

*Maciej J. Nowak**

DECYZJE O ŚRODOWISKOWYCH UWARUNKOWANIACH JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA ZRÓWNOWAŻONYM ROZWOJEM W SKALI LOKALNEJ W POLSCE

Organy gmin powinny realizować działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój zarówno w wymiarze ekologicznym, ekonomicznym, jak i społecznym. Ważną rolę w tym kontekście odgrywają: procedura oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko oraz decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Celem artykułu jest bardziej precyzyjne wskazanie, jaką rolę w zarządzaniu na szczeblu lokalnym pełni wydawana przez organy wykonawcze gminy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. W artykule przeprowadzono analizę dwudziestu trzech gmin uwzględniającą liczbę i przeznaczenie wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Słowa kluczowe: decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach, rozwój lokalny, gminy

Organy gmin odpowiadają za realizację licznych zadań ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Powinny one między innymi realizować działania ukierunkowane na zrównoważony rozwój – zarówno w wymiarze ekologicznym, ekonomicznym, jak również społecznym. Do koncepcji zrównoważonego rozwoju dostosowana powinna być zresztą cała sfera działań samorządów, nie tylko na szczeblu lokalnym. W tym kontekście istotna wydaje się należąca do kompetencji gmin procedura oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko. Kluczowym jej elementem jest wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (określanych też jako decyzje środowiskowe). Decyzje te stanowią ważny w rozwoju lokalnym instrument zarządzania, odnoszący się nie tylko do skutków związanych z ochroną środowiska, ale także szeroko rozumianych skutków gospodarczych. Dlatego bardzo istotny wydaje się sposób stosowania przez organy gmin przedmiotowych decyzji (to, czy decyzje są wydawane przez organy w sposób rygorystyczny, czy też liberalny) oraz zakres przedsięwzięć objętych obowiązkiem przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko. Podkreślić trzeba, że informacje dotyczące wskazanych problemów są bardzo ważne również

* Pracownia Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej, Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie; e-mail: macnowak@zut.edu.pl.

z punktu widzenia rozwoju lokalnego – koncepcja określonej polityki środowiskowej przyjęta przez organy gminy wpływa bowiem na zakres możliwych na terenie gminy inwestycji. Oceny wymaga także sam stosunek organów jednostek samorządu terytorialnego do omawianych decyzji: jaką rolę odgrywają one w przyjętej koncepcji rozwoju? Zweryfikować należy zwłaszcza, czy jest to – w opinii odpowiedzialnych za jej stosowanie organów – tylko wynikająca z zapisów ustawy konieczność czy też efektywny, połączony z innymi działaniami, instrument rozwoju.

Celem artykułu jest określenie roli, jaką wydawana przez organy wykonawcze gminy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach odgrywa w zarządzaniu rozwojem lokalnym. Aby zrealizować powyższy cel, podjęto próbę wyjaśnienia zasygnalizowanych powyżej kwestii – przede wszystkim w oparciu o przeprowadzone badania dotyczące liczby i przeznaczenia wydanych decyzji oraz opinii przedstawicieli gmin na temat roli decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zarządzaniu rozwojem lokalnym. W związku ze sformułowanym celem badań sformułowano hipotezę badawczą: „Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, pomimo występowania licznych rozbieżności wśród organów gmin w zakresie jej stosowania, stanowi niezbędny instrument kształtowania zrównoważonego rozwoju w wymiarze środowiskowym na szczeblu lokalnym”.

Ocena oddziaływania na środowisko w rozwoju regionalnym i lokalnym

Koncepcja zrównoważonego rozwoju odgrywa bardzo ważną rolę w rozwoju regionalnym i lokalnym. Samo to pojęcie budzi poważne wątpliwości oraz rozbieżności terminologiczne. Niewątpliwie zrównoważony rozwój to koncepcja wielopłaszczyznowa, która nawiązuje do zagadnień wynikających z wielu dyscyplin nauki. Zbigniew Bukowski wskazuje, że termin „zrównoważony rozwój” oznacza rozwój, który doprowadzić ma do stanu równowagi (Bukowski 2009, s. 28). W literaturze przedmiotu wskazuje się także na związek koncepcji zrównoważonego rozwoju z dobrobytem oraz sprawiedliwością wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową (Pearce, Barbier, Markandya 1990, s. 2). W raporcie Komisji Brundtland wskazano, że przez zrównoważony rozwój należy rozumieć zaspokojenie potrzeb i aspiracji dzisiejszego pokolenia, przy niepozbawianiu przyszłych pokoleń możliwości zaspokajania ich potrzeb. Zrównoważony rozwój zdefiniowany został także w przepisach prawnych. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Pojęcie to zostało rozwinięte w ustawie „Prawo ochrony środowiska”. Przez zrównoważony rozwój rozumie się w niej taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia jak i przyszłych pokoleń. Spojrzenia na koncepcję zrównoważonego rozwoju są bardzo zróżnicowane. Niemniej jednak nie budzi wątpliwości, że wśród kluczowych kwestii

związanych ze zrównoważonym rozwojem w wymiarze ekologicznym wymienia się między innymi: niszczenie ekosystemów i bioróżnorodności, wyczerpywanie i nadmierną eksploatację zasobów nieodnawialnych oraz związane z tym zagrożenia zdrowia ludzkiego (Rogall 2010, s. 37). Rozwiązywanie tych problemów odgrywać będzie ważną rolę w rozwoju regionalnym i lokalnym. W związku z powyższym każda jednostka samorządu terytorialnego, przy wielu sferach działania, powinna uwzględniać również przedmiotowe zagadnienie. Przykładowo – wśród zasad polityki zrównoważonego rozwoju Warszawy, wynikających z przyjętych na poziomie lokalnym dokumentów, wyróżnić można między innymi:

- zasadę równoważenia interesów,
- zasadę przezroczności ekologicznej w planowaniu,
- zasadę praworządności,
- zasadę „zanieczyszczający płaci”,
- zasadę ekonomizacji, czyli wykorzystywanie mechanizmów ekonomiczno-rynkowych przy uwzględnianiu praktycznych możliwości wywołania pożądanych reakcji,
- zasadę uspołecznienia, czyli podejmowanie działań służących likwidacji przeszkód efektywnego udziału różnych podmiotów w procesie rozwoju miasta,
- zasadę współdziałania i pomocniczości (Kaczmarek 2005, s. 181–182).

Przytoczone zasady znajdują przede wszystkim źródło w ramach ustawy „Prawo ochrony środowiska”. Na obecnym etapie wciąż tworzony jest system wspomagający zarządzanie zrównoważonym rozwojem na różnych szczeblach (Kozłowski 2007, s. 218–220). W praktyce zrównoważony rozwój realizowany będzie na szczeblu lokalnym poprzez konkretne – wypracowane w danym środowisku – koncepcje uwzględniające ogólne zasady oraz przez instrumenty instytucjonalnie zapewniające realizację pewnych celów. Do instrumentów tych należy procedura oceny oddziaływania na środowisko. Bazylis Poskrobko wyodrębnia jako instrumenty proekologiczne procedury administracyjne, rozumiane jako określony sposób postępowania, który wymusza rozpoznanie i uwzględnienie problemów użytkowania i ochrony środowiska przy podejmowaniu działań wymagających decyzji administracyjnych. Jedną z najważniejszych tego rodzaju procedur jest procedura postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (Poskrobko 2007, s. 147). W ogólnym ujęciu ma ona zapewniać, by przedsięwzięcia znacząco oddziałujące na środowisko – lub też mogące znacząco na nie oddziaływać – zostały poddane szerokiej ocenie oraz analizie mającej na celu wypracowanie takiej formuły, która w możliwie największym stopniu byłaby zgodna z wymogami środowiskowymi. Nie budzi wątpliwości, że przedsięwzięcia podlegające takiej ocenie są ważne w rozwoju lokalnym – i procedura w tym zakresie ma bardzo istotny wpływ na formułę przestrzenną i gospodarczą gmin (Nowak, Kiepas-Kokot 2010, s. 30). Przedsięwzięcia, określone szczegółowo w rozporządzeniu Rady Ministrów, można przypisać (Wilżak 2011, s. 18) do następujących kategorii:

- gospodarka wodna,
- leśnictwo i rolnictwo,

- magazynowanie,
- odpady i ścieki,
- przemysł chemiczny,
- przemysł drzewno-papierniczy
- przemysł energetyczny,
- przemysł lekki,
- przemysł mechaniczny,
- przemysł metalurgiczny,
- przemysł mineralny,
- przemysł spożywczy,
- przemysł wydobywczy,
- rekreacja i turystyka,
- systemy transportowe,
- zabudowa.

Poszczególne przedsięwzięcia, mogące znacząco oddziaływać na środowisko, w sposób bardzo istotny wiązać się będą z głównymi kierunkami rozwoju lokalnego. W takim układzie informacje na temat wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach będą stanowić jednocześnie informację o podejmowanych na danym terenie, ważnych rozwojowo przedsięwzięciach oraz – w pewnym zakresie – determinacji i kierunkach działań organów samorządu gminnego.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach została zdefiniowana i określona w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, a także w ustawie o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Decyzja ta stanowi indywidualny akt administracyjny, więc dotyczy konkretnych stron oraz konkretnego przedsięwzięcia. Należy ją uznać za finalny efekt całej procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (Rakoczy 2010, s. 197). Organ wydający decyzję musi uwzględniać przede wszystkim wyniki dokonanych uzgodnień i złożonych opinii, ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa (Korzeniowski 2012, s. 90). Z kolei ocenę oddziaływania na środowisko zdefiniowano jako prawnie uregulowany ciąg działań zmierzających do zidentyfikowania, opisanie i oszacowania (przy udziale społeczeństwa) potencjalnych wpływów planowanej działalności na kompleksowo rozumiane środowisko, w celu zapewnienia, że właściwy organ wyda optymalne z punktu widzenia środowiska rozstrzygnięcie w sprawie (Radecki 2010, s. 271). Niniejsza definicja stanowi jednocześnie dokładną charakterystykę – z punktu widzenia celów i kierunków – zarządzania w rozwoju regionalnym i lokalnym, wskazując najważniejsze priorytety całej procedury środowiskowej. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach musi zostać wydana przed licznymi innymi aktami administracyjnymi, jak chociażby pozwoleniem na budowę, pozwoleniem wodno- prawnym, czy decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Poza wójt/ burmistrzem/ prezydentem miasta organem właściwym do wydawania decyzji są:

- regionalny dyrektor ochrony środowiska, m.in. względem przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko dróg czy też sztucznych zbiorników wodnych,
- starosta w przypadku scalania, wymiany lub podziału gruntów.
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dołączana jest do wniosku w zakresie prowadzenia konkretnej inwestycji. Wniosek powinien zostać złożony w terminie czterech lat od dnia, gdy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna, a termin ten może ulec przedłużeniu o dwa lata (Mickiewicz, Kielsznia, Nowak, Gawłowski 2011, s. 118). W praktyce dyskusyjne może być to, czy wskazane terminy są wystarczająco długie – zwłaszcza w przypadku większych inwestycji publicznych mogą one utrudniać efektywną realizację całego przedsięwzięcia.

Przedsięwzięcia, względem których wydano decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach w wybranych polskich gminach

Poza wymiarem teoretycznym, związanym z przesłankami i skutkami wydawania decyzji środowiskowych, bardzo ważne jest to, w jaki sposób decyzje te są stosowane i oceniane na szczeblach lokalnych, w poszczególnych gminach. W ramach prowadzonych badań do pięćdziesięciu losowo wybranych gmin położonych w województwach zachodniej i wschodniej Polski (zachodniopomorskie, wielkopolskie, lubuskie, dolnośląskie, lubelskie oraz podkarpackie) skierowano wniosek o udostępnienie informacji środowiskowej oraz wypełnienie ankiety. Odpowiedzi uzyskano z dwudziestu trzech gmin zróżnicowanych pod względem charakteru, dominującego profilu, wielkości i położenia. Zdecydowana większość odpowiedzi (18) pochodzi z gmin wiejskich. Należy mieć powyższe na uwadze przy analizie uzyskanych wyników. W pierwszej kolejności przy opracowywaniu uzyskanych wyników badań skoncentrowano się na informacji dotyczącej liczby decyzji wydanych przez organy gmin oraz przedsięwzięć, których te decyzje dotyczyły.

Tab. 1. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach wydane przez organy wykonawcze w badanych gminach

Rok	2009	2010	2011
Mediana dla decyzji w gminach miejsko-wiejskich oraz miejskich	15,0	8,0	15,0
Mediana dla decyzji wydanych w gminach wiejskich	4,0	3,0	3,5
Mediana dla wszystkich wydanych decyzji	5,0	5,0	4,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Istotną informację o uwarunkowaniach i sposobie prowadzonej polityki w zakresie zarządzania środowiskiem przez gminy będą stanowią dane o liczbie wydanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Z tabeli 1 wynika (co było

do przewidzenia), że zdecydowanie więcej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wydawanych w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich niż w gminach wiejskich. W badanej grupie gmin wiejskich największą liczbę wydawanych decyzji stwierdzono w gminach Dębica oraz Solina (średnio w skali roku w gminach tych jest wydawanych 21–22 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Obie gminy są bardzo atrakcyjne pod względem turystycznym, a gmina Dębica ma ponadto bardzo dużą powierzchnię (co uzasadnia zakres podejmowanych tam decyzji).

Istotną informacją w kontekście charakteryzowanej problematyki będzie przeznaczenie wydawanych decyzji. Jest ono szczególnie ważne z punktu widzenia realizowanych celów dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego. Analiza przeznaczenia wydawanych decyzji skłania do wniosku, że najczęściej pojawiającymi się celami, ważnymi z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego będą:

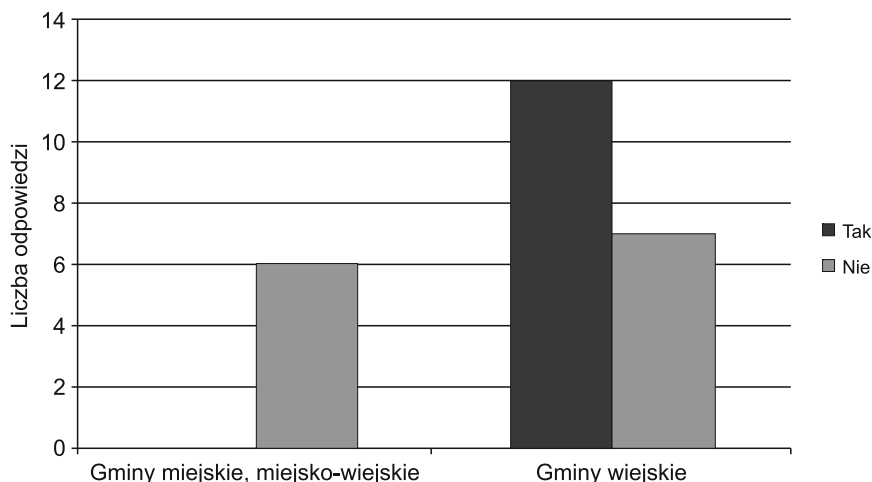
- inwestycje drogowe,
- inwestycje w zakresie budynków gospodarczych,
- inwestycje dotyczące kanalizacji,
- inwestycje w zakresie rozwoju sektora usług w gminie,
- inwestycje ważne w zakresie ochrony środowiska (biogazownia, inwestycje dotyczące odpadów).

Zwłaszcza trzy pierwsze rodzaje inwestycji powtarzają się w szerokim zakresie w przeważającej większości badanych gmin. W wielu wypadkach prowadzone inwestycje (czyli przedsięwzięcia podlegające ocenie oddziaływania na środowisko) wiążą się z budową chodników, parkingów, mostów, stacji paliw, a także dzielnic mieszkaniowych. W podstawowym zakresie cele związane z wydawaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w badanych gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich są zbliżone. Różnica dotyczy przede wszystkim ich ilości.

Z zestawienia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko wynika, że szereg ważnych dla rozwoju lokalnego działań (istotnych także z punktu widzenia prowadzonej polityki przestrzennej) obecnie wymaga zastosowania procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Procedura ta staje się obligatoryjnym do zastosowania elementem z punktu widzenia licznych podejmowanych w gminie przedsięwzięć gospodarczych oraz środowiskowych. Powyższe potwierdza, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ważnym instrumentem zarządzania nie tylko środowiskiem, ale również rozwojem lokalnym.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako instrument zarządzania w opinii organów ją stosujących

Kolejnym elementem badań, po określeniu zakresu wydawanych decyzji oraz spraw, których dotyczą, jest określenie roli decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w systemie zarządzania gminą. W tym kontekście przydatne będą wyniki przeprowadzonej w badanych gminach ankiety.



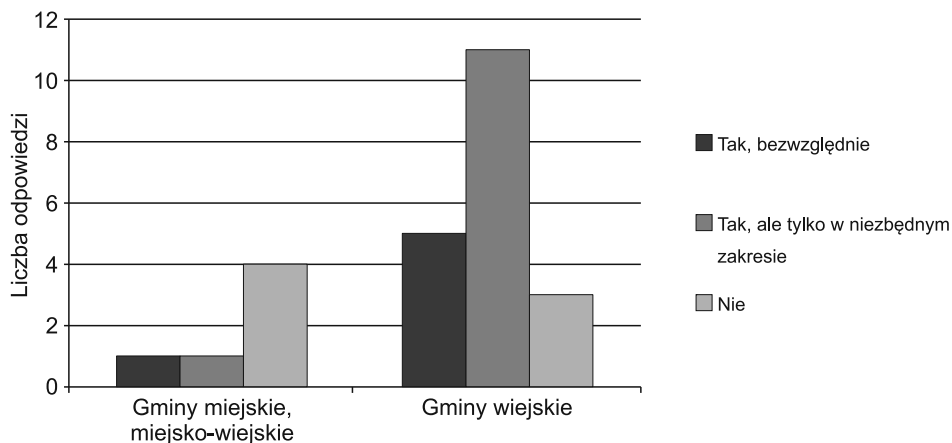
Ryc. 1. Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zapewnia dostateczną ochronę środowiska

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

We wszystkich badanych gminach zauważono, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest potrzebna w całym systemie zarządzania środowiskiem – żadna z badanych gmin powyższego twierdzenia nie zakwestionowała. Z ryciny 1 wynika jednak, że w opinii przedstawicieli badanych samorządów decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie zawsze zapewnia pełną ochronę środowiska. Widoczne jest to zwłaszcza w grupie gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich, których żaden przedstawiciel nie zauważył dostatecznej w jego opinii ochrony wyrażanej przez analizowany instrument. Z prowadzonych w wybranych badanych gminach wywiadów bezpośrednich wynika, że:

- poza decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach niezbędne są również inne instrumenty ochrony środowiska, jak chociażby te dotyczące form ochrony przyrody;
- w toku prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko organy mają odczucie, że mimo wydawanych decyzji środowisko nie jest dostatecznie chronione, a realizowane przedsięwzięcia są w skutkach dla niego szkodliwe.

Powyższe należy uzasadnić przede wszystkim w ten sposób, że procedura oceny oddziaływania na środowisko łączy się z koncepcją zrównoważonego rozwoju w wymiarze ekologicznym, która sprowadza się nie tylko do samej ochrony środowiska, ale także do wypracowania kompromisu pomiędzy ochroną środowiska a rozwojem technologicznym. W związku z tym dopuszczalne będą sytuacje, w ramach których określone przedsięwzięcia – mimo przeprowadzonej procedury – będą negatywnie oddziaływać na środowisko. Niezależnie od powyższego zastanawia zakres odpowiedzi z rezerwą traktujących rolę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Jest to niewątpliwie przejaw ograniczonego zaufania do przedmiotowego instrumentu.



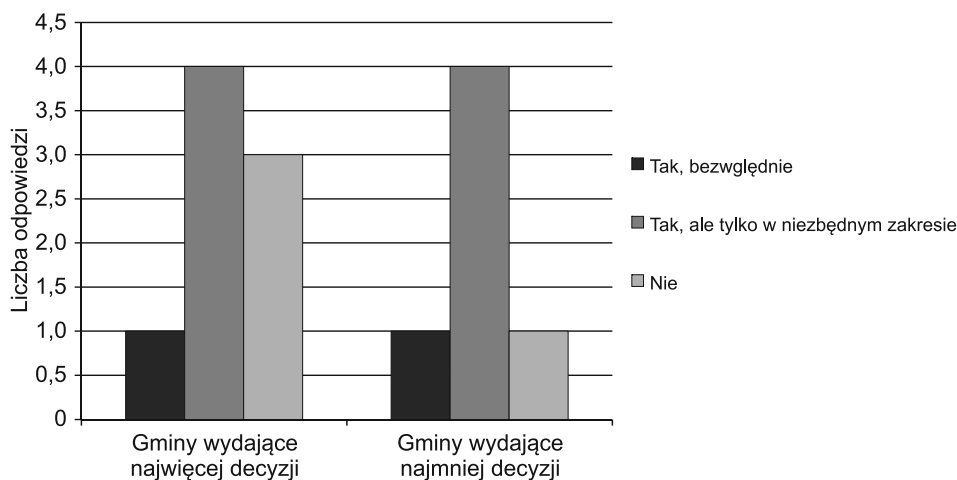
Ryc. 2. Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach blokuje rozwój gospodarczy gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Cała koncepcja zrównoważonego rozwoju polega na swoistym godzeniu relacji między wymogami ochrony środowiska a rozwojem technicznym i technologicznym. Przy pewnych zastrzeżeniach dotyczących wyników z ryciny 1 ciekawie prezentują się wyniki badań zaprezentowane na rycinie 2. Zdecydowana większość badanych gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich nie zauważa negatywnego wpływu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na rozwój gospodarczy (zachowując – co należy przypomnieć – pewien dystans względem roli decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ochronie środowiska). Odmienne są natomiast opinie wyrażane w badanych gminach wiejskich. W pewnym zakresie mogą one wynikać z faktu, że w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich poziom rozwoju gospodarczego jest co do zasady zdecydowanie wyższy i ewentualne przedłużenie inwestycji przez wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie wpływa znacząco na rozwój gospodarczy w gminie. Z kolei w gminach wiejskich wpływ ten może być zauważalny (i wiążąc się z obawami w zakresie skutków stosowania niniejszego instrumentu). Stąd też wynika postrzeganie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przez niektóre gminy jako bariery rozwoju gospodarczego. Dodać należy, że w perspektywie długookresowej nawet w gminach zauważających negatywny wpływ wskazanego instrumentu na rozwój gospodarczy powinny być dostrzeżone pozytywne ich efekty w tym zakresie (które sprowadzać się mogą zarówno do możliwości uzyskiwania środków finansowych z Unii Europejskiej, jak również podwyższenia lub utrzymania walorów turystycznych danych terenów niezależnie od podejmowanych przedsięwzięć).

Ta sama analiza może być przeprowadzona w odniesieniu do gmin sklasyfikowanych inaczej niż w oparciu o ich charakter. Z badanej grupy gmin wybrano te, w których rocznie wydaje się średnio co najmniej około dziesięciu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (gminy: Sanok, Czarna, Barlinek, Międzyrzec

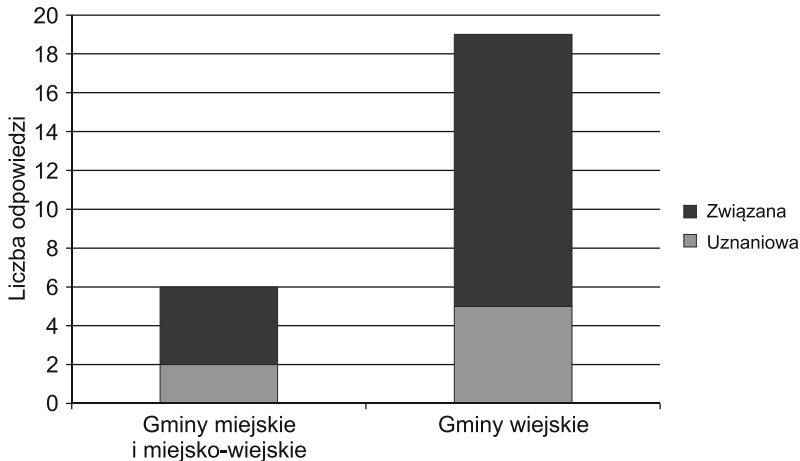
Podlaski, Opole, Krapkowice, Dębica, Solina) oraz te, w których rocznie wydaje się najwyżej około 3 decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (gminy: Pawłosiów, Izbica, Serniki, Wyrki, Kamiennik oraz Popielów). Z ryciny 3 wynika, że w gminach wydających większą liczbę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zdecydowanie mniejszym stopniu zauważa się negatywny ich wpływ na rozwój gospodarczy. Można więc wnioskować, że bardziej wyważona ocena wpływu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na rozwój gospodarczy podejmowana będzie po wydaniu przez organ większej liczby decyzji i dostrzeżeniu ich pozytywnych skutków. Zastrzec też trzeba, że pomimo powyższego część przedstawicieli gmin zachowuje pewien stopień krytycyzmu względem decyzji w analizowanym kontekście.



Ryc. 3. Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach blokuje rozwój gminy (wg gmin sklasyfikowanych w oparciu o liczbę wydawanych decyzji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Charakter decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może budzić zarówno z punktu widzenia zarządzania, jak również z punktu widzenia prawnego duże wątpliwości. Z ryciny 4 wywieść można podejście organów stosujących decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach do swojej roli w kontekście wydawania tej decyzji. Abstrahując od rozwiązań prawnych, zauważyć należy, że przeważająca większość przedstawicieli zarówno gmin miejskich i miejsko-wiejskich, jak również wiejskich traktuje niniejszy instrument jako decyzję związaną. Przy decyzjach związanych organ nie ma zbyt wielkiej możliwości merytorycznego rozstrzygnięcia o sprawach stanowiących przedmiot decyzji, a jedynie zastosowuje przedstawione w ustawach regulacje. Pomimo dominującej tendencji część przedstawicieli samorządów wydających decyzję ocenia ją jako uznaniową – w konsekwencji przypisując sobie zdecydowanie większą rolę przy jej stosowaniu. Świadczy to o zróżnicowanym odbiorze prawnym i merytorycznym decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w gminach.



Ryc. 4. Ocena, czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest decyzją uznaniową, czy związaną

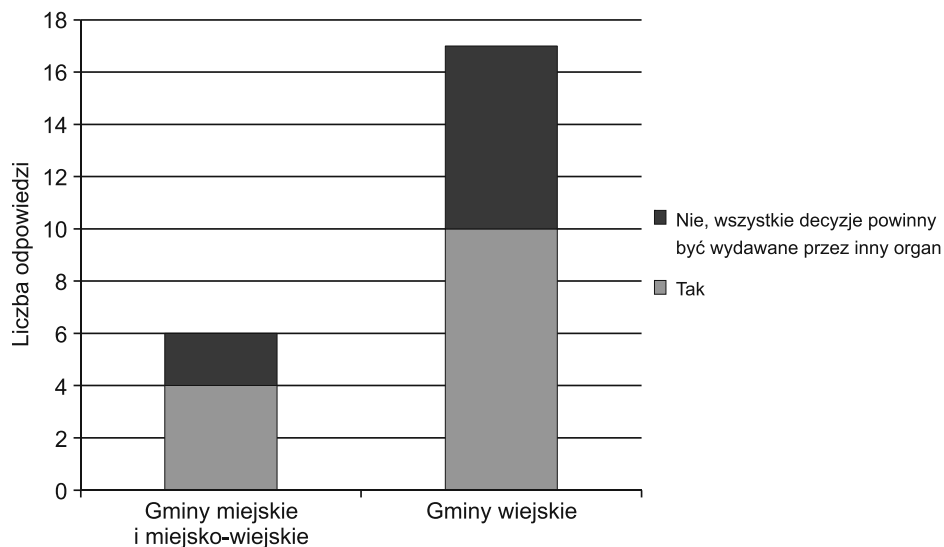
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Z prawnego punktu widzenia formuła decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zróżnicowana. W pewnym zakresie organ będzie miał swobodę formułowania pewnych rozstrzygnięć (zależnych od jego oceny, np. w sprawie nałożenia na wnioskodawcę obowiązku przedstawienia analizy porealizacyjnej przedsięwzięcia – zwłaszcza w odniesieniu do jej zakresu i terminu przedstawienia), tym niemniej w kilku przypadkach organ wydający decyzję jest związany pewnymi przepisami. Przykładem powyższego może być sytuacja, w ramach której organ wydający decyzję musi nałożyć na wnioskodawcę obowiązek dokonania kompensacji przyrodniczej bądź wykonania działań w zakresie zapobiegania, ograniczania oraz monitorowania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Osobnym, niezależnym od powyższego, zagadnieniem będzie skutek wywierany przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w całym systemie zarządzania w skali lokalnej, a nawet w pewnym zakresie – w regionalnej (albowiem w pewnych przypadkach również decyzje wydawane przez organy wykonawcze gmin mogą wywierać znaczący wpływ na rozwój regionalny). Nie budzi tutaj wątpliwości, że decyzja ta będzie obowiązywać np. w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę. W toku postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę będzie ona też faktycznie wykonywana. Uwzględniając to, można wskazać, że pod względem skutków decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przypominać będzie decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powiązanie tej decyzji z instrumentami zarządzania przestrzenią w skali lokalnej zostanie przedstawione w dalszej części artykułu.

W przypadku dystansu dużej części organów gminnych do skutków związanych z wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zasadne wydaje się również zweryfikowanie wyrażanej przez te organy chęci w zakresie stosowania tej decyzji. Z ryciny 5 wynika, że w obu wyodrębnionych grupach gmin

proporcje będą mniej więcej zbliżone: zdecydowana większość akceptuje stosowanie charakteryzowanego instrumentu zrównoważonego rozwoju na szczeblu gminnym. Nieco mniej pozytywnie wykonywanie i stosowanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach postrzegają przedstawiciele gmin wiejskich. W opinii dużej części z nich, za wydawanie decyzji powinien być odpowiedzialny inny organ. W tym kontekście powołuje się przede wszystkim regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Brak zainteresowania decyzjami może być skutkiem opinii o nadmiernym zakresie kompetencji przyporządkowanych organom gminy. Zauważyć jednak należy, że niechęć w zakresie stosowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oznacza również gotowość przedstawicieli gmin do oddania bardzo istotnej sfery związanej z zarządzaniem rozwojem lokalnym i regionalnym na rzecz innych podmiotów, w tym organów administracji rządowej. Stanowisko takie nie jest do końca zgodne z interesem organów gminy jako głównego aktora i podmiotu w przeważającym zakresie odpowiedzialnego za rozwój lokalny. Wydaje się, że w sytuacji jednomyślnego stwierdzenia potrzeby występowania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i świadomości skutków związanych ze stosowaniem tego instrumentu, samorządy powinny zabiegać o możliwość jego stosowania.

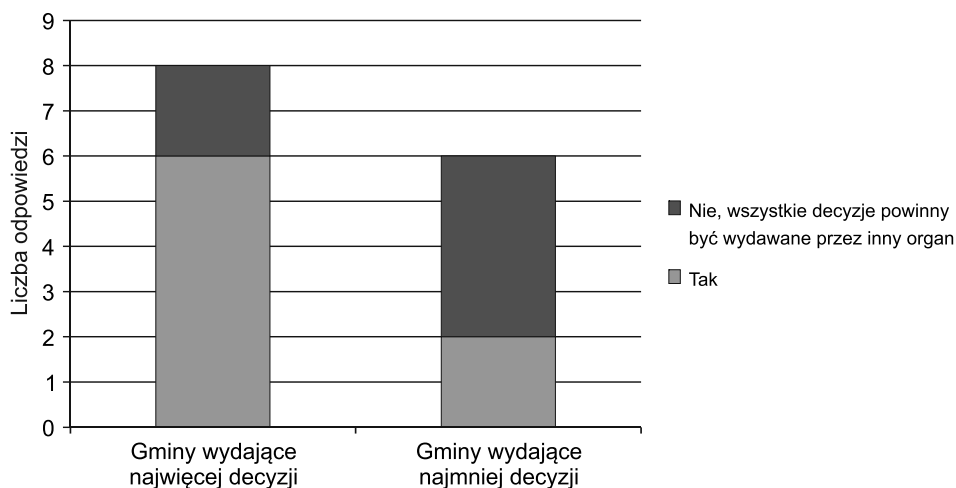


Ryc. 5. Ocena zasadności powierzenia organowi wykonawczemu gminy obowiązku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Kolejnym problemem, który należy przy tej okazji zweryfikować, jest wpływ sposobu realizacji i zakresu podejmowanych w gminie działań na ogólną ocenę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz obciążenia organów gminy obowiązkiem wydawania tych decyzji. Na rycinie 6 przedmiotem analizy są grupy gmin sklasyfikowane w oparciu o kryterium zastosowane również przy

opracowywaniu ryciny 3 (dotyczące klasyfikacji na podstawie liczby wydanych decyzji). Wykres, podobnie jak rycina 5, obrazuje wyniki ankiety dotyczącej tego samego. Różnica pomiędzy dwoma grupami jest już w tym przypadku zdecydowanie bardziej widoczna. Gminy, które wydają w skali roku najwięcej decyzji, bardzo chętnie korzystają z omawianego instrumentu, chcąc dalej zachować takie prawo i możliwość. Z kolei zdecydowanie mniej chętnie na stosowanie wskazanych rozstrzygnięć decydują się przedstawiciele gmin, których organy rzadziej wydają decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. W wielu wypadkach więc uzasadnieniem niechęci do stosowania tegoż instrumentu może być małe doświadczenie w tym zakresie oraz obawa przed popełnieniem błędów w ramach skomplikowanej procedury. Dlatego przedstawiciele gmin jako organ zdecydowanie bardziej kompetentny wskazują regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Przypuszczać można, że wraz z dalszym stosowaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, duża część organów gminy nabierze większego doświadczenia i będzie postrzegać swój udział w całej procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko nie tyle jako zagrożenie i barierę, co raczej jako szansę na aktywny udział w rozwoju lokalnym.

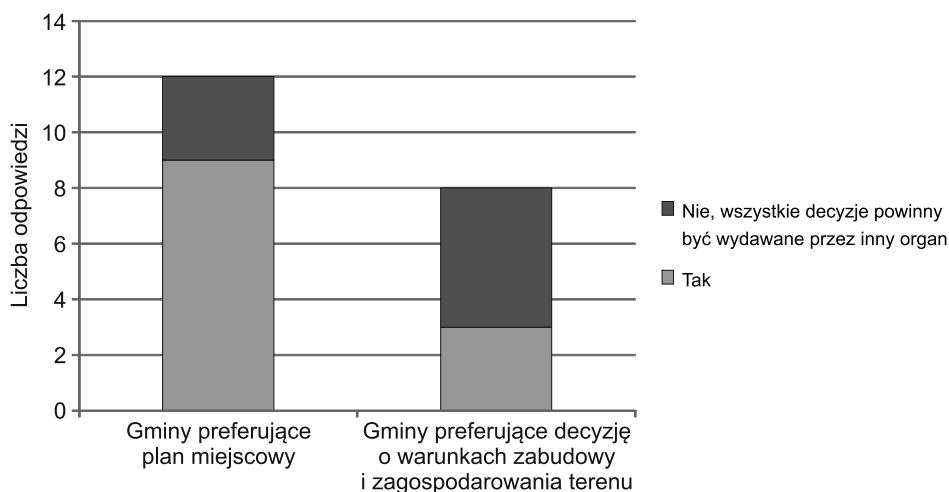


Ryc. 6. Ocena zasadności powierzenia organowi wykonawczemu gminy obowiązku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (wg gmin sklasyfikowanych w oparciu o liczbę wydawanych decyzji)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach muszą być w sposób istotny powiązane z systemem zarządzania przestrzenią. Organy wydające te decyzje powinny mieć pewną wizję dotyczącą wykreowania jednego, powiązanego wzajemnie systemu zarządzania. Mając na uwadze powyższe, przedstawicielom badanych gmin zadano także pytanie o instrument zarządzania przestrzenią w skali lokalnej najlepiej wpływający w gminie na kształtowanie przestrzeni oraz rozwój gospodarczy. Przedstawiciele trzynastu gmin wskazali miejscowy plan zagospo-

darowania przestrzennego, a przedstawiciele ośmiu gmin – decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.



Ryc. 7. Ocena zasadności powierzenia organowi wykonawczemu gminy obowiązku wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (wg gmin sklasyfikowanych w oparciu o ocenę instrumentów zarządzania przestrzenią w skali lokalnej)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Uwzględniając powyższe, ważnym elementem analizy będzie zweryfikowanie, jak rolę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach postrzegają przedstawiciele samorządów, którzy:

- najbardziej z instrumentów zarządzania przestrzenią cenią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- najbardziej z instrumentów zarządzania przestrzenią cenią decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Przyjąć należy, że instrumentem najlepiej chroniącym ład przestrzenny i zrównoważony rozwój jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Przedstawiciele gmin wskazujący ten instrument przynajmniej deklaratorywnie preferują aktywną politykę przestrzenną (zakładającą również wzajemną koordynację poszczególnych instrumentów zarządzania). Z ryciny 7 wynika, że samorządowcy wyżej oceniający miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zdecydowanie bardziej pozytywnie postrzegają udział organów gminy w procedurze oceny oddziaływania na środowisko oraz przy wydawaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przedstawiciele gmin preferujący w większym stopniu decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako instrument zarządzania w większości wypadków scedowaliby kompetencje w zakresie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na inny podmiot niż organ wykonawczy gminy. Można więc przyjąć, że wizja powiązana z aktywną polityką przestrzenną uwzględnia konieczność wykonywania przez organy gminy również działań ważnych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi instrument niezbędny do wykorzystania przy wielu przedsięwzięciach ważnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Bardzo dobrym rozwiązaniem jest włączenie do procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko organów wykonawczych gminy – jednych z głównych aktorów tego procesu. W ten sposób istnieje możliwość koordynacji wydawanych decyzji z prowadzoną polityką przestrzenną oraz realizacji innych celów z zakresu rozwoju lokalnego. Niemniej w wielu przypadkach osoby odpowiedzialne za stosowanie niniejszego instrumentu mają zróżnicowane względem niego koncepcje i podejścia. Pewien dystans w tym zakresie widoczny będzie w zdecydowanie większym stopniu w gminach wiejskich oraz gminach, które wydają niewielką liczbę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Wyrażane w tych gminach obawy wynikają przede wszystkim z ograniczonego doświadczenia dotyczącego stosowania niniejszego instrumentu (będącego konsekwencją powyższych dylematów dotyczących sposobu ich stosowania) oraz obaw w zakresie zahamowania przez nie lokalnego rozwoju gospodarczego. Wyniki badań potwierdzają również zaproponowaną we wstępie hipotezę badawczą. To właśnie decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stanowi główny instrument, w oparciu o który organy gmin będą weryfikować zgodność realizacji poszczególnych przedsięwzięć z wymogami ochrony środowiska. Świadczy o tym zarówno charakter przedsięwzięć poddanych ocenie oddziaływania na środowisko w badanych gminach, jak również większość odpowiedzi zawartych w ankietach, w których – pomimo różnych zastrzeżeń (nawet dotyczących sfery kompetencyjnej) – dostrzegana jest konieczność weryfikowania dopuszczalności poszczególnych inwestycji właśnie w oparciu o decyzje środowiskowe.

Konkludując, podkreślić należy, że organy wykonawcze gminy powinny być w większym stopniu włączone w procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Procedura ta powinna być wkomponowana w koncepcję prowadzonej polityki lokalnej, w tym polityki przestrzennej. Aby było to możliwe niezbędne jest rozszerzenie kompetencji i doświadczenia wśród podmiotów włączonych w ocenę oddziaływania na środowisko. Niniejszy wymóg dotyczy nie tylko organów, ale również strony postępowania, a zwłaszcza inwestorów.

Załącznik nr 1. Gminy poddane badaniom

Kamiennik, Pawłosiów, Wiryki, Serniki, Izbica, Popielów, Barlinek, Krapkowice, Opole, Międzyrzec Podlaski, Deszczno, Komprachcice, Lasowice, Dębica, Tułowice, Chrzastowice, Sanok, Grybów, Czarna, Solina, Biłgoraj, Hyżne, Komańcza.

Bibliografia

- Bukowski Z., 2009, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń: Dom Organizatora.
Kaczmarek G., 2005, „Czy strategię rozwoju lokalnego są strategiami zrównoważonego rozwoju”, w: A. Papuziński (red.) *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, Bydgoszcz: Branta.

- Korzeniowski P., 2012, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa: Difin.
- Kozłowski S., 2007, *Przyszłość ekorozwoju*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Mickiewicz P., Kielsznia M., Nowak M., Gawłowski S., 2011, *Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Nowak M., Kiepas-Kokot A., 2010, „Ocena oddziaływania na środowisko w aspekcie praktycznym i teoretycznym”, w: P. Mickiewicz, T. Skotarczak, A. Kiepas-Kokot, M. Nowak (red.), *Wybrane problemy zarządzania środowiskiem w rozwoju lokalnym i regionalnym*, Łódź – Warszawa: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Pearce D., Barbier E., Markandya A., 1990, *Sustainable Development. Economics and the Environment in the Third World*, Brookfield: Edward Elgar Publishing Ltd..
- Poskrobko B., 2007, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Radecki W., 2010, „Ocena oddziaływania na środowisko”, w: W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska*, Warszawa: Difin.
- Rakoczy B., 2010, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Warszawa: Lexis Nexis.
- Rogall H., 2010, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Warszawa: Zys i s-ka.
- Wilzak T., 2011, *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*, Warszawa: Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska.

DECISIONS REGARDING ENVIRONMENTAL CONDITIONS AS A MANAGEMENT TOOL FOR A BALANCED DEVELOPMENT AT THE LOCAL SCALE IN POLAND

Municipal authorities should implement measures in order to balance their ecological, economic and social development. In order to do that, they need a method of assessing the environmental impact and a decision regarding the environmental conditions. The aim of this paper is to assess the impact of such a decision, issued by the municipal executive authorities, on the local development management. The author attempts to explain all of the above-mentioned problems: he analyzes the number and object of decisions regarding environmental conditions in twenty-three municipalities. In addition, he carries out a survey among the representatives of municipalities in order to assess the impact of the decision on the system community management.

Key words: decisions on environmental conditions, local development, municipalities