



## Polemicznie o postępowaniach w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięć górniczych

### Polemic about proceedings regarding decisions on environmental conditions of mining projects

*Dr hab. inż. Wojciech Naworyta\**

**Treść:** Na podstawie doświadczeń w dziedzinie postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko sformułowano kilka krytycznych refleksji dotyczących przepisów oraz ich praktycznego zastosowania. Szerzej odniesiono się do wymogu wariantowania przedsięwzięcia. W podsumowaniu wyrażono opinię, że obowiązujące przepisy wymagają uproszczenia, bo w obecnym kształcie nie tylko nie dają się literalnie stosować, nie mają praktycznego wpływu na ochronę środowiska, ale przede wszystkim utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej.

**Abstract:** Based on experience in the field of environmental impact assessment, several critical reflections on the regulations and their practical application have been presented. The requirement to differentiate the project was discussed in detail. In the summary, the opinion was expressed that the current regulations require significant simplification because in their current form, not only can they not be used literally, they have no practical impact on environmental protection and, above all, they impede business activity.

#### **Słowa kluczowe:**

*ocena wpływu na środowisko, wariantowanie przedsięwzięcia, raport oddziaływania na środowisko*

#### **Keywords:**

*environmental impact assessment, project variants, EIA report*

## 1. Wstęp

Inwestycje, które mogą znacząco wpływać na środowisko powinny być poddane szczególnej kontroli, aby jeszcze na etapie planowania możliwie ograniczyć ich potencjalny negatywny wpływ na środowisko. Ważnym instrumentem takiej kontroli jest procedura oceny oddziaływania na środowisko. Elementem materialnym tej procedury jest raport, czyli opracowanie, w którym zgodnie ze szczegółowo zdefiniowanym zakresem analizuje się możliwe oddziaływania, sposoby minimalizacji, projektuje systemy monitoringu itp. Raport wykonywany na zlecenie inwestora jest przedmiotem oceny eksperckiej, dyskusji społecznej. Do raportu można wносить uwagi. Na podstawie procedury oceny oddziaływania na środowisko właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji. Do decyzji środowiskowej przynosi się postulaty mające na celu ograniczenie oddziaływania inwestycji na środowisko, sposoby monitorowania, częstotliwość monitoringu itp. Decyzja jest dla inwestora wiążąca, a za odstępstwo od decyzji w fazie realizacji grożą inwestorowi kary. Tyle teoria. Procedura oceny oddziaływania na środowisko nie jest pozbawiona wad. W roku 2008 weszła w życie ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (*Ustawa ... 2008*), która jako implementacja przepisów dyrektyw Rady EWG i Parlamentu Europejskiego miała porządkować dotychczasowe przepisy odnoszące się przede wszystkim do procedury

oceny oddziaływania na środowisko. W międzyczasie ustawa ewoluowała, wprowadzono do niej wiele wyjątków. Niestety liczne nowelizacje nie doprowadziły do uproszczenia przepisów, wręcz przeciwnie. Po dwunastu latach funkcjonowania tej ustawy można się pokusić o pewne krytyczne spostrzeżenia.

## 2. Czy raporty zawsze mają sens?

Raporty opracowuje się dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Przedsięwzięcia takie zostały wymienione w rozporządzeniu Rady Ministrów (*Rozporządzenie ... 2019*). Dla pewnych przedsięwzięć raport jest obligatoryjny, dla innych decyzję w sprawie raportu i jego zakresu podejmuje organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie umniejszając wagi i znaczenia procedury oceny oddziaływania na środowisko uważam, że w wielu przypadkach wykonanie raportów jest zbędne. Nie wnoszą one wartości dodanej do praktycznej ochrony środowiska, a w efekcie długotrwałych procedur realizacja inwestycji oddala się w czasie i zwiększa się jej koszt. Co gorsza, często są to inwestycje mające na celu poprawę środowiska np. oczyszczalnie ścieków.

Interesującym przykładem niech będzie raport dla przedsięwzięcia polegającego na renowacji sieci kanałów odwadniających (*Raport ... 2012*). Chodziło o ich udroźnienie, bo w wyniku zarastania przestały pełnić swoją funkcję. Na potrzeby oczyszczania polnych kanałów powstało uczone dzieło, w którym przeanalizowano wszystkie możliwe wpływy w trakcie realizacji, po realizacji, w trakcie likwidacji.

\* AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków

Zgodnie z przepisami analizowano możliwe warianty tego przedsięwzięcia, możliwość powstania awarii przemysłowej, wpływy transgraniczne, promieniowanie elektromagnetyczne itd. Można sobie łatwo wyobrazić, że zarastające polne kanały to doskonałe siedliska dla płazów, które w Polsce wszystkie podlegają ustawowej ochronie. Istnieje zatem ryzyko, że w wyniku inwentaryzacji przyrodniczej, obowiązkowej w procedurze oceny oddziaływania na środowisko, okaże się, że nie ma możliwości renowacji kanałów, bo te zostały zaanektowane przez płazy. Czy zatem na podstawie raportu należałoby zaniechać przywrócenia pierwotnej funkcji tych kanałów? A może należałoby w okolicy wykopać nowe płytkie zbiorniki i dokonać przeniesienia siedlisk i okazów fauny?

Innym przykładem niech będzie raport wykonany na potrzeby modernizacji niewielkiego stawu w rewitalizowanym parku miejskim (Raport ... 2010). Zbiornik zaporowy utworzony na niewielkim cieku w otoczeniu zieleni parkowej po renowacji miałby powierzchnię 1700 m<sup>2</sup>, średnią głębokość 1,74 m i pojemność 2950 m<sup>3</sup>. Dla tego miniaturowego przedsięwzięcia wykonano raport, w którym zgodnie z przepisami przeanalizowano możliwe warianty, łącznie z opisem skutków dla środowiska w przypadku niepodjęcia działań, przeanalizowano wpływ modernizacji na okoliczne zabytki, opisano elementy przyrodnicze w zasięgu oddziaływania tego przedsięwzięcia itd. Zaproponowano również monitoring: „2 razy w roku badanie jakości wody, prowadzenie obserwacji poziomu wód w zbiorniku, kontrola funkcjonowania budowli zbiornika”.

Raport udało się zamknąć w 25 stronach, co wobec wielkości przedsięwzięcia i jego znikomego wpływu na środowisko w trakcie realizacji i w trakcie eksploatacji jest moim zdaniem stratą papieru, a przede wszystkim czasu i pieniędzy.

Raporty wykonuje się również dla modernizacji zakładu przerobczego funkcjonującego w odkrywkowym wyrobisku górniczym (Raport ... 2015b), jak i dla modernizacji oczyszczalni ścieków. O ile ten pierwszy przykład może budzić podejrzenia, że mimo likwidacji starych wysłużonych urządzeń i zastosowania nowoczesnych maszyn, modernizacja zakładu jednak wpłynie niekorzystnie na środowisko, to w przypadku modernizacji oczyszczalni ścieków procedura OOS wydaje się być nadużyciem. Przecież oczyszczalnia ścieków jest przedsięwzięciem mającym na celu poprawę stanu środowiska. Idąc dalej tym torem należałoby przeprowadzić procedurę oceny dla przedsięwzięć rekultywacyjnych. Głównym skutkiem długotrwałych procedur w wymienionych przypadkach jest odsunięcie w czasie rzeczywistej modernizacji zakładów, oczyszczalni, kanałów, czyli w praktyce działanie na niekorzyść środowiska naturalnego.

### 3. Powszechne wady raportów

Główne grzechy raportów oddziaływania na środowisko to trywialność i absurdalność zapisów. Wynikają one z jednej strony z nadmiernie rozbudowanych i restrykcyjnych przepisów odnoszących się do zakresu raportu, jak również ze stosowanej w procedurach OOS zasady ostrożności, polegającej na tym, że jeśli nie wiadomo czy przedsięwzięcie może zaszkodzić to należy domniemywać, że przedsięwzięcie zaszkodzi środowisku. Osobnym problemem jest ostrożność urzędników, którzy wobec wątpliwości odsyłają raport do uzupełnień. Czytając zakres raportu można też odnieść wrażenie, że został on dość automatycznie, pośpiesznie i bezkrytycznie przetłumaczony z dyrektyw unijnych. Zastosowane tam sformułowania nie ułatwiają zrozumienia, a tym bardziej stosowania przepisów. Tymczasem właśnie w przypadku przepisów ważnych dla środowiska, zapisy powinny być

możliwie proste, a nade wszystko dające się jednoznacznie interpretować.

Ważnym elementem procedury oceny oddziaływania na środowisko jest udział społeczeństwa. Obok przedstawicieli społeczności lokalnych biorą w tym udział przedstawiciele licznych organizacji ekologicznych, zwolennicy ochrony roślin i zwierząt, którzy w postępowaniach w sprawie oceny oddziaływania na środowisko mają prawo występowania w roli strony. Ci skutecznie utrudniają realizację większości inwestycji, a niejasne przepisy i oportunizm urzędników wspianiale im to ułatwiają.

Liczne raporty, które miałem możliwość czytać pełne są trywializmów np.: „w trakcie budowy należy stosować maszyny sprawne, z których układów hydraulicznych nie wycieka olej, i które dzięki swojej sprawności nie będą emitować hałasu do środowiska”, albo „należy ograniczyć działanie maszyn na biegu jałowym w celu ograniczenia emisji spalin do atmosfery” itp. Aby określić wielkość emisji do atmosfery skrzętnie wylicza się ilości oleju napędowego, koniecznej do realizacji przedsięwzięcia oraz metry sześciennie spalin emitowanych z silników maszyn, moc kotłów ciepłowniczych do ogrzania zaplecza dla pracowników, ilość toalet i kubatury ścieków bytowych, które wywożone będą przez wozy asenizacyjne itp.

Jakie praktyczne znaczenie dla oceny oddziaływania inwestycji na środowisko ma ilość spalin emitowanych przez cztery maszyny w kopalni, podczas gdy w niedalekim sąsiedztwie przebiega droga, po której porusza się wiele tysięcy pojazdów mechanicznych w ciągu doby?

Czy naprawdę to wszystko należy liczyć i pisać? Czy powielanie trywializmów faktycznie wnosi coś istotnego do ochrony środowiska w trakcie realizacji inwestycji? Czy na podstawie zapisów w raporcie inwestor, kupując maszyny, będzie się kierował ich stanem technicznym w kontekście wpływu na środowisko, czy raczej w kontekście ich sprawności technicznej pod kątem wydajności i procesu wydobycia?

W raportach oceny oddziaływania na środowisko nagminne jest dublowanie zapisów z innych oficjalnych i publikowanych dokumentów. Przodują tu opisy krain geograficznych, klimatu, rozbudowane charakterystyki utworów geologicznych. Powielane treści są albo nieaktualne, jak w przypadku charakterystyki klimatu, albo całkowicie bezprzedmiotowe dla praktycznej oceny wpływu inwestycji na środowisko.

### 4. Ocena przedsięwzięcia inwestorskiego czy porównanie sztucznych wariantów?

Przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (...) bardzo szczegółowo określają zakres raportu (Ustawa ... 2008). Można odnieść wrażenie, że ustawodawca przemyślał wszystkie możliwe przypadki, bez analizy których nie sposób rzetelnie ocenić wpływu inwestycji na środowisko. Niestety, niektóre z przepisów wprowadzają chaos, zbędne powtórzenia, tworzenie niepotrzebnych bytów. Gdyby wykreślić z treści raportów powtórzenia, stwierdzenia oczywiste lub takie, które nie mają znaczenia dla przedmiotu oceny, to z tych wieloletstresonowych opracowań pozostałoby kilka stron z treścią, która może stanowić wartość dodaną dla sprawy ochrony środowiska.

Według mnie zakres raportu należałoby znacząco uprościć. Obecna jego konstrukcja jest nie do przyjęcia, a właściwa ocena przedsięwzięcia, czyli najważniejsza część raportu, jest w przepisach uwikłana w proces porównania możliwych jego wariantów.

Rzetelny raport można opracować na podstawie bardzo konkretnej i szczegółowej wiedzy inżynierskiej o planowanym przedsięwzięciu. W praktyce jest to projekt techniczny, czyli

opracowanie, w którym zagadnienia techniczne zostały przeanalizowane w wysokim stopniu szczegółowości. Tymczasem w procedurze oceny oddziaływania na środowisko projekt przedsięwzięcia nie jest wymagany. Przed wydaniem decyzji w sprawie konieczności wykonania raportu lub jego zakresu inwestor opracowuje kartę informacyjną przedsięwzięcia. Zakres tego dokumentu określa art. 62a.1 ustawy (*Ustawa ... 2008*). W pewnych, przewidzianych przepisami przypadkach karta informacyjna może być wystarczająca dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Nie zawsze konieczny jest raport. W ustępie 4) wspomnianego wyżej artykułu jest mowa o „*ewentualnych wariantach przedsięwzięcia*”. Wróć do tego w dalszej części tekstu.

Zakres raportu zdefiniowany jest w rozdziale 2 ustawy, w art. 66.1. ust. 4, który brzmi – *opis przewidywanych skutków dla środowiska w przypadku niepodejmowania przedsięwzięcia, uwzględniający informacje o środowisku oraz wiedzę naukową*. W slangu branżowym jest to tzw. „wariant zerowy”. No właśnie, jaki wpływ na środowisko będzie miało nierealizowanie inwestycji? Jakie wreszcie wnioski należy wysnuć po lekturze opisu „wariantu zerowego”? Czy po stwierdzeniu grona wybitnych ekspertów na podstawie ich „najlepszej wiedzy naukowej”, że bez realizacji inwestycji nie powstaną szkodliwe oddziaływania na środowisko, należy od realizacji inwestycji odstąpić? A jeżeli nie taki ma być wniosek, to jaki ma cel opisywanie tego wariantu? Tylko w przypadku niektórych przedsięwzięć, np. budowy obwodnic miasta można w opisie wariantu zerowego napisać coś, co wniesie jakąś wartość dodaną. Mianowicie, że odstąpienie od inwestycji nie jest dla środowiska korzystne ze względu na korki, spaliny i hałas wynikające z ruchu tranzytowego w środku miasta. Ale czy na pewno konieczne jest przelewanie na papier tych oczywistości? Moim zdaniem artykuł 66.1. ust. 4 można usunąć z zakresu raportu bez większej szkody dla środowiska.

Kolejno, art. 66.1. ust. 5 stanowi: (raport powinien zawierać – przypis autora) *opis wariantów uwzględniający szczególne cechy przedsięwzięcia lub jego oddziaływania w tym:*

- a) *wariantu proponowanego przez wnioskodawcę oraz racjonalnego wariantu alternatywnego,*
- b) *racjonalnego wariantu najkorzystniejszego dla środowiska – wraz z uzasadnieniem ich wyboru.*

Dalej w ust. 6 *określenie przewidywanego oddziaływania analizowanych wariantów na środowisko (...).*

6a) *porównanie oddziaływania analizowanych wariantów na: ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby (...)*, tu wymieniane są wszystkie komponenty środowiska oraz g) *wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-f.*

Przepis w art. 66.1. ust. 6i 6a to według mnie właściwa ocena oddziaływania na środowisko. To jest najistotniejszy punkt raportu, w którym analizuje się oddziaływanie procesów na wszystkie komponenty środowiska. Tymczasem ta ocena, ta najważniejsza część raportu, przedstawiona została jako „*porównanie oddziaływania analizowanych wariantów na...*”

Zwróćmy uwagę, że ta ocena dotyczy nie jednego przedsięwzięcia, tylko co najmniej trzech jego wariantów – jednego przedsięwzięcia inwestorskiego, opracowanego w żmudnym procesie projektowania i dwóch alternatywnych sztucznych bytów, co do których inwestor i autorzy raportu z góry wiedzą, że są to przedsięwzięcia nieprzeznaczone do realizacji.

W cytowanym przepisie są trzy wymagane warianty – ten inwestorski, czyli opracowany przez projektanta, inny racjonalny, ale alternatywny w stosunku do inwestorskiego oraz wariant trzeci – racjonalny i jednocześnie najkorzystniejszy dla środowiska. Z samej definicji wynika, że najlepszy wariant jaki można zrealizować to właśnie ten ostatni. Dlaczego? Bo jest on racjonalny oraz najkorzystniejszy dla środowiska.

Próbuję dociec, jakie intencje mógł mieć ustawodawca wprowadzając te przepisy? Prawdopodobnie chodziło o to, że w wyniku wariantowania, na etapie sporządzania raportu inwestor może się raptem dowiedzieć, że preferowany przez niego wariant jest niekorzystny i dlatego należy wybrać wariant dla środowiska najkorzystniejszy.

A gdyby tak odwrócić rozumowanie. Załóżmy, że projektant i inwestor nie są przestępcami środowiskowymi i od samego początku wariant inwestorski to właśnie ten racjonalny i najkorzystniejszy dla środowiska. Co wtedy? Jakie warianty alternatywne i najkorzystniejsze może przedstawić inwestor, aby zadość uczynić przepisom ustawy? Otóż w praktyce to zwykle właśnie jest tak, że ten wariant inwestorski jest racjonalny i najbardziej korzystny dla środowiska. Dlaczego tak myśleć? Bo przy obecnych przepisach wariant niekorzystny dla środowiska jest wariantem nieopłacalnym.

Jak skutecznie zrealizować wymóg cytowanego przepisu 66.1 ust. 6 i 6a? Na jakiej podstawie porównać trzy warianty i ich wpływ na wszystkie komponenty środowiska? Zwróćmy uwagę, że dokumentem pierwotnym w stosunku do raportu jest karta informacyjna przedsięwzięcia, której zakres został zdefiniowany w art. 62a.1 cytowanej ustawy. Jak już wspominałem we wstępie do tego rozdziału, w ustępie 4 mówi się o „*ewentualnych wariantach*”. Wynika stąd, że wariantowanie w karcie informacyjnej przedsięwzięcia nie jest obligatoryjne. Dlaczego zatem w raporcie wymaga się aż czterech wariantów – zerowego i trzech racjonalnych, skoro w karcie informacyjnej przedsięwzięcia dopuszcza się ewentualność wariantów?

Teoretycznie, gdyby do przepisów podejść literalnie, to przed procedurą oceny oddziaływania na środowisko inwestor powinien zlecić wykonanie trzech projektów – trzech wariantów jednej inwestycji. Bez tych projektów nie sposób spełnić wymagań przepisu o ocenie wpływu wariantów, nie sposób porównać te warianty. Specjalista, który wykonał choć jeden raport oceny oddziaływania na środowisko wie, że rzetelne sporządzenie tego dokumentu wymaga szczegółowego opisu inwestycji – czyli projektu technicznego.

W praktyce problem wariantowania zajmuje w raportach dwie do trzech stron. Autorzy radzą sobie z tym wymaganiami obchodząc przepisy. Wymyślają wariant alternatywny tak nieracjonalny, że nikomu nie może przyjść do głowy, aby go bronić i forsować jego realizację. Po szybkim zamknięciu dyskusji na temat wyboru wariantu autorzy raportu sprawnie przechodzą do właściwej oceny, o której jednak przepisy milczą. Przypominam, że właściwa ocena została uwikłana w procedurę porównania wariantów. Dalej już autorzy raportów zgodnie ze zdrowym rozsądkiem oceniają wpływy przedsięwzięcia na poszczególne komponenty środowiska. Ocena przedsięwzięcia inwestorskiego właśnie powinna być jądrem i najważniejszą częścią każdego raportu. Należy jednak zauważyć, że nie jest to zgodne z obowiązującymi przepisami.

## 5. Czy wariantowanie ma znaczenie dla praktycznej ochrony środowiska?

Dlaczego upieram się przy tym, że opracowanie wariantów inwestycji na potrzeby raportu nie jest racjonalne? Każda inwestycja związana jest z nieruchomością gruntową; jej lokalizacja jest jasno określona. Kopalnie w sposób szczególnie związane są z nieruchomością poprzez złoża, będące przyczyną ich działalności. Każdy projekt, niezależnie czego miałby dotyczyć, jest przedmiotem przemyśleń i wyborów inwestora i projektanta. Każdy większy projekt powstaje w wyniku wielokrotnego i wieloetapowego (wielopłaszczyznowego) wariantowania. W przypadku kopalni zaczyna się od złoża, wyboru konturów eksploatacji. Następnie dobiera

się technologii, sposób udostępnienia, miejsce wkopu, miejsce zwałowania, kierunek eksploatacji, lokalizację zakładu przerobczego itp. Każdy z tych etapów to rozpatrywanie wielu możliwych wariantów. Ilustracją niech będzie problem lokalizacji zwałowiska zewnętrznego w kopalni odkrywkowej. W początkowej fazie należy usunąć nadkład, czyli zalegające nad złożem skały płonne. Utwory nadkładowe należy gdzieś ulokować. Na początku należy je zwałować poza złożem, później nadkład można lokować w przestrzeni wyeksploatowanego wyrobiska górniczego. Żaden inwestor nie będzie zwałował nakładu na glebach najwyższej klasy bonitacyjnej, ani tym bardziej na terenach prawnie chronionych. Dlaczego? Bo to się zwyczajnie nie opłaca. Również nie posadowi zwałowiska utworów nadkładowych na terenach zabagnionych, ani tym bardziej zabudowanych. Jest to technicznie trudne, ryzykowne i przez to nieopłacalne. Każdy, dosłownie każdy element kopalni, każdy etap projektowania to wybór jednego spośród wielu możliwych wariantów. Końcowy projekt to efekt eliminacji wielu wariantów na rzecz rozwiązania optymalnego. Przy wyborze uwzględnia się kryteria techniczne, geologiczne, ekonomiczne. Zwłaszcza te ostatnie ściśle zależą od oddziaływania inwestycji na środowisko. Innymi słowy, kryteria ekologiczne są równie ważne jak te ekonomiczne, a właściwie jedne i drugie są ściśle związane.

Projekt inwestycji jest podstawą oceny w procedurze oceny oddziaływania na środowisko. Raport opracowuje zespół specjalistów na zlecenie inwestora. Dokument ten przygotowuje się z tezą, która brzmi – *przedsięwzięcie, owszem, wpływa na środowisko, ale te wpływy da się opanować i generalnie przy zastosowaniu pewnego kompromisu na płaszczyźnie inwestycja-środowisko projekt da się zrealizować*. Wariant preferowany przez inwestora, czyli ten, którego projekt jest przedmiotem oceny, jest wariantem najlepszym, najbardziej korzystnym. Inwestor nie zamierza realizować wariantu alternatywnego ani żadnego innego.

A gdyby jednak inwestor rzeczywiście przedstawił trzy racjonalne warianty alternatywne jednego przedsięwzięcia, to kto miałby decydować o wyborze tego najlepszego wariantu? Urzędnik, ekolog czy projektant górniczy?

Obchodzenie wymogu wariantowania dobrze ilustruje przykład ze wspomnianego wcześniej raportu dla renowacji polnych kanałów melioracyjnych (*Raport ... 2012*). Jako racjonalny wariant alternatywny zaproponowano tam zakopanie w gruncie rurowciągów. Absurd? Ależ tak, absurd. Ten wariant miał być na tyle nieracjonalny aby jego realizacja nikomu nie przyszła do głowy. Po co jednak tworzyć takie sztuczne byty?

Na szczęście w praktyce nikt nie porównuje oddziaływania trzech przepisowych wariantów. Raport z oceny jednego projektu, czyli jednego wariantu to duże, często wielostronicowe opracowanie, ocena i porównanie trzech wariantów to trzy takie byty. Potrójna objętość opracowania z pewnością nie przeloży się na potrójną ochronę środowiska, wręcz przeciwnie.

## 6. Wpływy bezpośrednie, pośrednie, skumulowane, wtórne, krótko-, średnio- i długoterminowe, stałe i chwilowe

Ustawodawca postarał się, aby w procesie oceny nie pominąć żadnych możliwych, znaczących oddziaływań inwestycji na środowisko. Dość trudno jest rozdzielić wpływy bezpośrednie i pośrednie, również średnio- i długoterminowe. Podział ten ma charakter dysputy akademickiej. Skąd niby wiadomo gdzie jest granica między średnio i długo?

Prognoza wpływów wtórnych nieraz trąci o futurologię. W ramach jednej z rozpraw z udziałem społeczeństwa musiałem odpowiadać na pytania z sali – *skąd autorom raportu*

*wiadomo, że rekultywacja terenów poeksploatacyjnych wpłynie pozytywnie na jakość odbudowywanych siedlisk?* Rzeczywiście, nie wiadomo, ale przypuszczam, że rekultywacja jako działalność z definicji mająca na celu poprawę jakości siedlisk na terenach zdewastowanych działalnością górnictwem, jeśli dobrze zrealizowana, może prowadzić do poprawy warunków bytowania flory i fauny i najczęściej właśnie tak się dzieje. Tak jak oczyszczanie ścieków ma na celu poprawę jakości wód, tak rekultywacja ma na celu poprawę właściwości siedliskowych na terenach zdewastowanych lub zdegradowanych. Nawet gdyby jej nie realizować, to w wyniku sukcesji naturalnej, również dokona się poprawa jakości siedlisk, tyle że proces ten będzie trwał dłużej. Pytanie o sens rekultywacji, uprawnione w ramach udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym oceny oddziaływania na środowisko, jest tak absurdalne, że trudno się doń odnieść poważnie. Niestety, w postępowaniach z udziałem społeczeństwa bardzo często trzeba się ustosunkowywać do pytań i zarzutów na wysokim poziomie nieracjonalności. To zrozumiałe. Uczestnicy tych spotkań najczęściej nie mają wiedzy fachowej, zamiast tego posługują się sloganami sflowanymi przez organizacje tzw. ekologiczne. To jednak temat na całkiem inny artykuł.

Przy analizie wpływów skumulowanych należy brać pod uwagę oddziaływanie innych inwestycji istniejących, realizowanych bądź planowanych, będących w zasięgu potencjalnych wpływów inwestycji ocenianej. Szczęśliwie, w wyniku nowelizacji przepisów ustawy (*Ustawa ... 2008*) od 1 stycznia 2017 r. należy brać pod uwagę wyłącznie inwestycje, dla których już wydano decyzję środowiskową. To dużo ułatwia. Pamiętam ocenę wpływów skumulowanych projektowanej kopalni w Polsce z oddziaływaniem projektowanej kopalni po stronie niemieckiej (*Raport ... 2015a*). Projekt niemiecki, polegający na kontynuowaniu eksploatacji złoża w kopalni węgla brunatnego Jänschwalde, od wielu lat był przedmiotem publicznych deklaracji przedsiębiorcy; występował w wielu oficjalnych dokumentach. Nie sposób było nie uwzględnić wpływów tej projektowanej kopalni, biorąc pod uwagę możliwość występowania wpływów skumulowanych. Tymczasem w toku prowadzonego postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko okazało się, że projekt niemiecki jednak nie będzie realizowany. W wyniku tego należało cały raport napisać od nowa i uruchomić całą procedurę oceny jeszcze raz. Przy obecnie obowiązujących przepisach taki przypadek nie miałby już miejsca. Czy aby na pewno? Przypuśćmy, że trwają dwa równoległe i niezależne postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Powszechnie wiadomo, że projektowane są dwa przedsięwzięcia wzajemnie sąsiadujące. Nie ma w takim przypadku przesłanek prawnych do wykonania analizy wpływów skumulowanych. Jeżeli jednak w toku jednego z postępowań zostanie wydana decyzja środowiskowa, to zachodzi konieczność uzupełnienia raportu o ocenę wpływów skumulowanych. Przypadki takie mogą występować często, mając na uwadze, że postępowania w sprawie decyzji środowiskowej rzadko trwają krócej niż rok, częściej kilka lat. Przeciąganie procedur ma swoje źródło w skomplikowanych i niejasnych przepisach, które dają się różnie interpretować. W wyniku stosowania zasady ostrożności wątpliwości najczęściej są rozstrzygane na niekorzyść inwestora, w wyniku czego raporty są wielokrotnie odsyłane do uzupełnień, a procedury trwają latami.

## 7. Podsumowanie i wnioski

Procedura oceny oddziaływania na środowisko jest ważna, co do tego nie mam wątpliwości. Umożliwia kontrolę nad projektowanymi inwestycjami pod kątem ich przyszłego

oddziaływania. Przepisy oraz wynikająca z nich praktyka wykonywania raportów oraz ocen oddziaływania na środowisko nie są wolne od wad. Intencją moją było wskazanie tych, które są najbardziej uciążliwe dla przedsiębiorców. Przywołane przykłady ilustrują tylko niektóre problemy związane z wykonywaniem raportów oddziaływania na środowisko i procesem oceny zmierzającej do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Można przytoczyć wiele innych, np. dublowanie przepisów dotyczących oceny pojedynczego przedsięwzięcia oraz ocen strategicznych wykonywanych w przypadku wprowadzenia istotnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Faktycznie planowane przedsięwzięcie powinno być wprowadzone do miejscowego planu, a to pociąga najczęściej konieczność wykonania oceny strategicznej zmiany tego planu. Jedno przedsięwzięcie, a dwie oceny, obydwie z udziałem społeczeństwa?

Osobnym problemem, wartym oddzielnego artykułu, są oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000. Nie jest dla mnie jasne dlaczego ocena wpływu na obszar Natura 2000 objęta jest specjalnym postępowaniem, podczas gdy wszystkie inne obszarowe formy ochrony środowiska, są elementem tej zwyczajnej oceny. Tym bardziej mnie to dziwi, że najczęściej obszary Natura 2000 obejmują swoimi granicami istniejące już od dawna formy ochrony przyrody.

Większość problemów związanych z wykonywaniem raportów i procedurą oceny oddziaływania na środowisko wynika z rozbudowanych i niejasnych przepisów. Dotychczasowe nowelizacje zamiast ułatwiać i upraszczać procedury dodatkowo je utrudniają i komplikują. Obecnie, w chwili pisania tego artykułu ustawa obejmuje 133 strony. Moim zdaniem w wyniku wymienionych wad raporty w znikomej mierze przyczyniają się do faktycznej poprawy stanu lub ochrony środowiska. Sformułowania przenoszone z raportów do decyzji środowiskowych są często trywialne; aby je sformułować nie potrzeba naukowych rozważań, bo wynikają one ze zdrowego rozsądku. To, że w kopalni należy wykorzystywać maszyny sprawne technicznie, które nie powodują nadmiernego hałasu, i z których smary i oleje hydrauliczne nie wyciekają do gruntu jest oczywiste, tak jak i to, że generalnie nie powinno się zrzucać ścieków do rzek oraz należy prowadzić racjonalną gospodarkę odpadami. Moim zdaniem przepisy dotyczące oceny oddziaływania na środowisko czeka w przyszłości rewolucja zmierzająca do znaczącego ich uproszczenia, co będzie z korzyścią dla gospodarki, a także dla środowiska. Komplikowanie i wydłużanie procedur nie służy prowadzeniu działalności gospodarczej, a środowisku tym bardziej.

Na podstawie moich przemyśleń chciałbym wyartykułować następujące wnioski:

- Zakres raportu należy znacząco uprościć:
- Właściwa ocena wpływu przedsięwzięcia jako najważniejsza część raportu powinna być wyłączona z procesu wariantowania.
  - Wariantowanie przedsięwzięcia w raporcie powinno być opcjonalne, tak jak się to przewiduje w karcie informacyjnej przedsięwzięcia i zastosowane tylko do nielicznych przedsięwzięć niezwiązanych bezpośrednio z nieruchomością gruntową np. do rozwiązań komunikacyjnych.
  - Należy wykreślić obligatoryjny opis wpływu na środowisko wariantu tzw. zerowego polegającego na nierealizowaniu przedsięwzięcia, jako elementu opracowania bez znaczenia dla oceny przedsięwzięcia ocenianego, zgłoszonego przez inwestora.
  - Wsłuchując się w krytyczne głosy środowiska należy zainicjować szeroką dyskusję na temat przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku (...) pod kątem jej nowelizacji.

### Materiały źródłowe

- Raport** o oddziaływaniu na środowisko dla przedsięwzięcia Eksploatacja odkrywkowa złoża węgla brunatnego Gubin, Przedsiębiorstwo Badawczo-Wdrożeniowe Ochrony Środowiska Ekopolin Sp. z o.o., Wrocław, 2015a.
- Raport** o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięcia pt.: „Optymalizacja zakładu przerobczego Kopalni Granitu „Strzelin” i „Mikoszów” poprzez – zastąpienie pracy przesiewacza mobilnego i maszyn towarzyszących przesiewaczem stacjonarnym; eliminację dwóch zestawów maszyn mobilnych do przerobu kruszyw; modernizację i przestawienie węża kruszenia wstępnego do wyrobiska”, Ekovert, Wrocław, 2015b.
- Raport** o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko przebudowy zbiornika wodnego zlokalizowanego na rzece Niwce, znajdującego się w rewitalizowanym Parku Miejskim w Podkowie Leśnej, Specjalistyczna Pracownia Projektowa WAGA-BART, Warszawa, 2010.
- Raport** oddziaływania na środowisko dla przedsięwzięcia: „Przebudowa istniejących kanałów podstawowych polder 23 Majkowo, gm. Gronowo Elbląskie”, ELPROJEKT, Elbląg 2012.
- Rozporządzenie** Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2019r. poz. 1839).
- Ustawa** z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.).

Artykuł wpłynął do redakcji – lipiec 2020

Artykuł akceptowano do druku – 18.10.2020