

Dr Jerzy Jendroska

Jendroska Jerzmanski Bar i Wspólnicy
Prawo gospodarcze i ochrony środowiska
Wrocław- Kraków- Toruń

Ocena strategiczna w Polsce: odrebną procedurą czy integralną częścią procesu planowania? Obowiązująca regulacja prawna w świetle doświadczeń z oceną strategiczną Narodowego Planu Rozwoju

I. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako narzędzie realizacji zasady zrównowazanego rozwoju

1. Zasada zrównowazanego rozwoju jest jedną z podstawowych konstytucyjnych zasad ustroju państwa polskiego. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP:

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównowazanego rozwoju”.

Zrównowazony rozwój jest także co najmniej od 1997 roku formalnie zasadą ustrojową Wspólnoty Europejskiej. Znajduje to odzwierciedlenie również w projekcie Konstytucji Europejskiej, gdzie w myśl projektu przedstawionego przez Konwent zasada zrównowazanego rozwoju uznawana jest za jedną z fundamentalnych zasad działania Unii Europejskiej. Najbardziej spektakularnym tego wyrazem jest Artykuł I-3 określający podstawowe cele Unii: wymienia wśród nich również zrównowazony rozwój oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Zasada zrównowazanego rozwoju pojawia się również i w kilku innych postanowieniach projektu Konstytucji.

2. W świetle Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą nieodzownym warunkiem zrównowazanego rozwoju jest integracja ochrony środowiska z politykami branżowymi (sektorowymi). Traktat czyni zatem integrację ochrony środowiska z politykami branżowymi jedną z kluczowych zasad Wspólnoty Europejskiej. Zgodnie z art. 6 Traktatu:

„Wymagania ochrony środowiska naturalnego muszą być integralną częścią określania i realizacji polityki i działań Wspólnoty w dziedzinach określonych w artykule 3 [Traktatu], w szczególności w celu popierania zrównowazanego rozwoju”

Podobne postanowienia zawarte są w projekcie Konstytucji UE: w Części II zawierającej Kartę Praw Podstawowych Unii (art.II-37) oraz w Części III określającej Politykę i Funkcjonowanie Unii (art. III-4).

3. Zasada integracji podkreślana jest też ostatnio w wielu innych dokumentach międzynarodowych. Tak np. w punkcie 2 Deklaracji Ministrów Środowiska z 52 państw regionu EKG ONZ podpisanej na konferencji w Aarhus w Danii w 1998 roku uznaje się, iż *„dalsza integracja wymagań ochrony środowiska z politykami branżowymi ma kluczowe znaczenie dla poprawy jakości środowiska”.*

W punkcie 20 Deklaracji podkreśla się, iż podstawowym instrumentem realizacji zrównoważonego rozwoju i integracji ochrony środowiska z politykami branżowymi jest instytucja Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (Strategic Environmental Assessment – SEA). Potwierdzone to zostało w Strategii zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej przyjętej przez szefów państw Unii podczas spotkania w Göteborgu w czerwcu 2001 roku, gdzie wyraźnie wskazuje się na konieczność pełnej oceny, już na etapie propozycji, skutków środowiskowych realizacji polityk sektorowych Unii¹. Stąd też konieczność stosowania oceny strategicznej zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i na szczeblu krajów członkowskich².

II. Podejście do oceny strategicznej

4. Ocena strategiczna jest instrumentem proceduralnym. Jej celem, jak podkreślają autorzy opiniotwórczego w omawianym zakresie raportu dla Komisji Europejskiej, jest zatem nie tyle podniesienie rangi ochrony środowiska i zapewnienie jej prymatu nad innymi celami i interesami (gospodarczymi czy też społecznymi) ale przekształcenie procesów decyzyjnych tak, by względy ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju były rozważane na równych prawach z innymi³. Tak więc miernikiem skuteczności oceny jest nie tyle stwierdzenie, w jakim stopniu względy ochrony środowiska przeważały nad innymi względami, co raczej stwierdzenie, czy na każdym etapie procesu decyzyjnego były one wszechstronnie i rzetelnie rozważane.

5. Ocena strategiczna dotyczy różnego rodzaju decyzji strategicznych: od najbardziej ogólnych, wytyczających rzeczywiście strategiczne kierunki rozwoju i generalne wytyczne polityki w danym zakresie - do często bardzo szczegółowych harmonogramów działania czy też planów dotyczących konkretnych ściśle zlokalizowanych działań. Nieco odmienne są w związku z tym wymagania odnośnie oceny, w tym zwłaszcza co do rozważania rozwiązań alternatywnych. W przypadku tych pierwszych rodzajów decyzji strategicznych konieczne jest skupienie się na alternatywnych wariantach osiągnięcia założonych celów, podczas gdy w przypadku tych ostatnich często jest to jedynie rozpatrywanie alternatyw w ramach przyjętego wariantu. Podkreśla się często, iż prawdziwie strategiczna ocena skupiona jest na ustalaniu celów i kryteriów oceny ich realizacji oraz na rozpatrywaniu alternatywnych wariantów osiągnięcia tych celów⁴.

6. W świetle powyższych ustaleń zaleca się raczej skupienie się na procesie oceny, nie zaś na dokumentacji oceny, podkreślając przy tym, iż niezbędne jest rozpoczęcie procesu oceny wraz z rozpoczęciem prac nad opracowaniem planu, programu czy polityki i kontynuowanie jej w toku całego procesu, nie zaś ograniczenie się do sporządzenia jednego dokumentu oceny⁵. Im bardziej „strategiczny” jest charakter danej decyzji, tym ważniejsze jest włączenie w proces oceny wszystkich zainteresowanych podmiotów, niż zapewnienie wszechstronnej i szczegółowej dokumentacji oceny oddziaływania na środowisko opartej na wysoko wyspecjalizowanej technicznej wiedzy ekspertów, dokładnych badaniach i precyzyjnych metodologiach pozwalających na określenie oddziaływan w sposób precyzyjny i naukowo potwierdzony⁶.

¹ COM(2001)264final,s.6

² zob. Implementation of Directive 2001/42/EC, European Commission, 2003, s.6

³ zob. SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making, ICON, May 2003, Vol. 1, s.8

⁴ zob. B. Noble, Strategic Environmental Assessment: What is It and What Makes It Strategic?, Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol.2 (2) z 2000, s. 204

⁵ zob. SEA and Integration..op.cit. s.86

⁶ zob. SEA and Integration..op.cit. s.10

7. Przedstawione wyżej podejście do oceny strategicznej zdobywa sobie coraz powszechniejsze uznanie na świecie. Konsekwencją zastosowania takiego podejścia jest konieczność wypracowania odpowiednich ram instytucjonalnych dla oceny strategicznej. Funkcjonują tutaj różne modele.

III. Różne modele oceny strategicznej

8. W literaturze przedmiotu wskazuje się na istnienie wielu różnych form instytucjonalnego ujęcia oceny strategicznej. Analiza rozwiązań funkcjonujących w różnych krajach prowadzi do wniosku, że obok rozwiązań stosowanych ad hoc istnieją dwa podstawowe modele przeprowadzania w sposób systematyczny i rutynowy strategicznej oceny oddziaływania na środowisko:

- I. Model pierwszy wzorowany jest na procedurze oceny oddziaływania na środowisko stosowanej dla konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych (OOS). Oparty jest on na dość sformalizowanej procedurze, często dość odrobnej od procedury przygotowania samego planu czy programu, oraz dokładnych badaniach i precyzyjnych metodologiach pozwalających na określenie oddziaływania na środowisko w sposób precyzyjny i naukowo potwierdzony. Analiza alternatywnych rozwiązań skupia się tutaj często na alternatywach, głównie lokalizacyjnych, w ramach przyjętego wariantu.
- II. Model drugi oparty jest na doświadczeniach (głównie brytyjskich) z tzw. "ocena polityk" ('policy appraisal'⁷). Kluczową rolę odgrywa w nim wyznaczanie celów i ocena ich realizacji, nie zaś ocena bezpośredniego oddziaływania na środowisko. Procedura samej oceny jest tutaj mniej sformalizowana, większy nacisk kładzie się natomiast na związek oceny z procesem decyzyjnym, którego ma być ona nieodłącznym i harmonijnym elementem.

9. Pomiedzy wspomnianymi wyżej dwoma modelami istnieje cały szereg różnic, zazwyczaj też stosowane są one dla nieco innych potrzeb. Model I sprawdza się lepiej w przypadku planów i programów mających w istocie charakter zbioru konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych, gdzie dość łatwo daje się zidentyfikować i zlokalizować bezpośrednie oddziaływanie na środowisko. Model II natomiast daje lepsze wyniki w odniesieniu do ogólniejszych dokumentów strategicznych o charakterze polityk, gdzie oddziaływanie na środowisko są pośrednie i trudne do zlokalizowania⁸.

10. Autorzy cytowanego już tutaj raportu dla Komisji Europejskiej za najbardziej pozadany uznają model oceny strategicznej stanowiący kombinację modelu I i modelu II. Model taki, nazywany zintegrowaną oceną, łączyłby w sobie proceduralne elementy modelu I z charakterystycznym dla modelu II harmonijnym łączeniem oceny z procesem decyzyjnym od początku do końca tego procesu. W modelu tym wyznaczanie celów i ocena ich realizacji odgrywają kluczową rolę, ale przedmiotem oceny jest tutaj również i bezpośrednie oddziaływanie na środowisko⁹.

⁷ Zob. np. UK Department of Environment, Transport and the Regions, Policy Appraisal and the Government. Policy Guidance, London 1997, HMSO

⁸ Zob. np. B. Sadler, A Framework Approach to Strategic Environmental Assessment: Aims, Principles and Elements of Good Practice (w:) Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment. Proceedings of International Workshop, J.Dusik (red), REC, 2001, str. 16 - 17

⁹ zob. SEA and Integration...op.cit. s 61

IV. Regulacja prawna ocen strategicznych w Unii Europejskiej

11. Przekonanie, iż ocena strategiczna jest skutecznym narzędziem integracji ochrony środowiska i polityk sektorowych znalazło odzwierciedlenie w systemach prawnych wielu państw, długo jednak brakowało odpowiednich wiążących postanowień określających pewien międzynarodowy standard prawny w tym zakresie¹⁰. Od niedawna jednak takie standardy już istnieją.

W czerwcu 2001 roku uchwalono dyrektywę 2001/42/WE o ocenie oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów (Dyrektywa SEA)¹¹. Niezależnie od przyjęcia Dyrektywy, w lutym 2001 roku w ramach Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ podjęto decyzję o rozpoczęciu negocjacji nad protokołem w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko do Konwencji z Espoo (Protokół SEA), który został podpisany w maju 2003 roku podczas Konferencji Ministrów Środowiska w Kijowie¹².

12. W Dyrektywie SEA zdecydowano się na model, który na pierwszy rzut oka wyraźnie wzorowany jest na OOS przedsięwzięcia, nawet przyjęta ostatecznie nazwa dyrektywy odwzorowana została z Dyrektywy 85/337¹³. Jest to o tyle uzasadnione, że Dyrektywa ta w ostateczności swoim zakresem objęła tylko plany i programy, a nie dotyczy wytycznych polityki – co do których właśnie postulowane jest raczej stosowanie modelu II. Dyrektywa w swym ostatecznym kształcie przewiduje podobny do zastosowanego w odniesieniu do konkretnych przedsięwzięcia inwestycyjnych sposób ustalania rodzajów działalności podlegających ocenie, podobne reguły proceduralne i nawet podobne zapisy dotyczące zawartości dokumentacji oceny¹⁴. Również i Protokół SEA, mimo iż w nazwie ma „ocenę strategiczną”, również na pierwszy rzut oka wydaje się wyraźnie wzorowany na modelu OOS.

13. W prawie wspólnotowym, obok Dyrektywy SEA przejawiającej cechy modelu I, od dawna funkcjonują też i procedury oceny strategicznej wzorowane na modelu II. Wymienia się tutaj procedury oceny powstałe w ramach tzw. Cardiff Integration Process oraz przede wszystkim procedury oceny zawarte w instrumentach prawnych regulujących korzystanie ze środków wspólnotowych¹⁵.

14. Efektem procesu integracji zapoczątkowanego w Cardiff i podtrzymanego na szczytach przywódców Unii w Göteborgu i Laeken było przyjęcie jednolitej procedury oceny oddziaływania nowych propozycji regulacyjnych na szczeblu wspólnotowym¹⁶. Celem tej procedury jest połączenie różnych stosowanych dotąd ocen oddziaływania (gender assessment, trade impact assessment, regulatory impact assessment, environmental assessment itd.) w jedną procedurę kompleksowej oceny nowych propozycji regulacyjnych

¹⁰ zob. J.Jendroska, Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym – stan prac. Część I i II, Kwartalnik Problemy Ocen Środowiskowych, nr 1 (8) oraz 2 (9) 2000

¹¹ Official Journal L 197, 21.7.2001

¹² zob. J.Jendroska, Protokół w sprawie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, Prawo i Środowisko, nr 3(35), 2003, s 52-60

¹³ zamiast bowiem dyrektywy o strategicznych ocenach (Directive on *Strategic Environmental Assessment* według projektu z 1995 r.) przyjęto nazwę „Dyrektywa o ocenie oddziaływania niektórych planów i programów na środowisko”

¹⁴ zob. J.Jendroska, Dyrektywa 2001/42/WE o ocenach oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów, Kwartalnik Problemy Ocen Środowiskowych, nr 4 (19), 2002

¹⁵ zob. J.Dusik, B.Sadler and N.Mikulic Developments in Strategic Environmental Assessments in Central and Eastern Europe (w:) Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment. Proceedings of International Workshop, J.Dusik (red), REC, 2001, str. 50

¹⁶ Communication from the Commission on Impact Assessment, COM (2002) 276final 5.6.2002

Komisji Europejskiej. Procedura ta, wzorowana raczej na modelu II, uwzględnia również aspekty środowiskowe. Dotyczy ona jednak jedynie propozycji regulacyjnych podejmowanych na szczeblu wspólnotowym, a nie planów, programów i polityk przyjmowanych przez państwa członkowskie. Nie zastępuje ona zatem ani Dyrektywy SEA ani procedur oceny zawartych w instrumentach prawnych regulujących korzystanie ze środków wspólnotowych.

15. Przepisy o funduszach strukturalnych (rozporządzenie Rady nr 1260/1999) oraz przepisy o pomocy dla terenów wiejskich (rozporządzenie Rady nr 1257/1999) przewidują konieczność wykonania specjalnej oceny (tzw. *ex ante evaluation*) w odniesieniu do przewidzianych w nich planów i programów warunkujących uzyskanie środków unijnych. Ocena ta, wzorowana wyraźnie na modelu II, uwzględnia również aspekty środowiskowe. Zgodnie z art. 3 ust 9 Dyrektywy SEA, jej postanowien nie stosuje się w odniesieniu do tych planów i programów przygotowywanych na okres 2000-2006/7¹⁷. Już jednak na następny okres programowania postanowienia Dyrektywy SEA będą miały zastosowanie do planów i programów określonych w tych przepisach o ile spełniać będą określone w Dyrektywie kryteria. Aby zapewnić w tej sytuacji niezbędną jednolitość podejścia do oceny środowiskowych efektów zarówno tych planów i programów, które spełniają kryteria Dyrektywy, jak i tych, które tych kryteriów nie spełniają¹⁸, autorzy specjalnego raportu zamówionego przez Komisję Europejską na ten temat przewidują odpowiednie uzupełnienie wspomnianych wcześniej przepisów dotyczących oceny *ex ante* o wymagania wynikające z Dyrektywy SEA¹⁹. Nie przewiduje się tutaj żadnych problemów, gdyż już obecnie podobne wymagania pod adresem ocen *ex ante* rekomendowane są w oficjalnym dokumencie o charakterze wytycznych na ten temat przygotowanym na zlecenie Komisji Europejskiej²⁰.

16. W Dyrektywie SEA (podobnie zresztą jak i Protokole SEA) pomimo wyraźnego wzorowania na modelu I, doszukać się można cech wspomnianego wcześniej modelu III - tzw. oceny zintegrowanej. Charakterystyczny jest fakt, iż odniesienie do celów środowiskowych jest wyraźnie uwzględnione zarówno jako jedno z kryteriów selekcji, jak i istotny element dokumentacji oceny (raportu środowiskowego) i traktowane jest na równi z rozważaniem bezpośrednich skutków środowiskowych. Zwrócić też można uwagę, iż Dyrektywa nie precyzuje w jakim momencie przed uchwaleniem dokumentu należy przeprowadzić ocenę, ani też nie określa czy proces konsultacji i przygotowania raportu ma charakter jednorazowy czy też ciągły. Nakazuje jedynie, aby odbyło się to przynajmniej raz przed uchwaleniem dokumentu i pozostawia do uznania państw członkowskich w jakim zakresie procedurę oceny zintegrować z całym procesem przygotowywania dokumentu. W oficjalnych wytycznych do Dyrektywy zaleca się jednak wyraźnie, aby proces oceny rozpocząć jak najwcześniej, najlepiej równocześnie z rozpoczęciem prac nad samym dokumentem²¹. Zaleca się też, by był to proces ciągły, gdyż wtedy lepiej przyczynić się będzie do lepszego uwzględnienia względów środowiskowych i przyjmowania rozwiązań bardziej sprzyjających zrównowazonemu rozwojowi²². W zaleceniach wyraźnie wskazuje się też się, iż w zależności od rodzaju planu czy programu w niektórych przypadkach konieczne jest skupienie się w ocenie na alternatywnych wariantach osiągnięcia założonych celów, w

¹⁷ szerzej na temat związanych z tym kontrowersji zob. J.Jendroska, Dyrektywa Dyrektywa 2001/42/WE o ocenach oddziaływania na środowisko...op.cit. s. 26-28,

¹⁸ np. program określający kierunki rozwoju infrastruktury turystycznej będzie spełniał najprawdopodobniej te kryteria, podczas gdy program przewidujący jedynie szkolenie pracowników tego sektora najprawdopodobniej tych kryteriów nie będzie spełniał.

¹⁹ zob. Relationship Between the SEA Directive and the Structural Funds Regulations (draft z 21 XI 2003),

²⁰ zob. Handbook on Environmental Assessment of Regional Development Plans and EU Structural Funds Programmes, August 1998,

²¹ zob. Implementation of Directive 2001/42/EC, European Commission, 2003, s 24

²² zob. Implementation of Directive 2001/42/EC, European Commission, 2003, s 23

innych zas można ograniczyć się do rozpatrywania alternatyw w ramach wybranego wariantu²³.

17. Dyrektywa SEA (podobnie zresztą jak Protokół SEA) sformułowana jest w sposób na tyle elastyczny, aby w zależności od potrzeb można było w zgodzie z nią stosować różne wspomniane wcześniej modele oceny. Stanowi ona jedynie pewne ogólne warunki, w ramach których dla różnego rodzaju planów i programów dostosować należy proces oceny do specyfiki danego planu czy programu. Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie w dużej mierze zależą od tradycji oraz woli politycznej państw członkowskich, nie mają one jednak tutaj zupełnej dowolności - przyjęte rozwiązania zapewniać muszą wypełnienie celów Dyrektywy określonych w Artykule 1 oraz preambule do niej. Kluczowym z tych celów jest skuteczne zapewnienie uwzględnienia wymagań ochrony środowiska w procesie podejmowania decyzji o charakterze strategicznym w toku opracowywania planów, programów i tym podobnych dokumentów. Często rozpoczęcie procesu oceny już na etapie założeń do planu czy programu i kontynuowanie jej w toku całego procesu planistycznego jest warunkiem niezbędnym do tego, aby to osiągnąć. Wspomniane wcześniej oficjalne wytyczne do Dyrektywy, mimo iż formalnie nie są wiążące, dają w tym zakresie - jak już wspomniano - bardzo wyraźne wskazówki.

V. Regulacja prawna ocen strategicznych w Polsce

18. W Polsce wykonywanie ocen strategicznych regulowane jest przez ustawę z 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (ustawa POS)²⁴, która zawiera przepisy o postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów. Wyjątkiem jest tryb postępowania dla oceny strategicznej w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, który regulowany jest w ustawie z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (ustawa pzp)²⁵.

19. Przepisy ustawy POS dotyczące ocen strategicznych mają na celu implementację Dyrektywy SEA i w dużej mierze wzorowane są na jej postanowieniach. Ustawa POS nie w pełni jednak transponuje postanowienia Dyrektywy²⁶. Częściowo wynika to z faktu, iż polskie przepisy w tym zakresie tworzone były przed przyjęciem ostatecznej wersji Dyrektywy. Tak np. dopiero w wyniku procedury koncyliacyjnej znalazły się w Dyrektywie postanowienia dotyczące obowiązków monitorowania skutków realizacji planów i programów oraz postanowienia dotyczące zapewnienia odpowiedniej jakości raportów środowiskowych²⁷. Odpowiednie postanowienia nie znalazły się zatem w polskim prawie, gdyż w momencie uchwalenia ustawy POS nie było takich wymagań w prawie wspólnotowym. Rezygnacja z transpozycji pewnej części wymagań Dyrektywy była natomiast wynikiem świadomej decyzji. Tak np. świadomie zrezygnowano z określenia rodzajów planów, programów itp. dokumentów wymagających oceny poprzez odwołanie – tak jak czyni to Dyrektywa SEA – do ich znaczenia dla przyszłych konkretnych decyzji inwestycyjnych wymienionych w Aneksie I do Dyrektywy EIA 85/337. Tego typu generalne określenie w polskim systemie prawnym byłoby bardzo trudne do stosowania w praktyce. Stąd też zrezygnowano z wyraźnego zastosowania tego kryterium jako wyznacznika zakresu przedmiotowego planów, programów itp. dokumentów poddawanych ocenie. W istocie jednak faktycznie kryterium to zastosowano poprzez poddanie wymogowi przeprowadzenia oceny planów zagospodarowania

²³ zob. Implementation of Directive 2001/42/EC, European Commission, 2003, s 25

²⁴ Dz.U. z 2001 nr 62 poz.627 z póź.zm.

²⁵ Dz.U z 2003r. nr 80 poz.717

²⁶ zob.Jendroska w: Ustawa prawo ochrony środowiska. Komentarz, J.Jendroska (red), wyd. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław, 2001, s254-256

²⁷ zob. J.Jendroska, Dyrektywa 2001/42/WE o ocenach oddziaływania na środowisko...s.30

przestrzennego, które w polskim systemie prawnym są podstawowymi dokumentami wytyczającymi ramy dla przyszłych decyzji w sprawie konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

W Dyrektywie SEA wymaga się, aby objęte oceną były plany i programy sporządzane przez organy administracji wszelkich szczebli, o ile ich sporządzenie przewidziane jest nie tylko przez ustawy i przepisy powszechnie obowiązujące, ale jakiegokolwiek przepisy, w tym np. przepisy wewnętrzne. W myśl obowiązujących przepisów ustawy POS w Polsce oceny wymagają tylko te plany, programy itp. dokumenty strategiczne, których opracowywanie przewidziane jest w ustawach. W ustawie POS wprowadzono też pewne ograniczenie podmiotowe w stosunku do Dyrektywy SEA. O ile dyrektywa wymaga, by wszystkie określone tam plany i programy były poddawane ocenie niezależnie od tego, na jakim szczeblu podziału administracyjnego są sporządzane – w ustawie POS wymóg wykonywania oceny odnosi się obecnie tylko do dokumentów, których opracowywanie należy do organów centralnych i wojewódzkich, nie obejmuje zaś powiatów i w zasadzie gmin. W przypadku gmin istnieje wprowadzone wymóg wykonania prognozy oddziaływania na środowisko w stosunku do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale regulacja prawna w tym zakresie - o czym niżej - niewiele ma wspólnego z wymaganiami Dyrektywy SEA.

20. Ustawa POS ujmuje plany zagospodarowania przestrzennego wśród tych dokumentów (art.40 ust 1 pkt 1), dla których przeprowadzenie oceny strategicznej jest zawsze obowiązkowe. W ślad za tym ustawa pzp wyraźnie wspomina o obowiązku wykonania prognozy oddziaływania na środowisko w przypadku większości przewidzianych w niej dokumentów strategicznych dotyczących zagospodarowania przestrzennego, w tym w odniesieniu do wszystkich z nich określanych mianem planów. Ustawa pzp nie precyzuje przy tym żadnych wymagań co do prognozy, przyjąć należy zatem, iż wprowadzenie nie zawiera ona wyraźnego odwołania w tym zakresie do przepisów ustawy POS, to znajdują one tutaj zastosowanie. Ustawa POS natomiast zawiera odrębną regulację prawną dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie wspomina zaś o żadnym odrębnym traktowaniu pozostałych dokumentów planistycznych. Tak więc w odniesieniu do planu wojewódzkiego, jak i planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej podobnie jak i programów i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju - w ustawie pzp wspomina się o konieczności wykonania prognozy, zaś w sposób dorozumiany zastosowanie znajdują przepisy ustawy POS dotyczące tak trybu postępowania w sprawie oceny jak i wymagań odnosnie prognozy.

21. Szczególna regulacja prawna wykonywania ocen dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie spełnia wymagań Dyrektywy SEA w daleko szerszym stopniu niż „ogólne” przepisy dotyczące ocen strategicznych. Nie przewiduje ona wymaganego przez Dyrektywę indywidualnego ustalania, z udziałem organów ochrony środowiska, zakresu prognozy. Zamiast tego ustawa POS nakazuje określić w drodze rozporządzenia szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca tych planów. Na tle tego upoważnienia nie bardzo jest jasne, czy chodzi tutaj o zastąpienie ogólnych ustawowych wymagań pod adresem prognozy, czy też jedynie o ich uzupełnienie. Stylizacja tego przepisu wskazuje, iż chodzi tutaj raczej o to drugie, czyli uszczegółowienie ogólnych wymagań i jakby ustawowe - zamiast indywidualnego - określenie zakresu prognozy.

Wymagania te określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego²⁸. Rozporządzenie nie odnosi się w żaden sposób do „ogólnych” wymagań ustawowych z art.41 ust 2 ustawy POS i sformułowane jest w sposób sugerujący niejako, iż w sposób wyczerpujący reguluje wymagania pod adresem prognozy dotyczącej planów miejscowych. Problem w tym, iż rozporządzenie nie w pełni uwzględnia owe „ogólne” ustawowe wymagania oparte na wymaganiach Dyrektywy pod adresem dokumentacji oceny. Brak tutaj przede wszystkim wymogów dotyczących streszczenia w języku niespecjalistycznym, oddziaływań transgranicznych, monitoringu realizacji planu i wielu innych. Zwraca też uwagę bardzo zawężone podejście do rozpatrywania rozwiązań alternatywnych oraz podejście do określenia rodzajów dokumentów, z których informacje powinny być uwzględnione w prognozie. Nawet gdyby traktować rozporządzenie jako jedynie uzupełniające wymagania ustawowe, a nie je zastępujące, to sposób podejścia do tych dwóch ostatnich kwestii może bardzo utrudniać prawidłową realizację kluczowych dla oceny strategicznej elementów tzn. rozpatrywania alternatyw oraz oceny postanowień planu w kontekście realizacji celów środowiskowych określonych w innych dokumentach, na co tak wyraźnie zwraca uwagę Dyrektywa. Bardzo pozytywnie natomiast odnotować należy przepis rozporządzenia wyraźnie nakazujący aby opracowanie prognozy było procesem ciągłym i przebiegało równoległe z opracowywaniem projektu planu.

22. Odrebną kwestią jest brak obecnie podstawy prawnej do poddawania ocenie strategicznej dokumentu o nazwie „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Tymczasem w studium, zgodnie z art.71 ust 2 pkt 30 ustawy POS „ustala się warunki realizacji przedsięwzięć”, zaś ustalenia studium, zgodnie z art.9 ust 4 ustawy pzp, są wiążące dla planu miejscowego. Jest to zatem ten etap procesu decyzyjnego, który zgodnie z Dyrektywą SEA przede wszystkim wymaga oceny strategicznej, podczas gdy w świetle ustawy pzp ocena samego planu wydaje się, że powinna bardziej mieć cechy zbliżone do oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko niż oceny strategicznej.

23. Dotychczasowe doświadczenia ze stosowaniem ocen strategicznych w Polsce są dość ograniczone i raczej mało zachęcające. Oceny przeprowadzane są dość sztywno i w niewielkim tylko stopniu rzeczywiście wpływają na proces decyzyjny. Dominuje w nich podejście odwzorowane z procedury ocen oddziaływania przedsięwzięcia, które to podejście nie bardzo sprawdza się w odniesieniu do dokumentów rzeczywiście strategicznych.

Wynika to w sporej mierze ze specyfiki obowiązującej regulacji prawnej ocen strategicznych. Przepisy ustawy POS dotyczące oceny strategicznej wzorowane są na Dyrektywie SEA, powielają też jej charakterystyczne cechy. Przepisy te zawierają elementy proceduralne oparte na wzorach oceny oddziaływania przedsięwzięcia. Sama regulacja zachęca więc niejako do korzystania z tradycyjnych wzorów - ocena utożsamia się z wyprodukowaniem dokumentu (często nawet oficjalnie określanego jako „Ocena strategiczna...”), nierzadko przy tym na tym etapie prac nad planem czy programem, kiedy wszystkie kwestie są już praktycznie rozstrzygnięte, nie podchodzi się natomiast do oceny jako do procesu ciągłego. Widoczne są też próby koncentrowania się na ocenie rzeczywistego oddziaływania na środowisko i korzystania tutaj z metodologii zaczerpniętej z ocen oddziaływania przedsięwzięcia (co często z góry skazane jest na niepowodzenie) oraz olbrzymie problemy z oceną planu czy programu w kontekście jego relacji do celów środowiskowych.

24. Jednym z nielicznych przykładów udanego przeprowadzenia oceny strategicznej w Polsce jest ocena Narodowego Planu Rozwoju (NPR) wykonana przez Regionalne Centrum Ekologiczne na Europe Środkową i Wschodnią (REC)²⁹. Ocena ta warta jest bliższego omówienia głównie z uwagi na metodologiczne aspekty oceny planu w kontekście jego relacji

²⁸ Dz.U z 2002 nr 197 poz. 1667

²⁹ zob. Ramowa strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, Warszawa, listopad 2002, REC, www.rec.org.pl

do celów środowiskowych. Może ona w tym zakresie służyć jako wzorcowe zastosowanie podejścia do oceny strategicznej opartego na modelu II.

V. Doświadczenia z oceną strategiczną NPR

25. Warunkiem korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych jest, zgodnie z Rozporządzeniem Rady Nr 1260 z 21 VI 1999r (1260/99/WE), przygotowanie Narodowego Planu Rozwoju (NPR) będącego kompleksowym dokumentem określającym strategię społeczno-gospodarczą Polski w pierwszych latach członkostwa Unii Europejskiej. Horyzont czasowy NPR obejmuje lata 2004-2006, a więc pierwsze lata naszego członkostwa w Unii a jednocześnie ostatnie lata bieżącego okresu programowania wydatkowania tych funduszy. Z założenia zatem ma on charakter przejściowy i służy w dużej mierze zdobyciu doświadczeń w przygotowywaniu tego typu dokumentów. Na następny okres programowania szczegółowe zasady dysponowania funduszami mogą i pewnie ulegną pewnym zmianom, jednak podstawowe założenia pozostaną te same.

Prace nad przygotowaniem NPR rozpoczęły się wiosną 2002 roku, a robocza wersja dokumentu została poddana konsultacjom w lipcu 2002 roku. Plan został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003r. Napięty harmonogram czasowy uniemożliwił poddanie konsultacjom założeń planu i znacznie ograniczył dyskusje nad kierunkami jego rozwiązań. W tym sensie proces decyzyjny był dość nietypowy i trudno uznać go za model do naśladowania.

26. Ocena oddziaływania na środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR) dokonana została przez zespół ekspertów Regionalnego Centrum Ekologicznego na Europie Środkowej i Wschodniej (REC). Odbiorcą oceny było Ministerstwo Gospodarki, koordynujące prace nad NPR, które wyraziło zainteresowanie jej przeprowadzeniem i podjęło współpracę. Prace REC zostały sfinansowane przez rządy włoski i norweski. REC ma olbrzymie doświadczenie w promowaniu i wykonywaniu ocen strategicznych w krajach akcesyjnych, zebrał też znakomity zespół wykonawców składający się ze znanych ekspertów polskich³⁰, których wspomagał J.Dusik, szef Programu Ocen Strategicznych w REC, uznawany za jednego z najlepszych znawców tej problematyki na świecie.

27. Przedmiotem oceny był projekt NPR w wersji z lipca 2002 r. Projekty sektorowych programów operacyjnych przygotowywanych wraz z NPR posłużyły jako materiał pomocniczy.

Celami prac były:

- a. ocena stopnia uwzględnienia zagadnień ochrony środowiska we wszystkich częściach NPR, tj. diagnostycznej, strategicznej oraz w częściach dotyczących wdrażania i monitorowania;
- b. ocena przewidywanych skutków oddziaływania na środowisko działań proponowanych w ramach NPR;
- c. przygotowanie rekomendacji, które pozwoliłyby na udoskonalenie NPR;
- d. przygotowanie opracowania, które zostałoby udostępnione społeczeństwu wraz z dokumentem programowym NPR w trakcie procesu jego konsultacji, jako dodatkowego materiału informacyjnego o NPR.

³⁰ polskimi ekspertami byli: K.Kacprzyk, Z.Karaczun, U.Rzeszot i B.Wójcik, pracami zespołu kierował A.Kassenberg, zaś koordynatorem projektu była M.Koziarek.

28. Zespół ekspertów przygotowujący ocenę rozpoczął działalność w końcu marca 2002 r. Punktem wyjścia do prac nad oceną NPR była analiza aktów prawnych i strategicznych dokumentów programowych Polski oraz Unii Europejskiej, dotyczących zagadnień objętych NPR³¹. Posłużyły one do sformułowania listy dwustu pięćdziesięciu kryteriów oceny (celów ekologicznych przyjętych w przeanalizowanych dokumentach), które następnie pogrupowano w ponad 50 kryteriów zsyntetyzowanych³². W kolejnym etapie prac kryteria te zostały zestawione z działaniami, które w maju 2002 r. były wstępnie przewidywane do realizacji w ramach NPR zgodnie z przygotowanymi przez poszczególne resorty projektami sektorowych programów operacyjnych³³, co pozwoliło ustalić pola ważności oceny. Wyniki tego etapu zostały omówione na spotkaniach z resortowymi zespołami programującymi, co umożliwiło weryfikację rezultatów pracy zespołu autorskiego. Na tej podstawie została przygotowana i rozesłana do resortów włączonych w prace nad NPR wstępna, robocza synteza oceny, w celu uzyskania ich opinii.

29. Uzyskane materiały i opinie oraz zdobyte doświadczenie pozwoliły na zsyntetyzowanie dotychczasowych kryteriów oceny do 12 megakryteriów formalnych oraz 11 megakryteriów merytorycznych zapisanych w formie pytań.

Przyjęto następujące megakryteria formalne:

- 1) Czy diagnoza stanu oraz analiza słabych i mocnych stron zostały przygotowane w kontekście zasad zrównowazonego rozwoju?
- 2) Czy zostały zaproponowane cele środowiskowe?
- 3) Czy proponowane działania są zintegrowane ze „Strategią zrównowazonego rozwoju Unii Europejskiej”, „VI Programem działań Unii Europejskiej na rzecz środowiska” i „II Polityką ekologiczną państwa”?
- 4) Czy (i jeśli tak to na ile) zostało skwantyfikowane negatywne oddziaływanie na środowisko proponowanych przedsięwzięć?
- 5) Czy jest przewidywany, wraz z udziałem społecznym w procesie podejmowania decyzji, system oceny oddziaływania na środowisko proponowanych działań (przed ich wdrożeniem)?
- 6) Czy zostały zaproponowane wskaźniki zrównowazonego rozwoju?
- 7) Czy jest przewidywane zamawianie „zielonego” zaopatrzenia przez publiczne i prywatne instytucje?
- 8) Czy dokument został poddany szerokiej konsultacji, a jej wyniki są w nim odzwierciedlone?
- 9) Czy w aspekcie zrównowazonego rozwoju działania planowane w poszczególnych sektorach nawzajem się wspomagają?
- 10) Czy zostały zaproponowane ekologiczne kryteria wyboru projektów?
- 11) Czy w kontekście zrównowazonego rozwoju występuje zgodność pomiędzy diagnozą, celami, proponowanymi działaniami i wskaźnikami monitoringu?
- 12) Czy została dostrzeżona i uwzględniona rola służb ochrony środowiska?

Przyjęto następujące megakryteria merytoryczne:

- 1) Czy proponowane działania przyczynia się do efektywnego wykorzystania zasobów naturalnych, w tym do zmiany wzorców konsumpcji i produkcji oraz do zarządzania popytem na te zasoby?

³¹ zob. Załącznik 1 i 2 do Ramowej strategicznej oceny...

³² zob. Załącznik 3 i 4 do Ramowej strategicznej oceny...

³³ Sektorowe programy operacyjne stanowią rozwinięcie NPR w odniesieniu do działań poszczególnych resortów.

- 2) Czy proponowane działania przyczynia się do zastępowania wykorzystania zasobów nieodnawialnych zasobami odnawialnymi?
- 3) Czy proponowane działania przyczynia się do wdrażania rozwiązań eko-innowacyjnych (rozwoju eko-innowacyjności)?
- 4) Czy planowane działania przyczynia się do równowazenia rozwoju poprzez stosowanie charakterystycznych dla poszczególnych sektorów środków eliminujących albo zmniejszających negatywne oddziaływanie proponowanych przedsięwzięć na środowisko, wraz z monitorowaniem ich wdrażania?
- 5) Czy planowane działania przyczynia się do poprawy stanu:
 - a. powietrza,
 - b. wód powierzchniowych i podziemnych,
 - c. powierzchni ziemi?
- 6) Czy proponowane działania uwzględniają potrzeby ochrony przyrody i krajobrazu i czy będą sprzyjać tworzeniu oraz właściwemu funkcjonowaniu systemu obszarów chronionych Natura 2000?
- 7) Czy proponowane działania zmniejszą zagrożenia dla zdrowia wynikające ze stanu środowiska?
- 8) Czy proponowane działania przyczynia się do zachowania wartości kulturowych?
- 9) Czy proponowane działania będą się przyczyniać do tworzenia podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów środowiska i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń?
- 10) Czy proponowane działania przyczynia się do podnoszenia świadomości ekologicznej?
- 11) Czy proponowane działania przyczynia się do poprawy ład przestrzennego?

30. Wymienione wyżej megakryteria posłużyły do przeprowadzenia ostatecznej oceny oddziaływania na środowisko działań i inwestycji zaplanowanych w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004 – 2006. Na każde z kryterialnych pytań zespół oceniający sformułował opisową odpowiedź, która następnie opatrzył komentarzem, mającym na celu wskazanie przesłanek, które posłużyły do sformułowania oceny. Według megakryteriów formalnych oceniono dokument NPR jako całość, natomiast jego część sektorowa (działania zaplanowane w poszczególnych sektorach) oceniono korzystając z obu kategorii megakryteriów – zarówno formalnych jak i merytorycznych.

Rekomendacje szczegółowe odniesiono do wybranych, konkretnych zapisów zawartych w dokumencie NPR, formułując je w taki sposób, aby możliwe było ich bezpośrednie wykorzystanie do ewentualnej modyfikacji tych zapisów.

Ze względu zarówno na charakter dokonywanej oceny i poziom jej szczegółowości (ogólności), jak i ze względu na dynamiczny charakter prac nad NPR oraz braki w dostępnych danych, w przypadku wielu elementów oceny pojawiły się istotne obszary niepewności. Zostały one w dokumencie oceny szczegółowo wskazane i omówione.

W ostatniej części dokumentu oceny przedstawiono metodykę, a w załącznikach zawarto materiały obrazujące na wybranych przykładach sposób pracy zespołu i drogę, którą doszedł on do przedstawionych w opracowaniu wyników.

Przygotowany przez REC w październiku 2002 r. dokument umieszczono na stronie internetowej tej organizacji wraz z zaproszeniem do przekazywania uwag i komentarzy. Oceniany projekt NPR znajdował się na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki.

Zarówno koordynator NPR, jak i poszczególne ministerstwa, odpowiedzialne za przygotowanie sektorowych strategii rozwoju otrzymały raport oceniający REC. W kolejnej, ostatecznej wersji NPR oraz nowych wersjach programów operacyjnych uwagi oceniających zostały uwzględnione w takim stopniu, w jakim było to możliwe, biorąc pod uwagę główne uwarunkowania, tj. krótki okres programowania niniejszego NPR, konieczność efektywnego zaabsorbowania znacznych środków strukturalnych (co wpłynie na alokacje środków dla Polski w kolejnym okresie programowania) oraz wymogi prawne dotyczące funduszy strukturalnych.

VI. Wnioski

31. Doświadczenia z oceną strategiczną NPR służyć mogą jako modelowe podejście w odniesieniu do metodologii oceny planu czy programu w kontekście jego relacji do celów środowiskowych. Nie w pełni natomiast służyć ona może jako model z punktu widzenia procesu oceny. Wynika to z dwóch przyczyn. Po pierwsze, przygotowanie NPR - jak już wspomniano - było dość nietypowe z uwagi na tempo prac. Tym samym brakło czasu i okazji do bardziej interaktywnego przeprowadzenia oceny, począwszy od etapu wstępnych założeń planu. Po drugie zaś - przygotowanie NPR nie było wymagane ustawowo, a więc nie było tutaj wymogu stosowania procedury oceny przewidzianej w ustawie POS. Stąd też zastosowano tutaj czysty model II oceny, nie próbując nawet przetestować możliwości jego „wtłoczenia” w sztywne ramy ustawowej procedury.

32. Potrzeba chwili jest umiejętności odpowiedniego stosowania metodologii właściwej modelowi II w ramach proceduralnych określonych ustawą POS. Praktycznie wszystkie bowiem oceny strategiczne niebawem poddane zostaną wymaganiom tej ustawy. Przedmiotem prac sejmowych jest obecnie projekt ustawy o NPR (druk nr 2226), którego efektem będzie m.in. poddanie NPR ocenie strategicznej w trybie ustawy POS. Co więcej, przygotowywane są obecnie zmiany do ustawy POS mające na celu doprowadzenie naszej regulacji prawnej ocen strategicznych do zgodności z wymaganiami Dyrektywy SEA, a w konsekwencji znaczne rozszerzenie zakresu planów, programów itp. dokumentów poddawanych ocenie.

33. Planowane zmiany nie zmieniają proceduralnych ram wykonywania ocen strategicznych, nie wprowadza też raczej bardziej szczegółowych wymagań. Aby prawidłowo wykonywać oceny strategiczne należy zatem odpowiednio interpretować przepisy posilkując się tutaj przede wszystkim wspomnianymi już wcześniej wytycznymi Komisji do implementacji Dyrektywy SEA.

34. Przepisy ustawy POS dotyczące oceny strategicznej wzorowane są na Dyrektywie SEA, powielają też jej charakterystyczne cechy. Przepisy te zawierają elementy charakterystyczne zarówno dla modelu I jak i dla modelu II. Zgodnie z zaleceniami autorów wspomnianego raportu dla Komisji Europejskiej prawidłowa interpretacja tych przepisów umożliwić powinna wykonywanie ocen strategicznych zgodnych z modelem III. Przepisy proceduralne sformułowane są w ślad za Dyrektywą w sposób pozwalający na dość szeroką ich interpretację, tak aby w zależności od potrzeb odpowiednio je stosować.

35. Nigdzie w ustawie POS nie przesadza się, kiedy należy rozpocząć proces oceny: czy już na etapie założeń do planu czy programu, czy też dopiero kiedy gotowy jest projekt takiego dokumentu. Dotychczas często interpretowano te przepisy w sposób zawiązujący i rozpoczynano proces oceny dopiero na podstawie gotowego projektu planu czy programu.

Tymczasem zgodnie ze wspomnianymi wyżej zaleceniami efektywna ocena powinna zaczynać się już na etapie założeń do planu, tak więc organ ochrony środowiska (Minister środowiska czy wojewoda) zadać powinien, aby zakres oceny ustalić już na podstawie założeń, a potem odpowiednio modyfikować.

36. Nigdzie w ustawie POS nie przesadza się, czy opracowanie prognozy ma mieć charakter jednorazowy, czy też ciąglej tzn. powtarzać się wraz z kolejnymi wersjami projektu planu. Tutaj też dotychczas niekiedy interpretowano te przepisy w sposób zawiązający i wykonywano jedynie raz prognozę w toku procesu planistycznego. Tymczasem zgodnie ze wspomnianymi wyżej zaleceniami efektywna ocena powinna mieć charakter ciągły, a więc i prognoza powinna być modyfikowana odpowiednio do zmian samego projektu planu czy programu. Tak więc np. w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prognoza oddziaływania na środowisko przesłana wraz z projektem planu do opiniowania i uzgadniania zgodnie z art.17 pkt 6) i 7), powinna być zmodyfikowana w wyniku wprowadzonych do projektu planu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (pkt 9) i przedstawiona wraz z projektem planu do publicznych konsultacji (pkt 10), po czym raz jeszcze zmodyfikowana odpowiednio do zmian wynikających z rozpatrzenia uwag społeczeństwa (pkt 13) i dopiero wraz z ostateczną wersją projektu planu przedstawiona radzie gminy. Jeśli rada gminy stwierdzi konieczność dalszych zmian w projekcie planu - wszystkie te czynności, zgodnie z art.19, należy ponowić w zakresie odpowiednim do zmian.

37. Nigdzie w ustawie POS nie przesadza się, czy procedura udziału społeczeństwa stosować należy tylko raz, czy też kilkakrotnie. Tutaj potrzebne jest spojrzenie na zagadnienie przez pryzmat konieczności zapewnienia efektywnego i skutecznego udziału społeczeństwa, zgodnie z art.6 ust 4 w związku z art.7 konwencji z Aarhus, do której odwołuje się Dyrektywa SEA³⁴. Traktowanie procesu planowania i towarzyszącej mu oceny strategicznej jako procesu ciągłego wymusza też niejako zapewnienie udziału społeczeństwa na kluczowych etapach tego procesu. Swego rodzaju minimum, wymagane zresztą też przez podpisany zarówno przez Polskę jak i Unie Europejską Protokół SEA³⁵, będzie tutaj zapewnienie udziału społecznego na etapie ustalania zakresu oraz już po wykonaniu prognozy. Tak np. w przypadku wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego wykorzystać tutaj można procedurę składania wniosków dotyczących planu z art.41 ust 1 pkt 1) do składania wniosków również odnośnie zakresu prognozy, a później, już po sporządzeniu projektu planu wraz z prognozą podać go należy raz jeszcze procedurze udziału społeczeństwa zgodnie z art.34 ustawy POS. Dodac w tym miejscu należy, iż przyjęty w ustawie POS sztywny termin 21 dni na składanie uwag i wniosków, o ile odpowiada procedurze dotyczącej przedsięwzięć, zupełnie nie pasuje do procedur planistycznych i niezbyt jest zgodny z art.6 ust 3 w związku z art.7 konwencji z Aarhus. Stąd też postulować należy dokonanie odpowiednich zmian w art.32 ust 1 pkt 1) ustawy POS, tak aby ustawa POS, podobnie jak ustawa pzp określała jedynie termin minimalny na składanie uwag i wniosków („nie krótszy” niż 21 dni) zostawiając tutaj swobodę organom na dostosowanie tego terminu do specyfiki danego planu czy programu (zwrócić można uwagę, iż w przypadku planu wojewódzkiego ustawodawca w art.41 ust 1 pkt 1) ustawy pzp uznał, że jest to termin „nie krótszy niż 3 miesiące” !).

38. Omawiana wyżej ocena strategiczna NPR daje dobre podstawy metodologiczne dla oceny dokumentów w kontekście realizacji celów środowiskowych na szczeblu centralnym. Cennym uzupełnieniem będą tutaj też wydane przez Radę Ministrów w listopadzie 2002r. Wytyczne dotyczące zasad i zakresu uwzględniania zagadnień ochrony środowiska w programach sektorowych.

³⁴ konwencja z Aarhus została ratyfikowana też przez Polskę i wraz z ogłoszeniem jej tekstu w Dzienniku Ustaw (Dz.U. z 2003 nr 78 poz. 706) stanowi obowiązujące prawo w Polsce

³⁵ zob. J.Jendroska, Protokół w sprawie strategicznych ocen...op.cit s. 57

Niestety brak jest podobnych wytycznych w odniesieniu dla planów i programów robionych na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym. A tutaj wypracowanie odpowiedniej metodologii jest dość trudne. Pomocą służyć mogą i powinny w indywidualnych przypadkach ustalania zakresu ocen strategicznych odpowiednie wojewódzkie Komisje ds. ocen oddziaływania na środowisko. Bezsprzecznie zakres dokumentów ustalających cele środowiskowe będzie się tutaj nieco różnił od celów ujmowanych na szczeblu centralnym. Kluczową rolę w identyfikacji tych celów odgrywać będą oczywiście programy ochrony środowiska oraz plany gospodarki odpadami sporządzane na odpowiednim szczeblu. Nie zapominać jednak należy też i o innych dokumentach - jak np. wojewódzkich programach ochrony powietrza czy też wojewódzkich i powiatowych programach ochrony środowiska przed hałasem.

39. Wraz ze wzrastającą rolą i zakresem planowania i programowania w sterowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym wzrasta też będzie znaczenie ocen strategicznych. Prawidłowe ich wykonywanie będzie warunkiem niezbędnym dla rzeczywistej realizacji zasady zrównowzonego rozwoju. Wszelkie braki w tym zakresie odczuwalne będą boleśnie - nie tylko w postaci pogorszenia środowiska - ale przede wszystkim przez sankcje ze strony władz wspólnotowych, w tym m.in. polegające na niemożności skorzystania z unijnych środków finansowych. Dotychczasowa praktyka w zakresie ocen strategicznych nie jest zbyt zachęcająca. Istnieją jednak procedury prawne oraz metodologie, których prawidłowe wykorzystanie zagwarantować może prawidłowe funkcjonowanie ocen strategicznych w Polsce.