

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego

Wykonanie zadań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, zarówno na poziomie lokalnym, regionalnym, jak i ogólnokrajowym, może skutkować istotnymi (niestety, najczęściej niekorzystnymi) zmianami w otaczającym środowisku. Konstatacja ta nabiera szczególnego znaczenia przy odwołaniu się do przedmiotu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (dalej jako u.p.z.p.). Wszak w świetle jej art. 1 ust. 1 podstawą kształtowania polityki przestrzennej, postępowania w sprawach przeznaczania nieruchomości na określone cele i wreszcie ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, poza ładem przestrzennym, jest zrównoważony rozwój.

Realizacja zasad wspomnianego wyżej zrównoważonego rozwoju wymaga w pierwszym rzędzie uwzględniania wymagań ochrony środowiska przy kształtowaniu przestrzeni. Dotyczyć to będzie między innymi zachowania wartości krajobrazowych, odpowiedniego kształtowania (terytorialnie) możliwości dokonywania emisji, czy też zachowania określonych obszarów w stanie niezmienionym.

Prawidłowe, efektywne i skuteczne wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju do planowania i zagospodarowania przestrzennego zależne jest od wielu czynników. Jak się jednak zdaje, kluczową rolę w tym zakresie będzie odgrywać możliwość pozyskania stosownej wiedzy na temat potencjalnych skutków przyjmowania dokumentów planistycznych dla środowiska. Celowi temu służy instytucja strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.

Instytucja ocen oddziaływania pojawiła się na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku, jako wyraz stosowania instrumentów ochrony środowiska zaliczanych do tzw. drugiej generacji. Dostrzeżono bowiem rolę, jaką mogły odgrywać działania zapobiegawcze. Podejście takie określano odejściem od technologii „końca rury” na rzecz instrumentów o charakterze zapobiegawczym. W konsekwencji doprowadziło to do sformułowania jednej z podstawowych zasad prawa ochrony środowi-

1 Uniwersytet Śląski w Katowicach.

2 Dz.U. z 2016 r. poz. 778 ze zm.

ską, jaką jest zasada prewencji. Została ona dostrzeżona już w trzecim programie działań Wspólnot Europejskich w dziedzinie ochrony środowiska³, a sama zasada prewencji na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego została wprowadzona do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie TfUE)⁴. Podobną rolę odgrywa tu zasada (reguła) przezorności. Zobowiązuje ona do podejmowania wszelkich środków zapobiegawczych, w przypadku realizacji działań, których „środowiskowe” skutki nie są do końca rozpoznane. Szczególną rolę może odegrać postulat rozważenia różnych alternatyw planowanej działalności i wybór wariantu najbardziej korzystnego dla środowiska⁵.

Pierwotnie procedury oceny oddziaływania na środowisko odnosiły się do konkretnych zamierzeń inwestycyjnych, czyli oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć. Termin ten został wprowadzony po raz pierwszy w USA na mocy ustawy z 1969 r. o Narodowej Polityce Ochrony Środowiska (*NEPA – National Environmental Policy Act*)⁶. We Wspólnotach Europejskich odpowiednia regulacja została wprowadzona na mocy dyrektywy Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. nr 85/337/EWG w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁷. Akt ten obowiązuje do chwili obecnej w wersji skonsolidowanej jako dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. nr 2011/92/UE.

Koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku to czas rozwoju, zwłaszcza na kontynencie europejskim, innych typów ocen oddziaływania na środowisko. Chodzi tu przede wszystkim o ocenę skutków przyjęcia i realizacji dokumentów o charakterze planistycznym czy też programowym. W literaturze światowej instrument ten jest powszechnie określany mianem *Strategic Environmental Assessment (SEA)*⁸.

3 Por. Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986), Official Journal C 046, 17/02/1983 P. 0001.

4 Por. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

5 Szerzej na ten temat P. Korzeniowski (w.): Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 61-62; J.A. Tickner, K. Geiser, The precautionary principle stimulus for solutions- and alternatives-based environmental policy, „Environmental Impact Assessment Review” 2004, Vol. 24, Issues 7-8, s. 801-824. Por. także R. Cooney, The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Natural Resource Management, An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners IUCN Policy and Global Change Series No. 2. IUCN – The World Conservation Union 2004, s. 5-12.

6 Szerzej na ten temat patrz The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years Council on Environmental Quality Executive Office of the President, January 1997, s. 2. Por. także J. Sommer, Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury, Wrocław 2005, s. 241-242.

7 Council Directive 85/337/EEC of 27 June 1985 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment. Tekst pierwotny: Official Journal L 175 z dnia 5 lipca 1985 r., s. 40-48. Polska wersja językowa: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2004, wyd. spec., rozdz. 15, t. 1, s. 248-256 ze zm.

8 Por. H. Abaza, R. Bisset, B. Sadler, Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, Geneva 2004, s. 85 i nast. oraz Applying Strategic Environmental Assessment Good practice guidance for development co-operation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.

We Wspólnotach Europejskich formalne wprowadzenie ocen oddziaływania o charakterze strategicznym nastąpiło na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁹.

Implementacja wspomnianych wyżej dyrektyw regulujących procedury ocen oddziaływania na środowisko następuje obecnie przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰ (ustawa o ocenach). Z punktu widzenia omawianej problematyki podstawową rolę w tym zakresie odgrywa dział IV ustawy zatytułowany Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko.

Ustawa definiuje strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko jako (art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o ocenach) „postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu”.

Trudno jednak z powyższej definicji wywnioskować, czym jest ocena strategiczna. Przepis powyższy w istocie stanowi definicję „ignotum per ignotum”, gdyż w jego świetle oceną strategiczną jest „postępowanie w sprawie”. Bez wątpienia określa on jednak samą procedurę, jej kolejne etapy.

W zakresie próby zdefiniowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko można odwołać się do dorobku literatury. Ewelina Iwanek-Chachaj definiuje ją jako „instrument służący realizacji zasady integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi, przyczyniając się do jednoczesnej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju oraz zasady kompleksowości”¹¹. Dość ciekawego spostrzeżenia w tym zakresie dokonał Marek Górski. Jego zdaniem „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest pewną procedurą składającą się z wielu wymaganych ustawą działań, w wyniku których organ powinien zebrać informacje umożliwiające prawidłowe, ze środowiskowego punktu widzenia, ustalenie ostatecznej treści dokumentu”¹². Niestety żadna z przedstawionych prób zdefiniowania strategicznej oceny

9 Dz.Urz. UE, wyd. spec. 2004, rozdz. 15, t. 6, s. 157-164.

10 Obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 353 ze zm.

11 E. Iwanek Chachaj, (w:) Prawo ochrony środowiska, Jerzy Stelmasiak (red.), Warszawa 2010, s. 98.

12 M. Górski, (w:) Prawo ochrony środowiska, Marek Górski (red.), Warszawa 2014, s. 111.

oddziaływania na środowisko nie charakteryzuje istoty tej procedury. Dlatego odwołując się do przedstawionej swego czasu przeze mnie definicji ocen planowanych przedsięwzięć, można by określić omawianą w niniejszym artykule procedurę jako instrument wykorzystywany w trakcie przyjmowania dokumentu o charakterze planistycznym lub programowym. Pozwala on decydentowi (organowi przyjmującemu projekt dokumentu) na uzyskanie wiedzy na temat środowiskowych, społecznych i innych istotnych skutków przyjęcia i realizacji planu lub programu. Dzięki temu może on tak ukształtować treść projektu, aby zapewniała ona potrzeby ochrony środowiska i realizację zasady zrównoważonego rozwoju¹³.

Zakres przedmiotowy obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wyznacza zasadniczo art. 46 ustawy o ocenach. W jego świetle oceny takiej wymagają projekty:

- 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego,
- 2) polityk, strategii, planów lub programów 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, planów lub programów innych niż wymienione w pkt 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 ochrony¹⁴.

Przedmiotem opracowania jest ocena oddziaływania na środowisko aktów planowania przestrzennego, zatem dalsze rozważania odniosą się tylko do tej problematyki.

Strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko w rozpatrywanym zakresie podlegają zasadniczo trzy dokumenty. Są nimi, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Brak tu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Takie rozwiązanie wydaje się

13 G. Dobrowolski, Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011, s. 306.

14 Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest wymagane także w przypadku projektów dokumentów innych niż wymienione w art. 46, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57, organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47 ustawy o ocenach).

trafne, gdyż dokument ten nie stanowi bezpośredniej podstawy do realizacji zamierzeń mogących wpłynąć negatywnie na środowisko. Ustawodawca niejako „w zamian” zdecydował się na objęcie procedurą przedmiotowej oceny także projekty strategii rozwoju regionalnego. Biorąc jednak pod uwagę treść art. 6a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵, dotyczy to również projektów programów, umowy partnerstwa i programów służących realizacji umowy partnerstwa.

Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagać będą także zmiany wyżej wskazanych dokumentów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jej zakres będzie uzależniony od dokonywanych zmian. Jeśli wprowadzane zmiany są niewielkie (i przede wszystkim nie wpłyną na stan środowiska), organ przygotowujący projekt dokumentu może odstąpić od wspomnianej procedury¹⁶. Winien jednak wziąć pod uwagę szereg okoliczności, o których mowa w art. 49 ustawy. Są to:

- 1) charakter działań przewidzianych w dokumentach, w szczególności:
 - a) stopień, w jakim dokument ustala ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do usytuowania, rodzaju i skali tych przedsięwzięć,
 - b) powiązania z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach,
 - c) przydatność w uwzględnieniu aspektów środowiskowych, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, oraz we wdrażaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska,
 - d) powiązania z problemami dotyczącymi ochrony środowiska;
- 2) rodzaj i skala oddziaływania na środowisko, w szczególności:
 - a) prawdopodobieństwo wystąpienia, czas trwania, zasięg, częstotliwość i odwracalność oddziaływań,
 - b) prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych,
 - c) prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska;
- 3) cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko, w szczególności:
 - a) obszary o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadające znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, wrażliwe na oddziaływania, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub intensywne wykorzystywanie terenu,

15 Dz.U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.

16 Po uzgodnieniu z właściwymi organami wskazanymi w art. 57 i 58 ustawy o ocenach. W przypadku planu miejscowego będą to regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz państwowy powiatowy inspektor sanitarny.

- b) formy ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz obszary podlegające ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym.

Stosowna informacja o odstąpieniu od oceny musi zostać podana do publicznej wiadomości, wraz z przytoczeniem wyżej wskazanych okoliczności.

Strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko przeprowadza organ przygotowujący projekt dokumentu. W przypadku planu miejscowego oraz studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy będzie to organ wykonawczy gminy. W odniesieniu zaś do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju – minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego.

Odwołując się do przytoczonej wcześniej definicji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko można stwierdzić, że składa się ona z czterech etapów. Są to:

- a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
- b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,
- c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
- d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Uzgodnienie stopnia szczegółowości prognozy dotyczy zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w tym dokumencie. Organami właściwymi są tu w przypadku planu miejscowego i studium regionalny dyrektor ochrony środowiska i państwowy powiatowy inspektor sanitarny. W odniesieniu do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju uzgodnienie następuje z Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym. W każdym przypadku współdziałania określono 30-dniowy termin jego dokonania.

Treść i zakres prognozy oddziaływania na środowisko określa art. 58 ust. 2 ustawy o ocenach. Brak tu jednak miejsca na szczegółową analizę tego dokumentu¹⁷. Jest on przygotowywany zasadniczo przez organ właściwy do opracowania pro-

17 Progniza oddziaływania na środowisko: 1) zawiera: a) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, b) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, c) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania, d) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, e) streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym, f) oświadczenie autora, a w przypadku gdy wykonawcą prognozy jest zespół autorów – kierującego tym zespołem, o spełnieniu wymagań, o których mowa w art. 74a ust. 2 ustawy, stanowiące załącznik do prognozy; 2) określa, analizuje i ocenia: a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem, c) istniejące problemy ochrony środowiska, istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu, e) przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średniotermino-

jektu planu podlegającego ocenie. W praktyce powierza się to zadanie podmiotom posiadającym kwalifikacje, o których mowa w art. 74a ust. 2 ustawy o ocenach¹⁸.

Ustawa o ocenach, w art. 51 ust. 3 zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia) do określenia, w drodze rozporządzenia, dodatkowych wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotychczas jednak akt taki nie został wydany¹⁹.

Szczegółowe wymagania względem prognozy określa art. 52 ustawy o ocenach. W świetle tego przepisu powinna ona zawierać informacje przygotowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu, jak też etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem. Uwzględnia się w niej również informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzonych dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania.

Po sporządzeniu prognozy oddziaływania na środowisko jest ona przekazywana organom współdziałającym oraz poddawana postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Jednakże w odniesieniu do planu miejscowego i studium sytuacja wygląda nieco inaczej. Otóż, zgodnie z art. 54 ust. 3 ustawy o ocenach zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodaro-

we i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: – różnorodność biologiczną, – ludzi, – zwierzęta, – rośliny, – wodę, – powietrze, – powierzchnię ziemi, – krajobraz, – klimat, – zasoby naturalne, – zabytki, – dobra materialne – z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy; 3) przedstawia: a) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, b) biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru – rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.

- 18 Autorem prognozy oddziaływania na środowisko, a w przypadku zespołu autorów – kierującym tym zespołem powinna być osoba, która: 1) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie na kierunkach związanych z kształceniem w obszarze: a) nauk ścisłych z dziedzin nauk chemicznych, b) nauk przyrodniczych z dziedzin nauk biologicznych oraz nauk o Ziemi, c) nauk technicznych z dziedzin nauk technicznych z dyscyplin: biotechnologia, górnictwo i geologia inżynierska, inżynieria środowiska, d) nauk rolniczych, leśnych i weterynaryjnych z dziedzin nauk rolniczych, nauk leśnych lub 2) ukończyła, w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym, co najmniej studia pierwszego stopnia lub studia drugiego stopnia, lub jednolite studia magisterskie i posiada co najmniej 5-letnie doświadczenie w pracach w zespołach przygotowujących raporty o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognozy oddziaływania na środowisko, lub brała udział w przygotowaniu co najmniej 5 raportów o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub prognoz oddziaływania na środowisko.
- 19 Z dniem 15 listopada 2008 r. utraciło zaś moc rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 197, poz. 1667).

wania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Chodzi tu o rozwiązania przewidziane w art. 11 i 17 tego ostatniego aktu. Konieczne jest jednak dokonanie pewnego zastrzeżenia. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje rozbudowany system opinii i uzgodnień, którym poddawane są projekty studium i planu miejscowego. Należy jednak przyjąć, iż tej procedurze będzie podlegać również prognoza. Wynika to bowiem z treści art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 5 i 6 oraz art. 17 pkt 6, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko²⁰. Opinia (uzgodnienie) nie będzie zatem dotyczyć samego projektu, ale również dołączonej do niego prognozy.

W odniesieniu do zapewnienia udziału społeczeństwa sytuacja będzie wyglądać podobnie. Nakaz powyższy, w ocenie ustawodawcy, wyczerpuje możliwość składania uwag do projektu planu i studium.

Przeprowadzona w powyższy sposób procedura strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dostarcza organowi pewnej wiedzy na temat potencjalnych środowiskowych skutków przyjęcia dokumentu. W związku z tym konieczne jest najczęściej dokonanie odpowiednich zmian w projekcie planu lub programu. Wynika to bezpośrednio z treści art. 55 ust. 1 ustawy o ocenach. Zgodnie z tym przepisem organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, bierze pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów współdziałających oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. W przypadku studium i planu miejscowego chodzi oczywiście o uwagi wniesione w trybie art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wykazanie negatywnego wpływu na środowisko realizacji planu i programu nie stanowi, co do zasady, przesłanki odrzucenia projektu dokumentu. Jak trafnie wskazał między innymi WSA w Warszawie w wyroku z dnia 23 czerwca 2009 r.: „w polskim systemie prawnym, nie ustanowiono zasady prymatu ochrony środowiska nad innymi względami. Ramy uwzględniania kwestii ochrony środowiska wyznacza zasada zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP). W myśl tej zasady organ administracji orzekający w sprawie powinien mieć na uwadze także uwarunkowania związane z rozwojem społeczno-gospodarczym”²¹.

20 Por. A. Fogel, (w:) Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym. Lex/EI pkt 4.13.

21 Sygn. IV/SA 1269/08 za orzeczenia.nsa.gov.pl

Istnieje jednak sytuacja, gdy wykazanie negatywnego wpływu na środowisko skutkuje niemożnością przyjęcia dokumentu. Dotyczy to przypadków, gdy ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że plan lub program, a raczej jego realizacja) może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000²².

Dla celów informacyjnych, ale również związanych z koniecznością monitorowania środowiskowych skutków monitorowania planu i programu do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informację, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko,
- 2) opinie właściwych organów,
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski,
- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone,
- 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

Z tym ostatnim wiąże się obowiązek organu (uprzednio opracowującego projekt dokumentu) monitoringu skutków jego realizacji w zakresie oddziaływania na środowisko.

Przedstawiona wyżej procedura strategicznej oceny oddziaływania jawi się jako mocno skomplikowana, aczkolwiek niezbędna. Owa niezbędność wynika nie tylko ze zobowiązań Polski jako członka Unii Europejskiej. Jest również potrzebna z czysto merytorycznego punktu widzenia. Konieczna jest bowiem wiedza dotycząca ewentualnych środowiskowych skutków przyjęcia określonych dokumentów (a zwłaszcza miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Do jej mankamentów bez wątpienia należy zaliczyć jednak powiązanie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z obowiązujących przepisów nie wynika w sposób wyraźny, iż prognoza oddziaływania na środowisko podlega procedurom współdziałania, a także że dokument ten podlega postępowaniu z udziałem społeczeństwa. Jak się zdaje, rozwianie wszelkich wątpliwości jest bardzo proste. W przypadku studium i planu miejscowego należy zrezygnować z ode-

22 Chyba, że zaistnieją przesłanki przewidziane w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.). W świetle tego przepisu „jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000”.

słania, w tym zakresie, do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ocena taka winna być dokonywana w całości na podstawie przepisów ustawy o ocenach.

STRATEGIC ENVIRONMENTAL IMPACT ASSESSMENT
OF SPATIAL PLANNING ACT

Keywords: Spatial plan, Strategic Environmental Assessment

The study is to discuss procedures for strategic environmental impact assessment with particular emphasis on spatial planning acts. Legal regulation in this area is highly doubtful. They relate primarily to the procedures handshake (giving opinions) environmental impact assessment and public participation procedure.

Bibliografia:

- Abaza H.R., Sadler B., Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach, Geneva 2004.
- Applying Strategic Environmental Assessment Good practice guidance for development co-operation, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2006.
- Cooney R., The Precautionary Principle in Biodiversity Conservation and Natural Resource Management, An issues paper for policy-makers, researchers and practitioners IUCN Policy and Global Change Series No. 2. IUCN – The World Conservation Union 2004.
- Dobrowolski G., Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, Toruń 2011.
- Fogel A., (w:) Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Lex/El pkt 4.13.
- Górski M., (w:) Prawo ochrony środowiska, Marek Górski (red.), Warszawa 2014.
- Iwanek-Chachaj E., (w:) Prawo ochrony środowiska, Jerzy Stelmasiak (red.), Warszawa 2010.
- Korzeniowski P., (w:) Prawo ochrony środowiska, M. Górski (red.), Warszawa 2009.
- Sommer J., Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury, Wrocław 2005.
- The National Environmental Policy Act. A Study of Its Effectiveness After Twenty-five Years Council on Environmental Quality Executive Office of the President, January 1997.
- Tickner J.A., Geiser K., The precautionary principle stimulus for solutions- and alternatives-based environmental policy, „Environmental Impact Assessment Review” 2004, Vol. 24, Issues 7-8.