



Maciej J. Nowak

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

---

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

adres korespondencyjny:

Pracownia Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami

ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin

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

## STRATEGIC EVALUATION OF THE IMPACT ON ENVIRONMENT AS AN INSTRUMENT IN ENVIRONMENT MANAGING IN SELECTED POLISH MUNICIPALITIES

**SUMMARY:** The article attempts to verify the main problems during the strategic assessment of the impact on the environment at the local level, as well as how the relationship between this assessment instrument and the local spatial development plan. It is another opportunity to re-analyse one of the levels of the relationship between the spatial planning and the environmental protection. In the last part of the study examines how the role of the strategic environmental impact assessment is perceived in the context of the objectives and principles of the sustainable development. The study has been expanded in this respect with the results of direct interviews. As part of the carrying out the study objectives, research was conducted in Polish municipalities which are in the range of Natura 2000 and are located in four voivodeships: Kuyavian – Pomeranian, Subcarpathian, Silesian and Świętokrzyskie.

**KEY WORDS:** strategic evaluation, impact on environment, environment managing

---

## Wstęp

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko stanowi drugą (obok oceny oddziaływania na środowisko) formę oceny oddziaływania na środowisko dopuszczalną w polskim systemie zarządzania środowiskiem. Przeprowadzana jest ona przy okazji realizacji poszczególnych dokumentów rozwojowych, w tym aktów polityki przestrzennej. Przede wszystkim w tym ostatnim zakresie strategiczna ocena dotyczy gmin, które przed uchwaleniem lub aktualizacją miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego taką procedurę powinny przeprowadzić. I przede wszystkim właśnie w zakresie uchwalania tych dokumentów, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko będzie zauważalna w skali lokalnej. Przy czym pamiętać należy, że przy aktach planowania przestrzennego stanowiących jedynie drobne zmiany tych wcześniej przyjętych odstępuje się od przeprowadzenia oceny strategicznej. Biorąc pod uwagę te okoliczności zauważyć trzeba, że w wielu gminach strategiczna ocena będzie przeprowadzana w znikomym zakresie. W związku z tym z prowadzonej analizy wyeliminowano gminy deklarujące, że nie miały do czynienia w badanym okresie z niniejszym instrumentem zarządzania środowiskiem.

W artykule podjęto próbę weryfikacji głównych problemów przy okazji przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w skali lokalnej oraz oceny relacji pomiędzy tym instrumentem a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jest to tym samym kolejna okazja do przeanalizowania jednej z płaszczyzn zależności pomiędzy planowaniem przestrzennym a ochroną środowiska. W ostatniej części badań przeanalizowano jak postrzegana jest rola strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w kontekście celów i zasad zrównoważonego rozwoju. Badania zostały w tym zakresie rozszerzone o wyniki wywiadów bezpośrednich. W ramach realizacji celów badawczych przeprowadzono badania w gminach polskich. Wybrano gminy objęte obszarami Natury 2000 i położone w czterech województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, śląskim oraz świętokrzyskim. Z tej grupy odpowiedzi udzielili przedstawiciele 64 gmin. Odpowiedzi podali gminni pracownicy samorządowi właściwi do spraw przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko, reprezentujący w ramach ankiet stanowisko organów gminy.

## Kluczowe uwarunkowania organizacyjne związane ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko

Pierwszą formą oceny oddziaływania na środowisko jest strategiczna ocena oddziaływania na środowisko. Obowiązek jej przeprowadzenia wynika z proto-

kołu do konwencji z Espoo, podpisanego w Kijowie 21 maja 2003 r.<sup>1</sup> oraz dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko<sup>2</sup>. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest – zgodnie z art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – przeprowadzana względem zróżnicowanych projektów dokumentów z zakresu rozwoju lokalnego i regionalnego. Wśród nich kluczową rolę zajmują dokumenty będące jednocześnie instrumentami zarządzania przestrzenią: między innymi koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Każdy z tych dokumentów odgrywa bardzo ważną rolę, zarówno z punktu widzenia rozwoju lokalnego, jak też – w odpowiednio w wybranych przypadkach – z punktu widzenia rozwoju regionalnego, a nawet krajowego. Jest to o tyle istotne, że instrumenty zarządzania przestrzenią w wielu wypadkach determinują prowadzoną na wskazanych szczeblach politykę rozwojową. Od przeznaczenia poszczególnych terenów i możliwości z nim związanych zależy bowiem zakres podejmowanych działań. Zastrzec tutaj trzeba, że w wielu wypadkach zarządzanie przestrzenią nie musi wywoływać szybko bezpośrednich skutków – często konkretne inwestycje prowadzone są w oderwaniu od przyjętych koncepcji przestrzennych. Zakres oceny oddziaływania na środowisko jest w takich wypadkach bardziej skuteczny – niezależnie od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest – właśnie w indywidualnych przypadkach – przeprowadzana ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Dyskusyjnym od strony teoretycznej zagadnieniem jest wpływ procedury związanej ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko na zakres planowania przestrzennego. Wpływ wydaje się tutaj bardzo istotny – dany akt polityki przestrzennej nie może zacząć obowiązywać, jeżeli nie okaże się zgodny z wymogami środowiskowymi, zweryfikowanymi zwłaszcza w prowadzonej na tą okoliczność prognozie oddziaływania na środowisko i dokonanej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (lub w pewnych przypadkach Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska) faktycznej ocenie. Brak spełnienia przesłanek środowiskowych oznaczać będzie jednocześnie brak możliwości uchwalenia danego dokumentu. Można w związku z powyższym rozszerzyć niniejszy punkt widzenia i wskazać, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, określając zakres instrumentów zarządzania przestrzenią (zwłaszcza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), znacząco wpływa na samo zagospodarowanie przestrzeni, stwarzając zwłaszcza w tym zakresie pewne bariery. Bariery te jednak w szerszej perspektywie determinują rozwiązania przestrzenne na poszczególnych obszarach na zasadzie, że brak możliwości określonego zagospodarowania terenu będzie skutkowało tworzeniem innych koncepcji w tym zakresie.

<sup>1</sup> Dz. Urz. WE 2008/871/WE.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 197 z 21 lipca 2001, s. 30.

Rysunek 1  
Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko a kształtowanie przestrzeni



Źródło: opracowanie własne.

Określenie jednakże strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jako instrumentu zarządzania przestrzenią (zwłaszcza bezpośredniego) wydaje się zbyt daleko idące – wywiera on bowiem na przestrzeń wpływ bardziej pośredni – dopiero poprzez właściwe instrumenty zarządzania przestrzenią (rysunek 1). Z drugiej jednakże strony wpływ oceny jest znaczący. Jak wskazuje A. Fogel, ocena jest dla instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym istotnym elementem procesu wyważania interesów, dostarczającym podmiotom polityki przestrzennej odpowiednie dane<sup>3</sup>. Należy powyższe podkreślić tym bardziej, że w literaturze bardzo mocno wskazuje się na powiązanie zarządzania przestrzenią ze zrównoważonym rozwojem<sup>4</sup>. Ponadto zauważyć należy również to, że zastosowane rozwiązania względem systemu zarządzania przestrzenią cechuje spójność. W literaturze zaznacza się, że takie sporządzanie ocen, między innymi odniesienie zasięgu poszczególnych oddziaływań, wpływa na pewne spójne obszary funkcjonalne, zwłaszcza obszary chronione<sup>5</sup>.

Na podobnej zasadzie należy rozpatrywać strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko jako instrument rozwoju z zakresu przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenów opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>6</sup>. Wskazane w taki sposób dokumenty są analogiczne wobec dokumentów wynikających z zakresu zawartego w aneksie I dyrektywy 2001/42/WE<sup>7</sup>. Plano-

<sup>3</sup> A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2011, s. 179.

<sup>4</sup> Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Dom Organizatora, Toruń 2009, s. 598.

<sup>5</sup> A. Fogel, op. cit., s. 180.

<sup>6</sup> B. Poskrobko, T. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 132.

<sup>7</sup> *Postępowanie administracyjne w sprawach określonych ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie*

wanie stanowi podstawową funkcję zarządzania<sup>8</sup> – tym bardziej więc wydaje się ważne i potrzebne przygotowanie wskazanych dokumentów zgodnie z wymogami środowiskowymi. Dla wszystkich dokumentów z powyższą problematyką związanych powinna również być przeprowadzona ocena, determinując w związku z powyższym pośrednio kierunek prowadzonych działań w każdej z wymienionych sfer.

Ważna z punktu widzenia zarządzania wydaje się także możliwość odstąpienia do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Teoretycznie wydawać to się może działaniem zależnym od oceny organu, jednakże ocena ta jest zawężona do konieczności stwierdzenia, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Niniejszy punkt widzenia wymaga uzasadnienia odnoszącego się do uwarunkowań związanych między innymi ze sprecyzowaniem zakresu oddziaływania, lub braku oddziaływania dokumentu na środowisko, a także cechami branych pod uwagę obszarów. Powinno to być zawsze uwzględniane przy odstępowaniu od dokonywania oceny. Dodatkowo w przypadku aktów polityki przestrzennej kolejnym kryterium jest to, żeby brany pod uwagę dokument zawierał jedynie niewielkie modyfikacje przyjętych już wcześniej rozwiązań. Dokonywanie natomiast większych zmian w poszczególnych dokumentach znów obwarowane jest koniecznością przeprowadzenia oceny. Można więc przyjąć, że system zarządzania środowiskiem przewiduje we wszelkich poważniejszych przedmiotowo określonych przypadkach konieczność środowiskowej weryfikacji niniejszych dokumentów.

Szczególną rolę odgrywa prognoza oddziaływania na środowisko. Jest ona co do zasady sporządzana przez organ odpowiedzialny za sporządzenie dokumentu podlegającego ocenie. Prognoza powinna zawierać w szczególności:

- informacje dotyczące głównych celów projektowanego dokumentu;
- analizę istniejącego stanu środowiska oraz potencjalnych zmian tego stanu w wyniku braku realizacji dokumentu;
- stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem;
- istotne problemy ochrony środowiska;
- cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu oraz sposoby, w jakich te cele i problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu;
- przewidywane znaczące oddziaływanie na środowisko, w tym między innymi na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze,

---

*środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, „Zeszyty Metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska” nr 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 8.

<sup>8</sup> M. Smoczyńska, *Rozwój zrównoważony jako podstawa strategii rozwoju gminy*, w: *Ekonomiczne problemy ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego*, red. P. Jeżowski, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2007, s. 62.

powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, czy też dobra materialne.

Przedmiotowa prognoza stanowi podstawę dla dalszych działań w ramach oceny oddziaływania na środowisko, więc w kontekście powyższego na wszelkie dokumenty związane z dokonywaną oceną istotny wpływ wywierać będą wskazane powyżej elementy. Tak więc na zagospodarowanie przestrzenne poszczególnych terenów, przemysł, transport oraz inne wymienione wcześniej czynniki znaczący wpływ będą miały dotyczące wskazanych powyżej zagadnień analizy. Rola prognozy jest więc informacyjna, a nie normatywna (czego nie można już powiedzieć o całej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko). Uznać to niewątpliwie należy za istotny przejaw wdrażania zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca jednocześnie wskazuje, że dane, w oparciu o które przygotowywane są analizy w tym zakresie, powinny być oparte i dostosowane do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu. Niniejsze wytyczne stanowią przejaw powiązania poszczególnych działań z koncepcją gospodarki opartej na wiedzy. Otwartym zagadnieniem jest jakość sporządzanych prognoz, która z uwagi na brak wymogu fachowego przygotowania jej autorów może być zróżnicowana<sup>9</sup>. Rozwiązanie to pozwala uniknąć wyższych kosztów, ale w perspektywie długookresowej może przynieść negatywne skutki. Wymóg określonych kompetencji powinien występować przynajmniej przy wybranych częściach prognoz.

Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, że organami odpowiedzialnymi za efektywne i skuteczne przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko są przede wszystkim:

- organ uchwalający i przygotowujący dany dokument – względem instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym jest to organ wykonawczy gminy, ale w przypadku innych dokumentów mogą to być także poszczególni ministrowie lub też na przykład Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (względem Programu Budowy Dróg Krajowych i Autostrad);
- regionalny dyrektor ochrony środowiska oraz Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska (ten ostatni w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej).

W postępowaniu uczestniczą również organy inspekcji sanitarnej oraz w pewnych wypadkach – dyrektorzy urzędów morskich. Tym niemniej w ramach postępowania kluczową rolę odgrywają wskazane powyżej dwa organy. Organ ochrony środowiska odpowiada za poziom szczegółowej weryfikacji zgodności danego dokumentu z wymogami ochrony środowiska. Sprowadza się to przede wszystkim do obowiązku dokonania uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko (i późniejszym zaopiniowaniu prognozy). Organ przygotowujący dany dokument odpo-

<sup>9</sup> A. Fogel, *Uwzględnianie wartości przyrodniczych i kulturowych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planistycznych*, w: *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2010, s. 112.

wiada z kolei za sprawne przeprowadzenie całej procedury, powiązanie celów i wymogów środowiskowych z właściwymi dla danego dokumentu wymogami rozwojowymi, a także uzasadnienie wyrażanego stanowiska.

Główne funkcje organów uczestniczących w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko zostały przedstawione na rysunku 2. Zakres obowiązków poszczególnych organów, zwłaszcza związany z zakresem czynności dotyczących zarządzania, może być zróżnicowany w zależności od dokumentu poddawanego strategicznej ocenie oraz rangi związanych z nim problemów.

W literaturze wskazuje się, że istotą strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest określenie w jak najbardziej prawdopodobny sposób skutków, które mogą powstać w przyszłości dla środowiska. Postępowanie to powinno przede wszystkim wyposażyć poszczególne organy odpowiedzialne za przygotowanie różnych dokumentów w niezbędną wiedzę dotyczącą ochrony środowiska<sup>10</sup>.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko odgrywa więc bardzo istotną rolę w całym systemie zarządzania środowiskiem, wywierając wpływ na wszystkie jego elementy. Realizuje to nie poprzez bezpośrednie nakazy i zakazy, ale samą procedurę, współtworzoną przez organy najbardziej zainteresowane przygotowaniem poszczególnych dokumentów. Dodać tutaj można, że wpływ niniejszego instrumentu zarządzania środowiskiem nie wynika wprost z konkretnych regulacji, zawierających konkretne wytyczne techniczne, ale ogólnej oceny podejmowanej na szczeblu organu ochrony środowiska. Dopiero z tej oceny wynikać będą konsekwencje związane z uchwaleniem danego dokumentu.

System związany z zarządzaniem środowiskiem przewiduje zróżnicowane instrumenty o odmiennym sposobie oddziaływania na środowisko. Jak wynika z rysunku 3, strategiczna ocena oddziaływania na środowisko wiąże się z wpływem zarówno na działalność poszczególnych organów, jak również na przygotowywane przez nich dokumenty – w wymiarze środowiskowym. W sposób pośredni instrument ten wpływa także na inne elementy, na przykład związane z zarządzaniem przestrzenią.

## Kluczowe problemy związane ze stosowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Pierwszym, wymagającym szerszej analizy zagadnieniem jest to, jakie największe problemy wiążą się – z perspektywy lokalnej – z prowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dane w tym zakresie zebrano w sposób podobny, jak analogiczne w ramach rozdziału poprzedniego. Najpierw w ramach wywiadów bezpośrednich wyodrębniono najważniejsze grupy proble-

<sup>10</sup> B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 132.

Rysunek 2

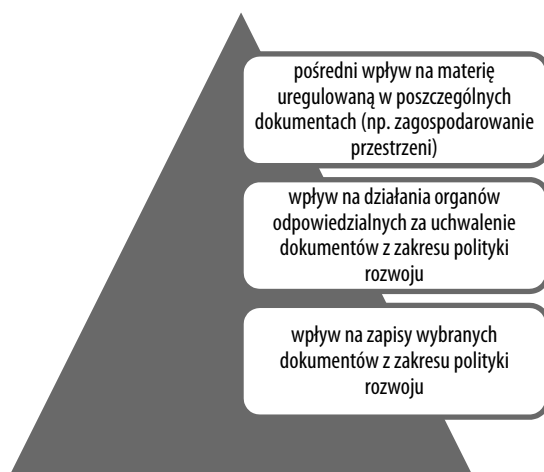
## Organy prowadzące strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 3

## Rola strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w systemie zarządzania



Źródło: opracowanie własne.

mów, które następnie przedłożono do oceny i wyboru właściwym do spraw środowiskowych pracownikom samorządowym. Pozostawiono im jednocześnie możliwość wskazania innych zagadnień poza umieszczonymi wprost w ankiecie.

W ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, ogólne związane z nią problemy zostały wskazane i wyodrębnione nieco w odmienny sposób niż przy ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Tym niemniej co do zasady zakres wyodrębnionych do ankiet problemów



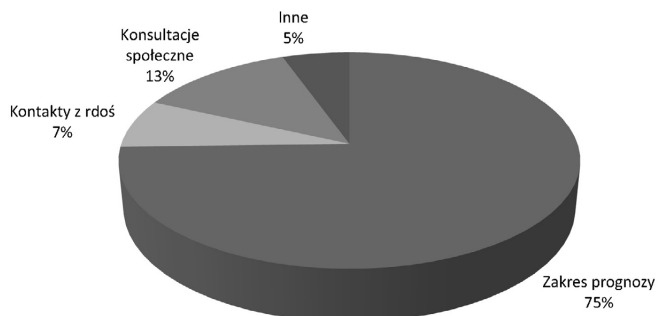
badawczych wskazanych w gminach został przez ich przedstawicieli uznany jako trafny. Z rysunku 4 wynika, że najwięcej wątpliwości na tym etapie budzi zakres prognozy oddziaływania na środowisko. W większości przypadków organy gmin zmierzają do jej ograniczenia, co niechętnie jest oceniane przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska (realizujących swoje ustawowe zadania). Z powyższym łączy się również kolejny akcentowany przez przedstawicieli problem. W praktycznym wymiarze dochodzić tutaj może do konfliktu interesów: inwestorzy, a niejednokrotnie chcący przyjąć jakiś dokument organy gmin optują za możliwie szybkim i najmniej skomplikowanym uchwaleniem przykładowo planu miejscowego bądź studium. Z kolei rolą organów ochrony środowiska jest daleko idąca dbałość o różne wymiary związane z ochroną środowiska. Konflikty w tym zakresie są więc trudne do szybkiego, ogólnego rozwiązania i opierając się na rysunku 4 przyjąć można, że stanowią one często występujące uwarunkowanie prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko w skali lokalnej. Organy mogą mieć czasem wątpliwości co do zasadności stosowania w danym przypadku prognozy a nie raportu. Nie wynika to jednak z niejasnych przepisów prawnych, ale właściwości konkretnego planu miejscowego. Jeżeli bowiem taki plan przeznaczony zostaje na cele jednej inwestycji, to w praktyce rozsądniejszym – zgodnym z ogólną koncepcją oceny oddziaływania na środowisko – rozwiązaniem byłoby przygotowanie raportu (tak jak przed wydaniem decyzji lokalizacyjnych). Brak takiej możliwości różnicuje możliwości zatwierdzania określonych przedsięwzięć z punktu widzenia kryteriów planowania przestrzennego.

Osobny problem to konsultacje społeczne. Między innymi w tym zakresie występują niedopowiedzenia proceduralne odnoszące się do relacji pomiędzy przepisami dotyczącymi oceny oddziaływania na środowisko a przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przedstawiciele gmin mają często problemy, jakie terminy są dla nich wiążące. Podstawą do dylematów jest także zakres ewentualnych informacji i działań, które muszą podejmować. Problem ten, w przeciwieństwie do powyżej zasygnalizowanych jest już łatwiejszy do rozwiązania: przede wszystkim poprzez zmiany ustawowe, ale także rzetelne opinie prawne.

Wśród innych problemów wskazywanych przez przedstawicieli gmin w ankietach pojawiały się przede wszystkim sprawy wynikające z wcześniej zasygnalizowanych kwestii. Jako problemy wskazano więc chociażby zbyt szczegółowy zakres analiz prowadzonych na cele strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jak wynika jednak z rysunku 5 tego rodzaju wypowiedzi występowały w badaniach w nieznacznym stopniu.

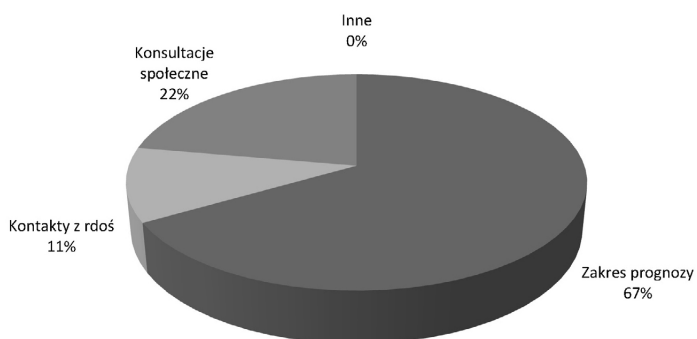
Ocena tych samych problemów jest w pewnym stopniu zróżnicowana w gminach wyodrębnianych z punktu widzenia lokalizacji oraz liczby wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (które można uznać za gminy zdecydowanie bardziej doświadczone w zakresie całej procedury oceny oddziaływania na środowisko). W pierwszej grupie (rysunek 5) zdecydowanie w większym zakresie brane pod uwagę są konsultacje społeczne oraz wynikające z nich problemy. Jednym z uzasadnień powyższego stanu rzeczy może być większa aktywność organizacji społecznych zajmujących się ochroną środowiska na tych tere-

Rysunek 4  
Kluczowe problemy występujące przy okazji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko –  
gminy ogółem według udzielonych odpowiedzi [%]



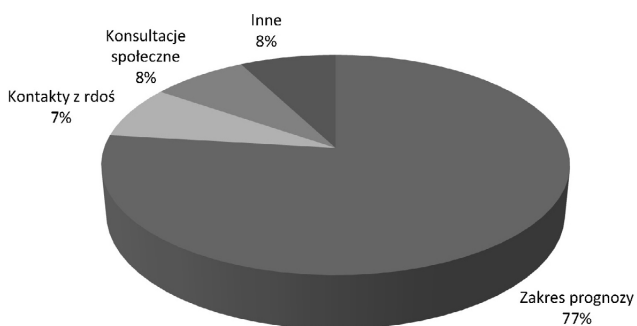
Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 5  
Kluczowe problemy występujące przy okazji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko –  
gminy objęte znacząco obszarem Natura 2000 według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 6  
Kluczowe problemy występujące przy okazji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko –  
gminy wydające najwięcej decyzji według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

nach oraz większymi kontrowersjami uzasadnionymi szerszym zakresem przeprowadzonej oceny. W gminach wydających najwięcej decyzji (rysunek 6) tego rodzaju zmian nie odnotowano.

W gminach liczących ponad 20 tysięcy mieszkańców (rysunek 7) jako główny, wręcz dominujący problem wskazany został zakres prognozy przy sporządzaniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. W pozostałym zakresie inne problemy nie były w badanej grupie w znaczącym stopniu zauważalne. W pozostałej grupie gmin (rysunek 8) wyniki przypominają wyniki dotyczące wszystkich badanych gmin. Można tutaj dodać, że w gminach liczących więcej ludności występuje ogólna szersza tendencja w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Powyższa okoliczność powinna być brana pod uwagę w kontekście oceny udzielonych odpowiedzi. Można więc założyć, że większa liczba uchwalanych planów miejscowych oznaczać będzie przede wszystkim problemy związane z zakresem prognozy. W pozostałym zakresie inne kwestie w ramach stosowanej praktyki zostały wyjaśnione. Powyższe stanowi podstawę do zwrócenia większej uwagi na konieczność odpowiedniej edukacji i szkoleń w zakresie proceduralnym w gminach mniejszych.

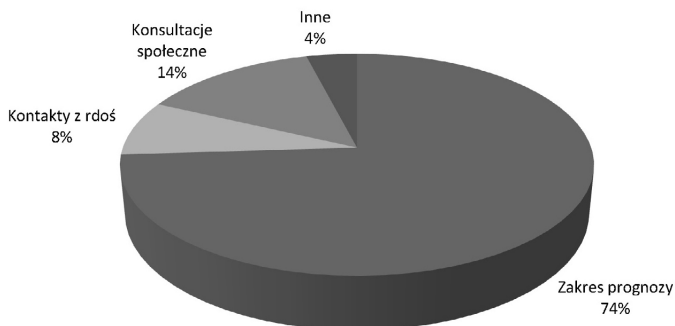
## **Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**

Ocena oddziaływania na środowisko bardzo mocno łączy się z planowaniem przestrzennym. Główna problematyczna kwestia w tym zakresie sprowadza się do pogodzenia relacji pomiędzy przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko a uchwaleniem (w tym zmianą) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze powyższe, w ramach przeprowadzonej w badanych gminach ankiety zweryfikowano, w jaki sposób przez przedstawicieli gmin są postrzegane relacje pomiędzy obiema procedurami. Wyniki badań stanowiąc będą jednocześnie wyraz rzeczywistego nastawienia przedstawicieli gmin do procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Negatywna ocena zakresu formalizacji związanego ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko skutkuje zgłaszaniem postulatów ograniczenia lub nawet eliminacji tej procedury. Z rysunku 9 wynika, że tego rodzaju postulaty i związane z nimi nastawienie jest podzielane przez zdecydowaną większość ankietowanych gmin. Wydaje się więc, że postrzeganie przez gminy strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jako swoistej bariery rozwoju jest pewnym problemem. Znow w tym zakresie warto zwrócić uwagę na ekonomiczne korzyści związane z ochroną środowiska, które oczywiście bardziej w kontekście długookresowym, ale jednak wpływać mogą pozytywnie na rozwój danej gminy.

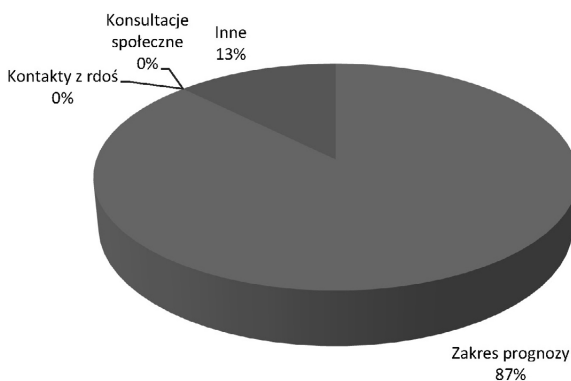
Główne uwagi przedstawicieli badanych gmin sprowadzają się przede wszystkim do zakresu sformalizowania procedury. Wydaje się więc, że po pewnych

**Rysunek 7**  
 Kluczowe problemy występujące przy okazji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko –  
 gminy o liczbie do 20 tysięcy mieszkańców według udzielonych odpowiedzi [%]



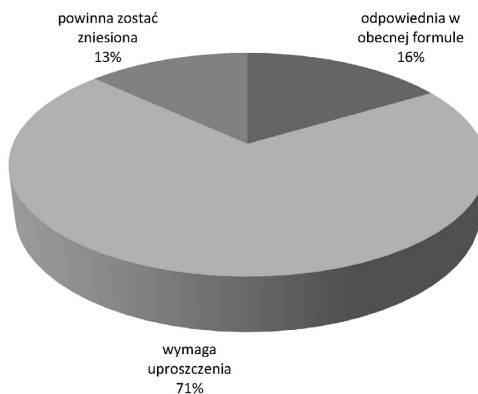
Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 8**  
 Kluczowe problemy występujące przy okazji strategicznej oceny oddziaływania na środowisko –  
 gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

**Rysunek 9**  
 Ocena relacji pomiędzy strategiczną oceną oddziaływania na środowisko a miejscowymi planami  
 zagospodarowania przestrzennego – gminy ogółem według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

uproszczeniach procedura ta byłaby zdecydowanie bardziej akceptowalna. Tym niemniej zakres procedury w dużym stopniu wynika z dyrektyw unijnych i w związku z powyższym trudno byłoby go w znaczącym stopniu modyfikować.

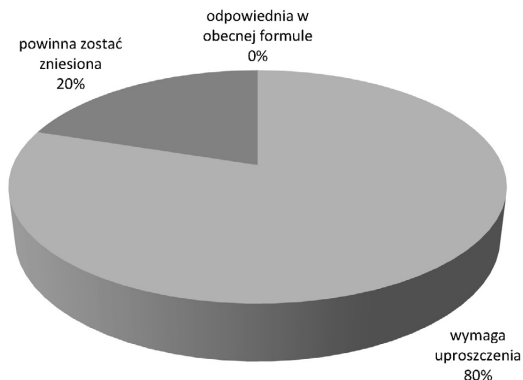
W gminach najbardziej atrakcyjnych pod względem przyrodniczym niewątpliwie w największym zakresie zauważalne są skutki ewentualnych barier związanych z prowadzoną oceną oddziaływania na środowisko. Dlatego też jako potwierdzenie wcześniej występującej tendencji należy ocenić bardzo krytyczne podejście gmin objętych znacząco obszarem Natura 2000 do relacji SOOŚ oraz planów miejscowych (rysunek 10). W przypadku gmin wybranych pod kątem doświadczenia w zakresie prowadzonych procesów inwestycyjnych w kontekście środowiska (rysunek 11) w zdecydowanie większej liczbie przypadków można zauważyć oceny pozytywne. Tym niemniej równocześnie zauważyć należy, że jeżeli większa liczba decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawana jest w gminach w największym stopniu objętych obszarem Natura 2000, ocena ze strony przedstawicieli tych gmin dalej pozostaje krytyczna. Można więc wskazać, że inne cechy ważne z punktu widzenia prowadzonej przez gminę polityki środowiskowej nie odgrywają tak istotnej roli w podejściu gmin, jak zakres lokalizacji obszarów cennych przyrodniczo.

W największym stopniu rola strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest akceptowana w gminach o większej liczbie mieszkańców (rysunek 13). Znow więc w tym przypadku zauważalna będzie tendencja, zgodnie z którą w gminach lepiej rozwiniętych, niekoniecznie zawsze znacząco doświadczonych w procesach środowiskowych, ale grupujących większą liczbę ludności (co skutkuje przynajmniej potencjalnie większym natężeniem inwestycyjnym) zauważyć należy najwyższy stopień akceptacji całej procedury oceny. Powyższe jest godne odnotowania również z tego powodu, że w tego typu gminach polityka przestrzenna jest prowadzona w sposób zdecydowanie bardziej aktywny, co skutkować będzie zdecydowanie większą liczbą uchwalanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Z takiej perspektywy pozytywna ocena roli i formuły strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stanowi podstawę do wniosku, zgodnie z którym procedura ta sprawdza się w zdecydowanie lepszym stopniu w bardziej doświadczonych planistycznie gminach.

## **Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko a zrównoważony rozwój**

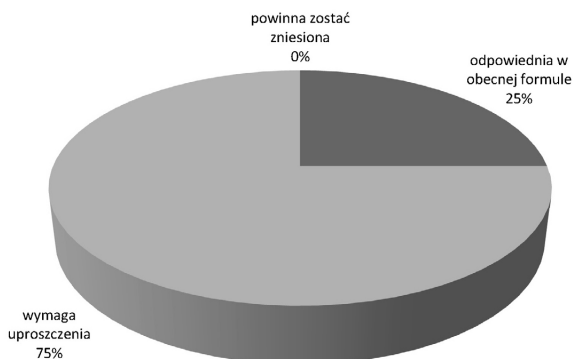
Przy okazji realizacji wytycznych w zakresie przeprowadzanej oceny oddziaływania na środowisko ocenić należy również to, w jakim zakresie realizacja tej procedury wdraża zasadę zrównoważonego rozwoju, która zgodnie z intencją ustawodawcy powinna stanowić podstawę niniejszych instrumentów. W tym miejscu zastrzec należy, że oczywiście perspektywa samorządowców jest bardziej praktyczna niż teoretyczna. Trudno więc odpowiedzi w tym kontekście

Rysunek 10  
Ocena relacji pomiędzy strategiczną oceną oddziaływania na środowisko a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – gminy objęte znacząco obszarem Natura 2000 według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 11  
Ocena relacji pomiędzy strategiczną oceną oddziaływania na środowisko a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – gminy wydające najczęściej decyzji według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

udzielane bezpośrednio potraktować jako podstawę do formułowania konkretnych wniosków. Tym niemniej, opierając się na pytaniach przedmiotowych, badania zostały rozszerzone poprzez wywiady bezpośrednie w gminach. Udzielone odpowiedzi wyjaśniające ocenę relacji pomiędzy oceną oddziaływania na środowisko a zrównoważonym rozwojem znacznie szerzej ujmują związaną z tym tematem perspektywę lokalną.

Przeważająca większość ankietowanych z badanych gmin stoi na stanowisku, że strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w znaczącym stopniu realizuje wytyczne związane z koncepcją zrównoważonego rozwoju (rysunek 14). Przy tej okazji wypowiedzający się w ramach wywiadu bezpośredniego

Rysunek 12

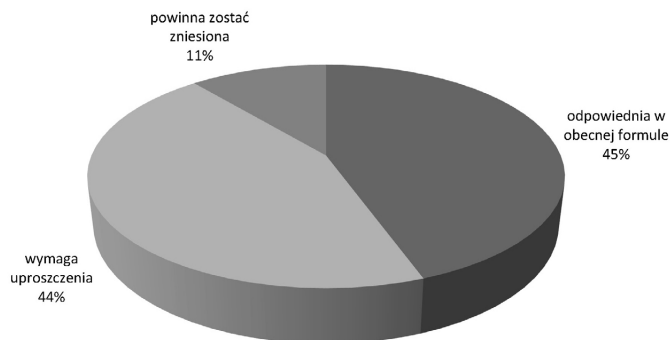
Ocena relacji pomiędzy strategiczną oceną oddziaływania na środowisko a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – gminy o liczbie mieszkańców do 20 tysięcy według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

Rysunek 13

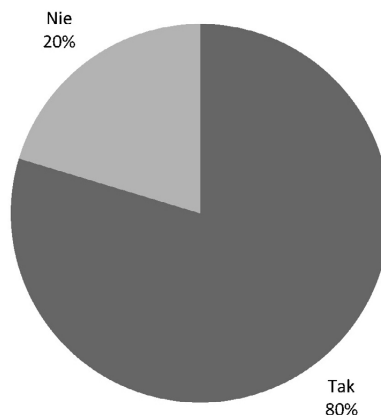
Ocena relacji pomiędzy strategiczną oceną oddziaływania na środowisko a miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego – gminy powyżej 20 tysięcy mieszkańców według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

przedstawiciele gmin uzasadniają swoje stanowiska na różne sposoby. Przedstawiciele kilku gmin wskazali w tym kontekście, że zagadnienia środowiskowe w ich opinii są najlepiej rozwiązywane z udziałem zainteresowanych obywateli. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w takim układzie w znaczącym stopniu taki dostęp gwarantuje. Przedstawiciele gmin natomiast w mniejszym zakresie zauważali ewentualne skutki związane z doprowadzeniem przez niniejszą procedurę do wyważenia relacji pomiędzy inwestycjami a celami związanymi z ochroną środowiska.

Rysunek 14  
Ocena wpływu strategicznej oceny na środowisko na zrównoważony rozwój w gminie – gminy  
ogółem według udzielonych odpowiedzi [%]



Źródło: opracowanie własne.

## Podsumowanie

Wyniki badań skłaniają do wniosku, że w licznych przypadkach instytucja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wywołuje wciąż bardzo duże wątpliwości. Szczególnie dużo kwestii spornych zauważanych jest w przypadkach grup:

- gmin w ograniczonym zakresie uczestniczących w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko;
- gmin w znaczącym zakresie objętych obszarami Natury 2000.

W pierwszej grupie gmin głównym powodem krytycznej oceny są obawy przedstawicieli gmin przed jej stosowaniem wynikające z niewielkiego doświadczenia organów w tym zakresie oraz związanej z tym niepewności. W drugiej grupie gmin podstawą krytycznej oceny są w większości przypadków doświadczenia w oparciu o które pewne planowane inwestycje zostały zablokowane lub ich realizacja – rozłożona w czasie.

Wśród kluczowych merytorycznych problemów związanych ze stosowaniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymienić należy przede wszystkim zakres prognozy dotyczącej tej oceny. Znow w wielu wypadkach zauważyć można niepewność organów w zakresie szczegółowych elementów, które dokument ten w konkretnych przypadkach powinien zawierać. Przy tej okazji, z jednej strony rozważyć należy konieczność podwyższania kompetencji przedstawicieli gmin, a z drugiej – stworzenie szerszych możliwości związanych z treścią prognozy. Jednym z takich elementów może być w przyszłości punkt dotyczący szerszej wyceny środowiska.

Zauważyć również trzeba, że pozytywniej względem procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko odnoszą się przedstawiciele gmin prowadzących bardziej aktywną politykę przestrzenną. Przyjąć więc można, że szerszy



zakres działań związanych z zarządzaniem przestrzenią warunkuje też szersze wdrażanie w praktycznym wymiarze koncepcji zrównoważonego rozwoju.

## Załącznik 1

### Gminy, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi w badaniu

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