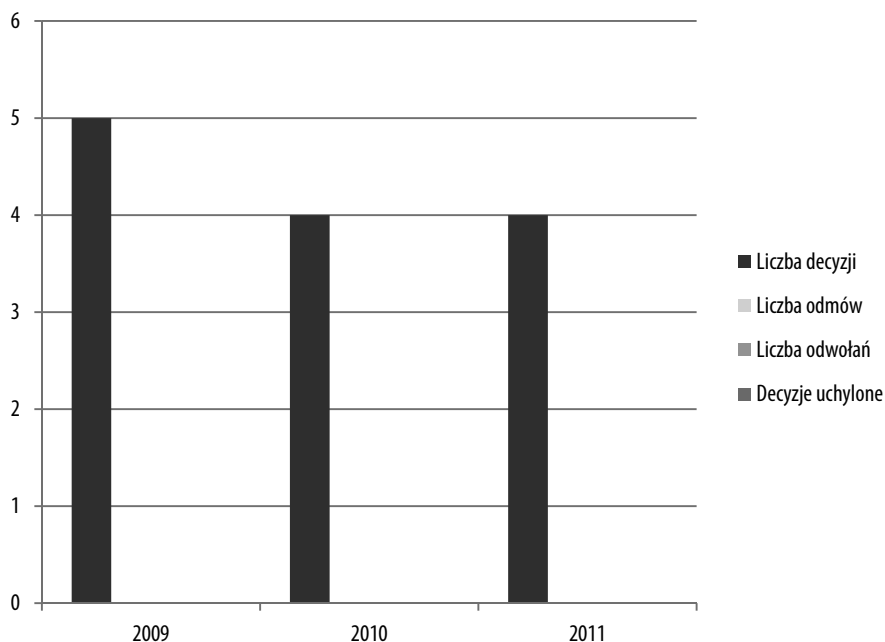
¹¹ H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010, s. 128-130.

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydawane w badanych gminach

Podstawowym zagadnieniem, który jest brany pod uwagę w kontekście prowadzonych badań są wydane w poszczególnych gminach decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach.

Rysunek 1

Mediana dla decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w badanych gminach ogółem



Medianę dla danych związanych z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach w latach 2009-2011 w badanych gminach przedstawiono na rysunku 1. Zweryfikowano zarówno medianę dla samej liczby wydawanych decyzji, jak również medianę dla wnoszonych odwołań, dla odmów ustalenia środowiskowych uwarunkowań, a także dla liczby uchyleń wydanych decyzji przez organ wyższej instancji. Niniejsze dane stanowią podstawę do oceny:

- zakresu występowania problemu przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko w skali lokalnej – i w konsekwencji zakresu występowania w tej skali dylematów dotyczących relacji pomiędzy inwestycjami a środowiskiem;
- zakresu kontrowersji, które konkretne przypadki mogą przysparzać,
- znajomości procedur przez organy wydające decyzje.

W większości przypadków badanych gmin, które – warto to podkreślić – są w porównaniu do innych, zlokalizowanych w badanych województwach szczególnie cenne z punktu widzenia środowiskowego, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są wydawane w niewielkim zakresie, a ewentualne dotyczące ich konflikty występują również w niewielkim zakresie. Bardzo podobne tendencje występują w badanych gminach w największym stopniu (ponad 70% powierzchni) objętych obszarem Natura 2000.

W badanej grupie gmin większa liczba decyzji (przekraczająca 10 wydanych decyzji w skali rocznej) jest zauważalna w 20 przypadkach. W gminach Lubicz i Sędziszów w skali roku wydawanych jest ponad 40 decyzji, a wskazać można bardzo dużo gmin, w których w ciągu roku nie jest wydawana żadna decyzja. Odwołania średnio są wnoszone rocznie w około 20 gminach, a liczba odwołań w skali całego roku w badanych przypadkach nie przekracza 30 rocznie. Jeszcze mniejsza w odniesieniu do ogólnej liczby wydanych decyzji była skala uchyleń decyzji przez organ wyższej instancji. W roku 2009 występowało bowiem 13 takich przypadków (w 10 gminach), a w latach kolejnych liczba takich przypadków była rocznie o połowę niższa. Podobnie, w niewielkim zakresie prezentuje się liczba odmów w zakresie ustalenia środowiskowych uwarunkowań. W roku 2009 w badanych gminach było 11 takich przypadków, w roku 2010 – 17, a w roku 2011 – 5. Z powyższego wynika, że skala problemu dotycząca konfliktów i zróżnicowanych wizji środowiskowych uwarunkowań w gminach w tym zakresie nie jest znacząca – zwłaszcza w odniesieniu do spraw objętych zakresem innych decyzji (na przykład decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu). Jednocześnie w przeważającym zakresie organy w pierwszej instancji przy okazji wydawania decyzji nie popełniają błędów merytorycznych ani formalnych, które mogłyby skutkować zakwestionowaniem całej decyzji w wyższej instancji.

Wydawane decyzje dotyczą zróżnicowanych problemów. W szczególności należy tutaj wyróżnić najczęściej pojawiające się grupy tematyczne dotyczące:

- modernizacji dróg i chodników w skali lokalnej i ponadlokalnej (w największym zakresie),
- budowy kanalizacji sanitarnej,
- budowy obiektów infrastruktury technicznej (w szczególności sieci wodociągowej),
- budowy oczyszczalni ścieków,
- wydobywania kopaliny,
- budowy i przebudowa warsztatów samochodowych,
- budowy hal magazynowych,
- budowy biogazowni,
- budowy wiatraków.

Model ten występuje w przeważającej większości badanych gmin. Przyjąć więc w związku z powyższym można, że ocena oddziaływania na środowisko musi być brana pod uwagę i w tym kontekście wywiera wpływ przede wszystkim na szeroko rozumiane inwestycje infrastrukturalne oraz wybrane inwestycje o charakterze komercyjno – usługowym. Z takimi celami w przeważającym zakresie można także łączyć decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w gminach.

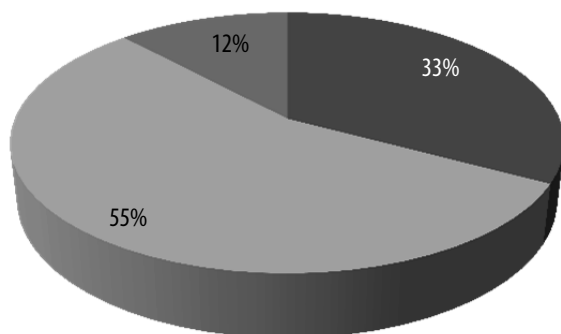
Oczywiście – bardziej w jednostkowym przypadku, możliwa jest sytuacja, w ramach której organy gmin zajmować się będą przy tej okazji także innymi zagadnieniami.

Rysunek 2

Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dśu) powinna być wydawana przez organy gminy – badane gminy ogółem

Czy decyzja środowiskowa powinna

- być wydawana przez organy gminne
- nie powinna być wydawana przez organy gminne
- powinna być wydanwana przez organy gminne w mniejszym niż obecnie zakresie



Wśród najważniejszych zagadnień związanych z efektywnością przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko w skali lokalnej, bardzo istotną rolę odgrywa ocena tego instrumentu zarządzania przez same, właściwe w danej sprawie organy gminy. W związku z powyższym, pierwsze ze sformułowań w ankiecie badań miało na celu zweryfikowanie tego, w jakim zakresie przedstawiciele poszczególnych gmin instrument ten akceptują. Pytanie nie zostało zadane jednak wprost, ale sformułowane trochę szerzej. W ten sposób przedstawiciele gmin wypowiadają się nie tylko na temat samej oceny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, ale także jej roli w całym systemie zarządzania środowiskiem. Większość badanych gmin negatywnie ocenia przyporządkowanie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach akurat organom wykonawczym gmin (rysunek 2). Z jednej strony powodem może być tutaj niechęć przedstawicieli poszczególnych gmin do realizacji konkretnych obowiązków, ale ograniczenie się tylko i wyłącznie do takiej konkluzji byłoby błędne i niewystarczające. Cześć ankietowanych wskazuje, że organy gmin powinny zajmować się wydawaniem decyzji o jeszcze mniejszym zakresie wpływu na środowisko niż obecnie brane w tym kontekście pod uwagę. Można więc przyjąć,

że w bardzo dużej części gmin występuje obawa przed nadmiernie szerokimi obowiązkami, wymagającymi znacznej wiedzy specjalistycznej.

Rysunek 3
Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dśu) powinna być wydawana przez organy gminy – gminy objęte znacząco obszarami Natura 2000



Przedstawiono wyniki dla grup badanych gmin o specyficznych cechach, aby bardziej szczegółowo zweryfikować odpowiedzi gmin na każde z zadanych pytań. Na rysunku 3 oraz 4 (oraz ich odpowiednikach w dalszej części pracy) jako takie kryteria wybrano:

- udział procentowy powierzchni obszaru Natura 2000 w gminie (co najmniej 70% powierzchni gminy);
- liczbę wydawanych decyzji w ciągu roku (co najmniej 9 decyzji).

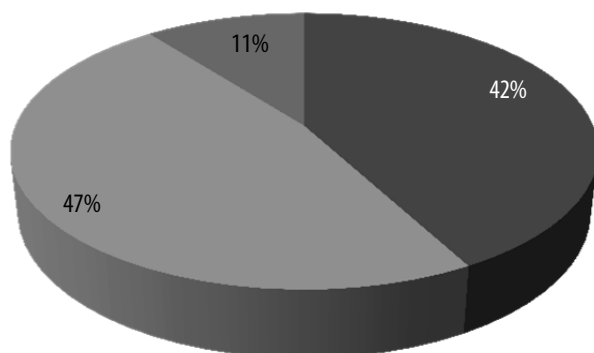
W obu przypadkach uzyskano w ten sposób zbliżone pod względem liczbowym grupy, zawierające około 25% gmin podlegających badaniu. Dane dotyczące lokalizacji w gminach obszaru Natura 2000 udostępniła Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska (GDOŚ). W obu przypadkach pod uwagę są brane odmienne uwarunkowania, jednakże obie wyodrębnione w ten sposób grupy gmin można uznać za szczególnie uprzywilejowane względem pozostałych. Zarówno bowiem większa liczba wydawanych decyzji, jak też większy obszar Natury 2000 niejako zmuszają gminy do szerszej, bardziej szczegółowej analizy poszczególnych zagadnień związanych z oceną oddziaływania na środowisko. I w tym miejscu należy zauważyć – co wynika z rysunku 3 – że lokalizacja w gminie w znacznej części

Rysunek 4

Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dśu) powinna być wydawana przez organy gminy – gminy wydające najwięcej decyzji

Czy dśu powinna

- być wydawana przez organy gminne
- nie powinna być wydawana przez organy gminne
- powinna być wydawana przez organy gminne w mniejszym niż obecnie zakresie

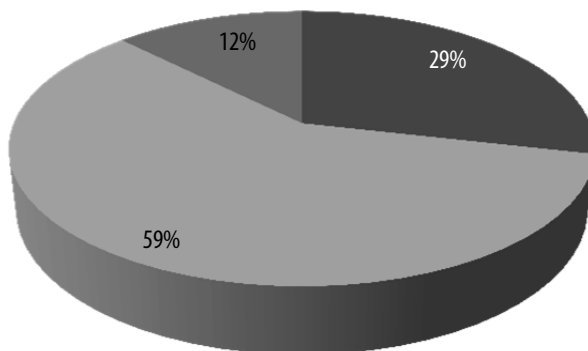


obszaru Natura 2000 jeszcze bardziej – z punktu widzenia organów gminy – komplikuje sprawę związaną z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W tej grupie gmin zdecydowanie większa liczba odpowiedzi zmierza do zakwestionowania przyporządkowania organowi wykonawczemu gminy jakiegokolwiek kompetencji w zakresie oceny oddziaływania na środowisko. Zupełnie odmiennie należy ocenić sytuację w gminach wydających większą liczbę decyzji. Są to gminy bardzo różnorodne – zarówno pod względem charakteru, wielkości, jak również lokalizacji. Z rysunku 4 wynika, że w przeważającym zakresie akurat ta grupa gmin akceptuje przyporządkowaniem organom w skali lokalnej realizacji procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Z powyższego wynika, że największą barierą z punktu widzenia lokalnego jest brak znajomości i doświadczenia w zakresie wydawania decyzji i przeprowadzenia oceny.

Rysunek 5
Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dśu) powinna być wydawana przez organy gminy – gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy

Czy dśu powinna

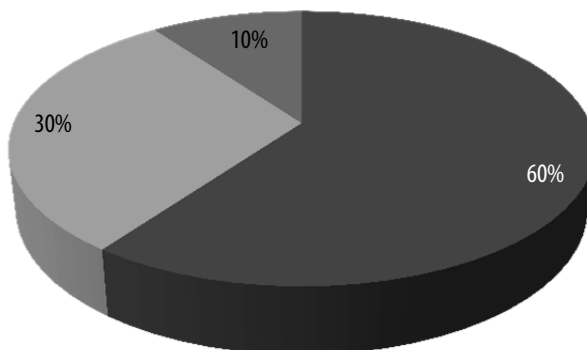
- być wydawana przez organy gminne
- nie powinna być wydawana przez organy gminne
- powinna być wydawana przez organy gminne w mniejszym niż obecnie zakresie



Rysunek 6
Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (dśu) powinna być wydawana przez organy gminy – gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców

Czy dśu powinna

- być wydawana przez organy gminne
- nie powinna być wydawana przez organy gminne
- powinna być wydawana przez organy gminne w mniejszym niż obecnie zakresie



Osobnego rozpatrzenia wymaga analiza udzielonych odpowiedzi w gminach opierająca się na kryterium liczby mieszkańców. Przyjęto tutaj najbardziej uznaną miarę, według której punktem granicznym pomiędzy małymi a średnimi i dużymi jednostkami jest 20 tysięcy mieszkańców. Zaznaczyć należy również, że zdecydowana większość badanych gmin należy – z tego punktu widzenia – zaliczyć do grupy gmin małych. Liczba mieszkańców będzie w tym kontekście jedną z determinant (oczywiście, nie zawsze przeważającą) odnoszącą się do zakresu prowadzonej działalności gospodarczej w skali lokalnej oraz podejmowanych inwestycji. Przed tym etapem badań postawiono więc hipotezę, że liczba mieszkańców determinuje częstotliwość przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia w gminie, a w konsekwencji – podejście organów gminnych do wskazanej instytucji (rysunki 5 i 6 to potwierdzają). W gminach, które mają większą liczbę mieszkańców występuje zdecydowanie większe przyzwolenie na wydawanie w tej skali przez organy wykonawcze gmin rozstrzygnięć związanych z oceną oddziaływania na środowisko.

Na marginesie zauważyć należy, że w gminach, w których decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zostały uchylone przez organ drugiej instancji (zarówno w mniejszym, jak i większym zakresie) większość ankietowanych postuluje przynajmniej ograniczenie roli organów wykonawczych gminy w ocenie oddziaływania na środowisko. Jedynie 48% ankietowanych z tej grupy proponuje utrzymanie dotychczasowych zasad. Niewątpliwie podyktowane jest to negatywnymi doświadczeniami i problemami w ramach prowadzonych spraw.

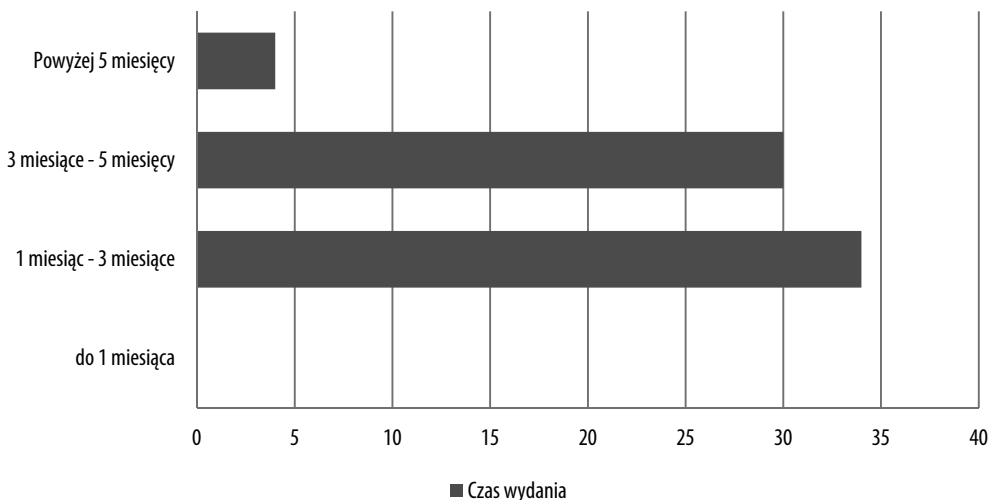
Czas potrzebny do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Istotną determinantą wpływającą na efektywność zarządzania jest czas, w trakcie którego podejmowane są poszczególne działania. W ramach funkcjonowania administracji publicznej ten czas powinien być szczególnie rozpatrywany w kontekście od złożenia konkretnego wniosku przez inwestora do dnia wydania decyzji. Oczywiście, dzień wydania decyzji nie jest równoznaczny z dniem zakończenia całej sprawy. Decyzja administracyjna jest bowiem wiążąca od momentu, gdy jest ostateczna, czyli gdy nie przysługuje na nią żaden środek odwoławczy. Jednakże zakres wnoszonych odwołań i dokonywanych uchyień decyzji w pierwszej instancji, w przypadku oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie jest istotnym problemem. Dlatego tym bardziej zasadne wydaje się zweryfikowanie czasu od złożenia wniosku do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w badanych gminach.

Osobne zweryfikowanie czasu potrzebnego do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach również oparto na badaniach związanych z przygotowaną wcześniej ankietą. Alternatywne badania wymagałyby analizy wszystkich wydanych decyzji w każdej z badanych gmin. Informacje uzyskane od ankietowanych należy uznać za wiarygodne, odzwierciedlające wcześniejsze ustalenia badawcze poczynione w ramach prowadzonych wywiadów bezpośrednich.

Rysunek 7

Czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach
w poszczególnych gminach – badane gminy ogółem

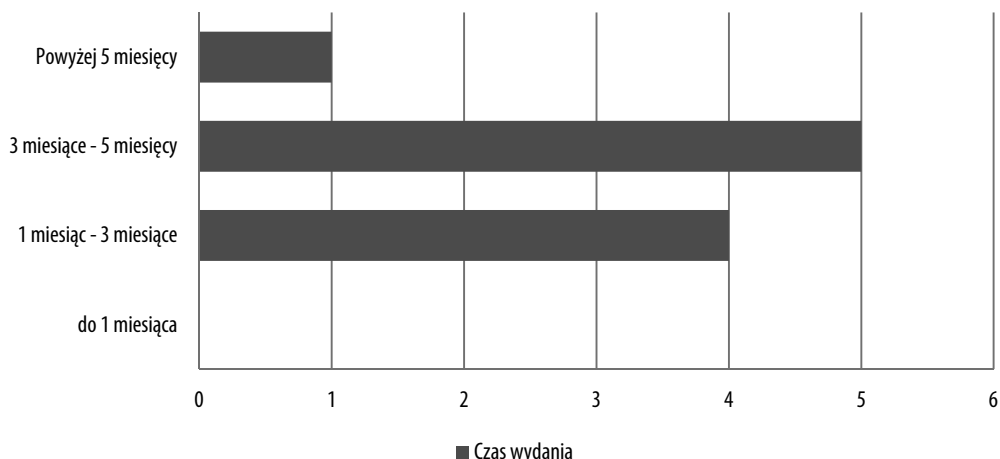


W największej liczbie badanych gmin czas wydania decyzji wynosi od 1 do 3 miesięcy (rysunek 7). Bardzo duża grupa gmin mieści się również w przedziale od 3 miesięcy do 5 miesięcy. Żadna z badanych gmin nie wydaje decyzji w okresie krótszym niż 1 miesiąc, a niektórym cała procedura zajmuje więcej niż 5 miesięcy. Co do zasady, takie więc terminy trzeba mieć na uwadze przy kalkulacji odnoszących się do poszczególnych inwestycji. W ogólnym ujęciu tak wyglądają ogólne proporcje czasowe związane z koniecznością realizacji procedury środowiskowej. Jest to ważne przede wszystkim z punktu widzenia inwestora dążącego do zapewnienia możliwości szybkiej realizacji określonej inwestycji oraz z punktu widzenia gminy, której organy przez sprawne działanie mogą – również na tym etapie – wpływać pozytywnie na rozwój gospodarczy w sferze lokalnej.

Czas wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może być zróżnicowany w poszczególnych grupach gmin wyodrębnianych na podstawie ich lokalizację oraz liczby wydawanych decyzji. Z rysunku 8 i 9 wynika jednak, że nie ma tutaj radykalnych zmian względem ogółu gmin. Większe doświadczenie w wydawaniu tych rozstrzygnięć administracyjnych jedynie w niewielkim stopniu w ogólnym zakresie skraca całe postępowanie. Trochę bardziej istotna wydawać się będzie tutaj zmiana wynikająca z rysunku 8. Dodać można, że w grupie gmin wydających najmniej (od 0 do 2) decyzji rocznie czas związany z wydaniem decyzji jest już dłuższy. Ponad 62% przedstawicieli tych gmin wydaje decyzje w przedziale czasowym od 3 do 5 miesięcy. Gminy, w których w badanym okresie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zostały uchylone w większości przypadków (65%) również wydają decyzje w okresie od 3 do 5 miesięcy.

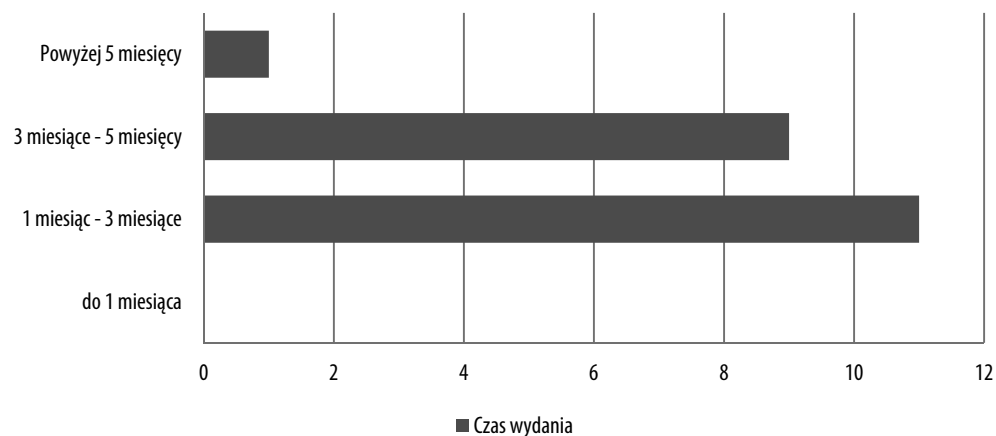
Rysunek 8

Czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w poszczególnych gminach – gminy objęte znacząco obszarem Natura 2000



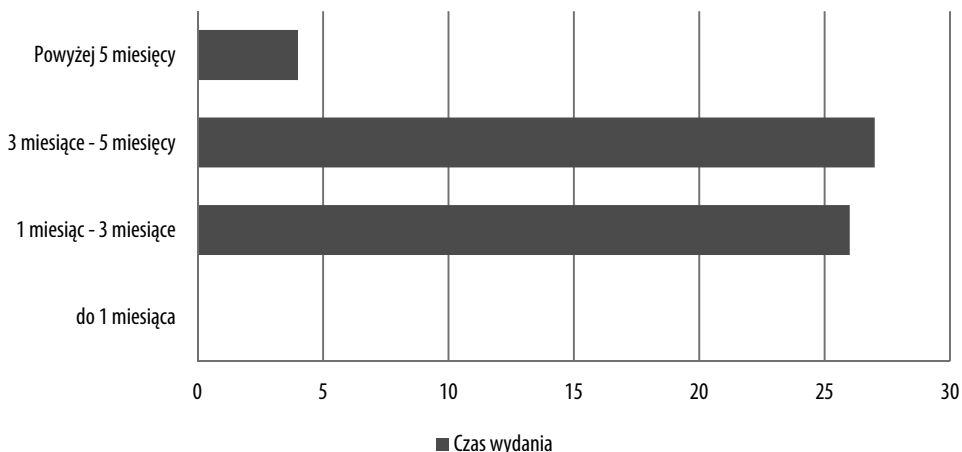
Rysunek 9

Czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w poszczególnych gminach – gminy wydające najwięcej decyzji

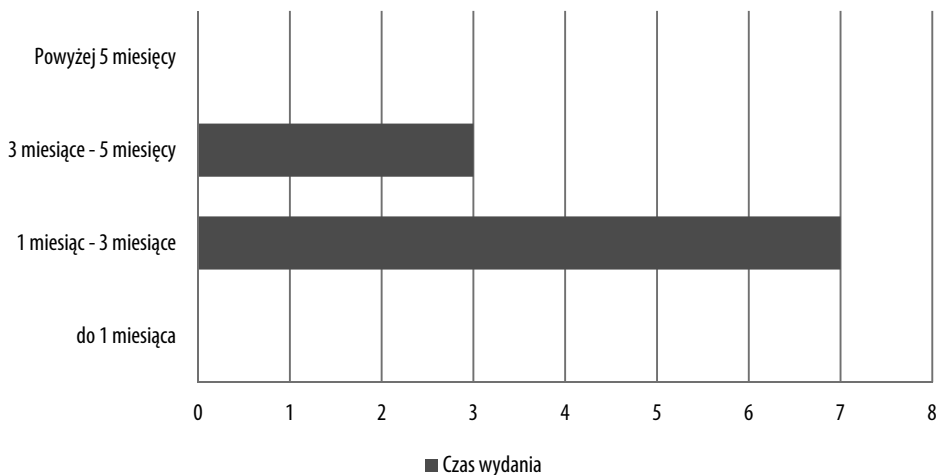


W gminach atrakcyjnych pod względem przyrodniczym (znacząco objętych obszarem Natura 2000) postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko zajmuje trochę więcej czasu niż w gminach ogółem. Powyższe potwierdza wcześniejsze wyniki badań, związane w tendencją, w ramach której tego rodzaju położenie gmin w istotnym stopniu utrudnia organom prowadzenie postępowań.

Rysunek 10
 Czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w poszczególnych gminach – gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy



Rysunek 11
 Czas wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w poszczególnych gminach – gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców



Zauważyć również należy, że w gminach o większej liczbie mieszkańców (czyli gminach, które mają do czynienia ze zdecydowanie większymi możliwościami w zakresie realizacji poszczególnych inwestycji) decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach są wydawane szybciej niż w innych gminach (rysunek 10 oraz 11). Porównując – opierając się na zróżnicowanych studiach przypadków – zakres rozpatrywanych w poszczególnych gminach przedsięwzięć zauważyć

należy, że to raczej w gminach o większej liczbie ludności będą podejmowane przedsięwzięcia większe i bardziej skomplikowane (bardzo często wymagające więc zdecydowanie szerszej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko). Powyższe należy mieć na uwadze przy porównywaniu obu grup gmin i czasu wydawania decyzji. Jest to dodatkowy argument na rzecz tezy, że większe doświadczenie organów gmin przy wydawaniu takich decyzji oraz szersza perspektywa rozwoju gospodarczego wymuszają niejako na tych gminach bardziej zaawansowane działanie.

Współpraca z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska

Jednym z najważniejszych organów w ramach prowadzonej procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko w skali lokalnej i regionalnej jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który w bardziej istotnych przypadkach wydaje decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, a w pozostałym zakresie współpracuje z organami gmin przez wydawane uzgodnienia oraz opinie – przede wszystkim odnoszące się do raportu na temat środowiskowych uwarunkowań. Przy tej okazji, poza samą realizacją poszczególnych przepisów zawartych w ustawie, liczy się zakres porozumienia pomiędzy dwiema grupami organów – czyli organami wykonawczymi gmin a organami ochrony środowiska. W związku z powyższym, podjęto próbę określenia, jak organy wykonawcze gmin w tym kontekście oceniają jakość tej współpracy. Niniejsza ocena stanowi niewątpliwie podstawę do weryfikacji zakresu problemów występujących w trakcie całej procedury.

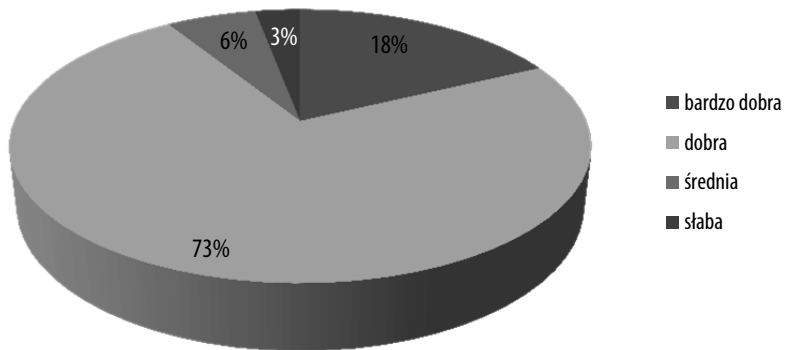
Zastrzec należy, że zadane pytanie odnosiło się przede wszystkim do oceny współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w trakcie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Nie uwzględniono więc przy tej okazji innych przypadków, kiedy to dochodzi do współdziałania organów.

W przeważającym zakresie przedstawiciele gmin oceniają bardzo pozytywnie współpracę z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Świadczy to o realizacji co do zasady modelu współpracy zgodnego z intencją ustawodawcy. W takim układzie regionalny dyrektor ochrony środowiska w pewnym sensie pełni też względem organów gmin funkcję doradczą i wspierającą. Negatywna ocena współpracy z jednej strony może świadczyć o złej woli lub braku stosownych kwalifikacji w poszczególnych gminach, ale z drugiej – o pewnych organizacyjnych zaniechaniach ze strony regionalnych dyrektorów, a w najlepszym wypadku – do dopuszczeniu do konfliktu. Jednocześnie zastrzec trzeba, że konfliktów oraz braku porozumień wyeliminować się nie da, dlatego wynik z rysunku 12 należy uznać za bardzo pozytywny.

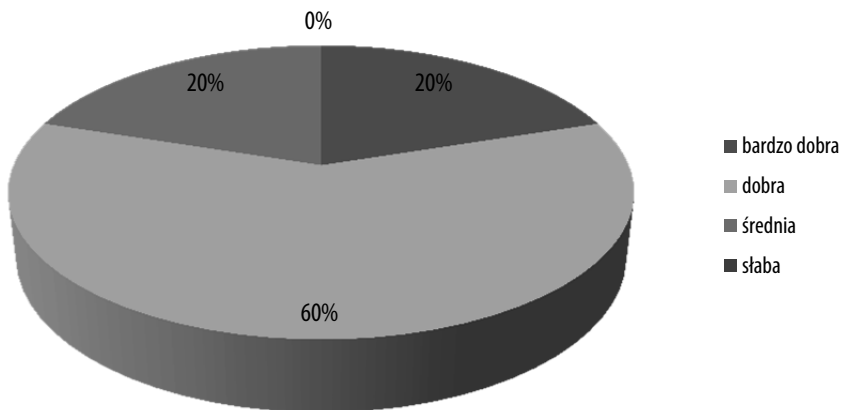
W ramach wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych w gminach negatywnie oceniających współpracę z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska zwraca się przede wszystkim uwagę na zbyt szeroki zakres wymagań środowiskowych przez nich oczekiwanych. Zarzut ten nie stawia jednak w złym świetle

dyrektorów, których głównym zadaniem jako organów ochrony środowiska jest właśnie bardzo rygorystyczna dbałość o taką ochronę.

Rysunek 12
Ocena współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – badane gminy ogółem

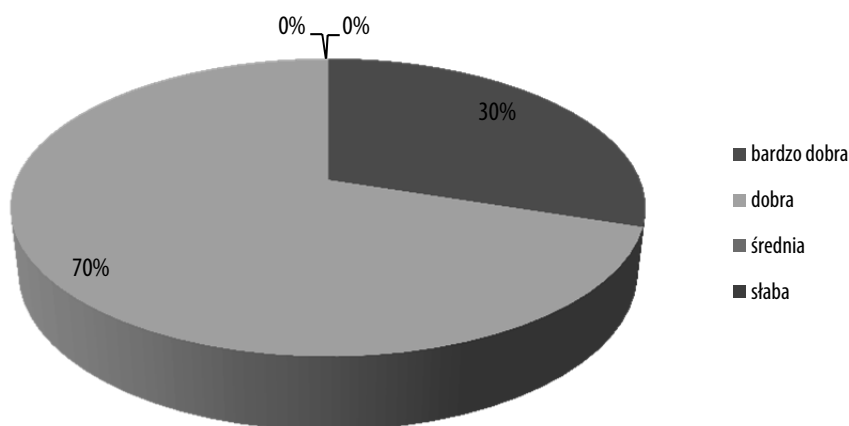


Rysunek 13
Ocena współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – gminy objęte znacząco obszarem Natura 2000



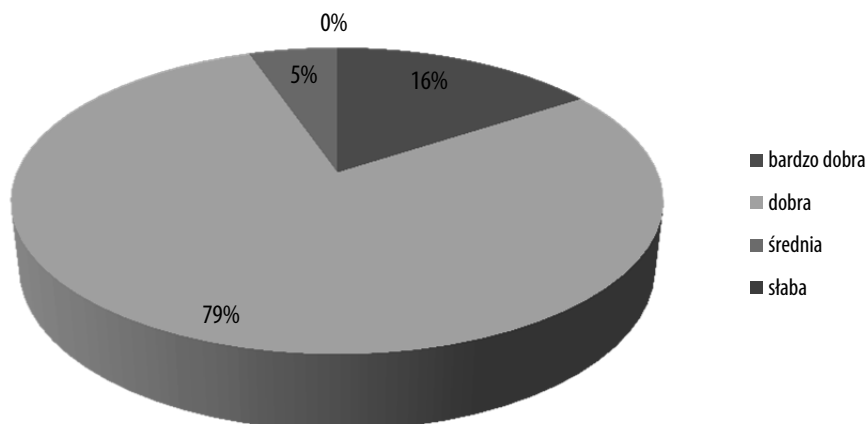
Rysunek 14

Ocena współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – gminy wydające najwięcej decyzji



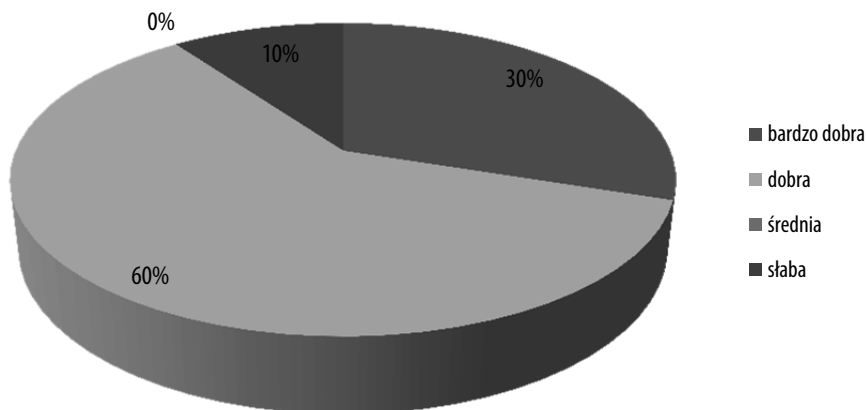
Rysunek 15

Ocena współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy



W poszczególnych badanych grupach gmin tendencje w zakresie oceny roli regionalnego dyrektora ochrony środowiska są zbliżone do wyniku dla badanych gmin ogółem. Zastrzec jednak należy, że w gminach pod względem lokalizacji bardziej problematycznych ocena współpracy jest bardziej negatywna (rysunek 13), a w gminach wydających większą liczbę decyzji – zdecydowanie bardziej pozytywna (rysunek 14). Dodać należy również, że bardzo pozytywnie (35%) lub pozytywnie (65%) oceniają współpracę z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska przedstawiciele gmin, w których w badanym okresie decyzje o środowi-

Rysunek 16
Ocena współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska
– gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców



skowych uwarunkowaniach zostały uchylone przez organ drugiej instancji. Można więc przyjąć, że większe doświadczenie, praktyka konkretnych gmin w podejmowanych działaniach skutkuje polepszeniem współpracy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (przez co również pozytywnie ocenić należy rolę niniejszych organów w całej procedurze). Przy okazji kwalifikacji pewnych przedsięwzięć oraz ustalania zakresu raportu o środowiskowych uwarunkowaniach na terenach bardziej wartościowych pod względem przyrodniczym zdecydowanie szybciej pojawić się mogą ewentualne spory i konflikty. Zauważyć należy tutaj jednak trochę odmienną tendencję przy gminach o większej liczbie mieszkańców, których 10% przedstawicieli (rysunek 16) zdecydowało się zdecydowanie negatywnie ocenić współpracę. Porównując wyniki zawarte na rysunku 14 oraz 16 zauważyć należy, że negatywną ocenę wyraziły gminy, które są – przynajmniej pod względem liczby ludności – lepiej rozwinięte, ale które nie wydawały w ostatnich latach zbyt wielu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W dużej mierze ten ograniczony zakres podejmowanych działań ze strony organów gminy może stanowić jeden z głównych powodów negatywnych ocen organu ochrony środowiska.

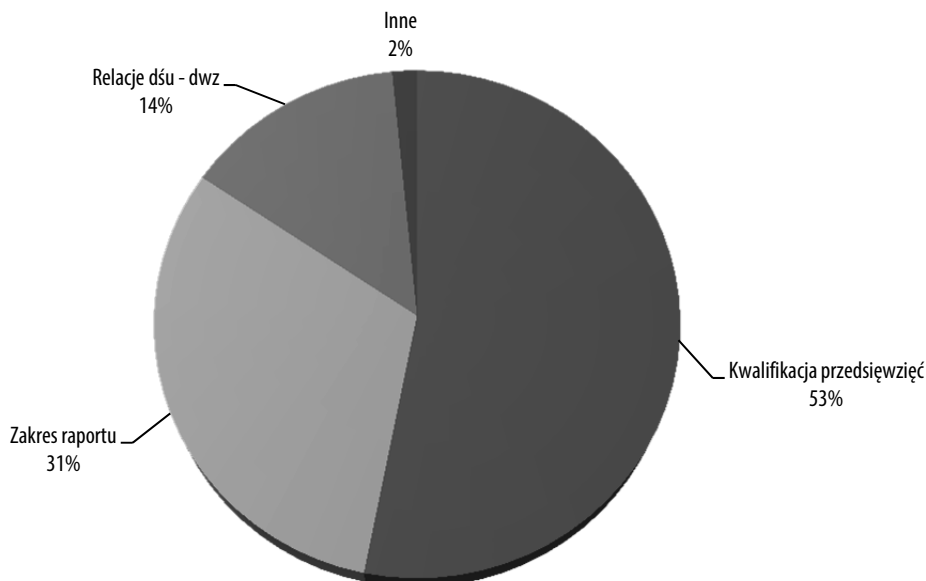
Kluczowe problemy przy przeprowadzaniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko

Przy okazji charakterystyki poprzednich rysunków okazało się, że co najmniej uzasadniona wydaje się konkluzja, zgodnie z którą część przedstawicieli gmin wciąż ma zróżnicowane problemy odnoszące się do procedury oceny oddziaływania na środowisko. Kolejnym celem badawczym wydaje się więc

w takim układzie dokładniejsze określenie tych problemów. W związku z powyższym w trakcie pierwszego etapu badań w ramach przeprowadzanych w gminach wstępnych wywiadów bezpośrednich zdiagnozowano, jakie problemy mogą się pojawiać. Następnie przedłożono listę tych problemów ankietowanym gminom z jednoczesną możliwością dodania przez ankietowanych innych, niewymienionych w pytaniu kwestii.

Rysunek 17

Największe problemy przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach – gminy ogółem



Najbardziej problematyczna w hierarchii problemów związanych z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w badanych gminach okazała się kwalifikacja przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Problemy tego rodzaju w sposób istotny wpływają na cały przebieg postępowania, przesądzając o możliwości realizacji kolejnych elementów proceduralnych. Pomimo szczegółowego rozporządzenia i wyrażanych na szczepku Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska objaśnień poszczególnych przypadków, problem ten wciąż pozostaje istotny i w wielu szczegółowych punktach – nierozwiązany.

Drugie miejsce wśród kwestii problematycznych zajmuje zakres raportu o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to również temat wzbudzający liczne kontrowersje. Inwestor dążący do przyspieszenia postępowania bardzo często optuje za przyjęciem skróconej wersji raportu, a z kolei organ ochrony środowiska oczekiwałby wersji zdecydowanie rozszerzonej, uwzględniającej różnico-

wane warianty. O ile co do zasady ta druga z postaw jest prawnie i merytorycznie bardziej uzasadniona, o tyle w licznych przypadkach mogą pojawić się wątpliwości dotyczące sposobu wykładni pewnych zapisów ustawy.

Gminy wydające więcej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach mają – w odniesieniu do innych gmin – relatywnie większe problemy związane z określeniem zakresu raportu oraz relacjami pomiędzy już wydanymi decyzjami środowiskowymi a decyzjami o warunkach zabudowy. Z kolei w gminach wartościowych z przyrodniczego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługują inne, niewymienione wcześniej problemy sprowadzające się w dużym zakresie do relacji z organami ochrony środowiska.

Gminy prowadzące ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko – studia przypadków

Określona grupa gmin w ramach odpowiedzi na pytania badawcze udzieliła znacznie bardziej szczegółowych odpowiedzi. W związku z powyższym rozszerzono analizę względem wybranych gmin uzyskując w tym zakresie studia przypadków.

W gminie Grudziądz w badanym okresie wydano łącznie 26 decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania. Decyzje dotyczyły takich przedsięwzięć, jak:

- rozbudowa blacharni,
- rozbudowa parku rozrywki,
- modernizacja składowiska odpadów,
- wydobywanie kopalni,
- budowa budynków usługowych,
- przebudowa dróg,
- budowa stacji paliw.

Ogółem w trzech sprawach w badanym okresie wniesiono odwołanie, w tym w dwóch – dotyczących blacharni i budowy lakierni – wydane decyzje zostały uchylone przez organ wyższego stopnia.

W gminie Grębów w badanym okresie wydano ogółem sześć decyzji ustalających środowiskowe uwarunkowania. Dotyczyły one przede wszystkim rozbudowy warsztatu mechaniki samochodowej, wydobywania kopalni, budowy hali przemysłowej oraz adaptacji budynku techniczno – magazynowego na stację demontażu pojazdów. Względem przedsięwzięcia związanego z wydobywaniem kopalni odmówiono ustalenia środowiskowych uwarunkowań. W badanej gminie zauważyć jednocześnie należy bardzo dużą liczbę przypadków, w ramach których najpierw rozważano, a następnie stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wątpliwości te dotyczyły między innymi:

- budowy kanalizacji sanitarnej,
- przebudowy drogi wojewódzkiej,

- budowy pomocniczego węzła betoniarskiego,
- zmiany przeznaczenia części działki na punkt zbierania odpadów złomu i metali kolorowych.

W gminie wiejskiej Krzywca wydano siedem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Żadna z decyzji ani przez strony, ani tym bardziej – organy wyższego stopnia nie została zakwestionowana. Wydane decyzje dotyczyły:

- adaptacji i budowy zakładu elementów konstrukcyjnych,
- przebudowy nawierzchni jezdni odcinków dróg gminnych,
- przebudowy kładki przez rzekę San,
- rewitalizacji zespołu dworsko – pałacowego w Babicach,
- eksploatacji złoża kruszywa pod inwestycję budowy stawu hodowlanego.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań dotyczących oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko można wywodzić pewne wnioski. Wśród kluczowych kryteriów, które przy tej okazji powinny być brane pod uwagę wyróżnić należy przede wszystkim:

- liczbę wydawanych decyzji przez poszczególne organy,
- liczbę odmów w zakresie ustalenia środowiskowych uwarunkowań,
- przeznaczenie, którego poszczególne decyzje dotyczą.

W poszczególnych gminach dane te mogą być bowiem bardzo zróżnicowane. Dotyczy to zwłaszcza pierwszego z wymienionych kryteriów, czyli liczby wydawanych decyzji. W gminach, w których przeprowadza się więcej ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, należy zauważyć zmieniające się podejście do niniejszego instrumentu zarządzania środowiskiem. Doświadczenie wpływa na bardziej pozytywną jego ocenę, a co za tym idzie – większe zaangażowanie się poszczególnych organów w całą procedurę. Elementem, który w znaczącym zakresie determinuje przygotowanie przedstawicieli gmin będzie zaangażowanie organów ochrony środowiska w propagowanie wiedzy w tym zakresie (na przykład przez specjalistyczne publikacje i szkolenia). Dotychczasowy dorobek organów ochrony środowiska należy ocenić pozytywnie. W tym kontekście zwrócić należy między innymi na następujące działania:

- organizowanie lub współorganizowanie konferencji poświęconych ocenom oddziaływania na środowisko,
- przygotowywanie specjalistycznych publikacji metodycznych,
- opracowanie stron internetowych związanych z procedurą oceny oddziaływania na środowisko.

Z przeprowadzonych badań wynika również, że pozytywnie ocenić trzeba funkcjonowanie organów ochrony środowiska w sferze administracji publicznej. Jeżeli na szczeblu lokalnym pojawiają się zarzuty względem tych organów, to sprowadzają się one przede wszystkim do wskazania nadmiernego rygoryzmu przy ocenie zagadnień środowiskowych. Powyższy kierunek działania jest w pełni uzasadniony zadaniami i celami powiązаныmi z organizacją i utworzeniem

funkcji regionalnych dyrektorów ochrony środowiska oraz Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Ważnym problemem może być termin związany z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Dotyczy to zwłaszcza perspektywy inwestora, dla którego niniejsza procedura wiązać się będzie z przedłużeniem inwestycji o około 3-5 miesięcy. Z jednej strony tego rodzaju negatywne skutki dla inwestora stanowią konieczną konsekwencję zapewnienia szerszych proceduralnych gwarancji ochrony środowiska, ale z drugiej strony rozważyć należy, czy w ogólnym systemie zarządzania przestrzenią i zarządzania środowiskiem nie można zaproponować rozwiązań, które określone negatywne skutki przynajmniej w jakimś zakresie minimalizowałyby.

Literatura

Bojar-Fijałkowski T., *Regulacje prawne w obszarze zarządzania środowiskowego*, w: W. Polak, T. Noch (red.), *Globalne i regionalne problemy ochrony środowiska*, Gdańsk 2006

Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009

Grosse T.G., *Zintegrowane podejście w polityce spójności. Przykład dyskusji na temat strategii lizbońskiej i spójności terytorialnej*, w: *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Warszawa 2008

Luchter B., *Przyrodnicze podstawy gospodarowania*, Kraków 2009

Ochrona środowiska i eko innowacje. Raport końcowy, Warszawa 2010

Pietrewicz J., *Ochrona środowiska w warunkach procesów globalizacji*, Warszawa 2011

Poskrobko B. (red.), *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 2007

Rogall H., *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Warszawa 2010

Territorial Cohesion: Conclusions of the Portuguese Presidency. Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion and Regional Policy, Ponta Delada, Azores, 23 – 24 November 2007; *Spójność terytorialna w samym centrum politycznego programu UE*, IP/07/1756, Bruksela, 23 listopada 2007

Woś A., *Rolnictwo zrównoważone*, „Zagadnienia Ekonomiki Rolnej” 1992 nr 1-3

Aneks **Badane gminy**

Barlinek	Kąkolewnica	Sępapol
Bolków	Krapkowice	Szaflary
Biłgoraj	Kleczew	Szamotuły
Bliżyn	Kleszczewo	Szczawnica
Czorsztyn	Kobylanka	Swarzędz
Czersk	Ksawerów	Stegna
Ciężkowice	Kościelisko	Skarżysko Kościelne
Chąšno	Kłodzko	Solina
Chrzastowice	Maniowy	Serniki
Czarna	Międzyrzec Podlaski	Sanok
Czarny Dunajec	Myślenice	Siekierczyn
Chocianów	Mikołajki	Sandomierz
Częstochowa	Narol	Spytkowice
Chąšno	Nowy Sącz	Skarżysko Kościelne
Dębica	Nowe Miasto	Szczytniki
Deszczno	Lubin	Suchy Las
Gryfino	Lanckorona	Suwałki
Gorzów	Ludwin	Szaflary
Goleniów	Lesko	Świeradów Zdrój
Gniezno	Lądek Zdrój	Świerzno
Gnojno	Łańcut	Świdnica
Grybów	Oleśnica	Tarłów
Gorzyce	Opole	Tarnowo Podgórne
Hyżne	Olsztyn	Tułowice
Izbica	Popielów	Wyryki
Jarosław	Poronin	Września
Katowice	Pawłosiów	Wadowice
Karpacz	Polkowice	Wałbrzych
Kamiennik	Police	Wielgomłynny
Kielce	Pyzdry	Wierzbinek
Krościenka (oba)	Rabka Zdrój	Węgliniec
Koszalin	Radków	Zakopane
Kościelisko	Siechnice	Zduny
Komprachcice	Słupca	Zduńska Wola
Kalwaria Zabrzydowska	Suwałki	