

Agata Kosieradzka-Federczyk

Wyższa Szkoła Informatyki Stosowanej i Zarządzania w Warszawie,
Warszawskie Seminarium Aksjologii Administracji

Monitoring jako narzędzie korygujące przedsięwzięcie na etapie jego eksploatacji

Streszczenie: przedmiotem artykułu jest zwrócenie uwagi na znaczenie monitoringu jako źródła informacji o stanie środowiska oraz na możliwości wykorzystania tego narzędzia dla pełniejszej ochrony środowiska. Jednym z warunków skuteczności monitoringu są również regulacje prawne uprawniające organ do zobowiązania, a inwestora do wykonania obowiązków monitoringowych. W artykule zwrócono uwagę na zmiany jakie nastąpią w tym zakresie w prawie polskim.

Słowa kluczowe: monitoring, oceny oddziaływania na środowisko, ochrona środowiska.

1. Wprowadzenie

Pomimo, że procedura oceny oddziaływania na środowisko dalej procedura oos dla przedsięwzięć i dokumentów strategicznych w Polsce, jak i w Niemczech prowadzona jest zgodnie z zapisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko to ocena skutków realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia na środowisko, w tym także na zdrowie i życie ludzi. Nie chodzi o ocenę wszystkich możliwych do wystąpienia zdarzeń, ale o skutki typowe, ustalane w odniesieniu do parametrów przedsięwzięcia z jednej strony oraz otoczenia środowiskowego – z drugiej. Już tylko te dwa czynniki (można wymienić więcej) powodują konieczność indywidualnego podejścia do każdego przedsięwzięcia. Inne skutki wywoła realizacja i funkcjonowanie przedsięwzięcia o takich samych parametrach na terenach cennych przyrodniczo, inne w obszarze intensywnej zabudowy, inne na terenie poprzemysłowym itp. Można jeszcze dodać, że inne będą skutki

dla terenu, który będzie poddawany intensywnym zmianom przemysłowym, inne, dla terenu, które zmianom podlegać nie będzie, itp.

Istotną cechą ocen oddziaływania jest to, że należą one do instrumentów prewencyjnych. Powoduje to zasadniczą konsekwencję: ocena musi odbyć się przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, a zatem gdy jest ono planowane. Uwzględniając istniejące koncepcje czym jest wpływ, na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuję, że zwykle jest on kwalifikowany jako różnica pomiędzy stanem, jaki istnieje (drugie często występujące podejście, to jaki będzie istniał w sytuacji gdyby przedsięwzięcie nie było realizowane) oraz stanem, jaki zaistnieje w wyniku jego realizacji. W oparciu o uzyskane wyniki ustalane są warunki realizacji przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie, a jeżeli to możliwe ze względów np. technicznych czy ekonomicznych - wyeliminowanie negatywnego wpływu.

Rodzaj czynników narażonych na wpływ podlegających badaniu definiuje prawodawca. Oprócz zasadniczego – środowiska włączane są elementy społeczne (informujące potencjalnych konfliktach społecznych), czy odnoszące się do zdrowia, przedstawiające wpływ inwestycji na warunki życia mieszkańców.

Jedną z wielu trudności związanych z oceną stanowi właściwy sposób szacowania wpływu, wybór odpowiedniej metodyki, przyjęcie adekwatnych danych odniesienia.

Bez względu na to, jak bardzo właściwy będzie to sposób szacowania skutków na potrzeby oceny, będzie miał on wymiar pewnych założeń. Naturalna zmienność rzeczywistych warunków środowiskowych, kilkuletni (nawet) okres, jaki upływa pomiędzy pozyskaniem danych do analizy, oceną, uzyskaniem zezwoleń administracyjnych i wreszcie realizacją inwestycji oraz czas jej eksploatacji uzasadniają zbieranie bieżących danych pozwalających odnieść dane przyjęte podczas oceny oddziaływania do stanu istniejącego.

Monitoring, rozumiany jako powtarzalne zbieranie danych w określonym celu, jest jednym ze sposobów uzyskiwania danych stanowiących podstawę do wykonywania dalszych analiz w ramach audytu, czy analizy porównawczej. We wczesnych latach 70-tych, w początkowym okresie funkcjonowania regulacji dotyczących ocen oddziaływania na środowisko, w USA monitoring był traktowany jako część całego procesu dotyczącego badania oddziaływania na środowisko. Poza tym wykorzystywano go jako narzędzie pozwalające na powiększenie wiedzy o sposobie ustalania możliwych konsekwencji środowiskowych na potrzeby przyszłych zamierzeń

inwestycyjnych (Duinker P.N. 1989; 797). Z czasem jego znaczenie w takim wymiarze zmniejszyło się, na co złożyło się m.in. systematyczne zdobywane doświadczenie oraz tworzące się specjalizacje dotycząca prognozowania możliwego oddziaływania na środowisko przez planowane przedsięwzięcie.

Sadler i Davis (1988) zaproponowali podział monitoringu w zależności na jakim etapie jest on przygotowywany, na monitoring bazowy (baseline monitoring), monitoring skutków (wpływu przedsięwzięcia; effects or impact monitoring), monitoring zgodności (compliance monitoring). Pierwszy z nich przeprowadzany jest w reprezentatywnym czasie na etapie poprzedzającym realizację przedsięwzięcia w celu dostarczenia danych o stanie środowiska, możliwych zmianach, ustalenia właściwych środków zmniejszających negatywne oddziaływanie.

Monitoring skutków przedsięwzięcia dostarcza informacji o zmianach środowiska występujących na etapie realizacji i eksploatacji i dokonanie identyfikacji tych skutków, które prawdopodobnie zostały wywołane przez przedsięwzięcie.

Monitoring zgodności może być realizowany poprzez badania ciągłe lub okresowe emisji np. określonych substancji do powietrza, wody, czy emisji hałasu eksploatowanej instalacji. Jego głównym celem jest ustalenie zachowania wymogów ochrony środowiska.

Jeśli chodzi o monitoring wykorzystywany w związku z oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko znaczenie odgrywa monitoring podstawowy oraz monitoring w okresie realizacji inwestycji oraz na początku jej eksploatacji. Pierwszy z nich daje obraz stanu poszczególnych elementów środowiska (co do występowania przedstawicieli populacji określonych gatunków zwierząt, ich gniazdowania, przebiegu korytarzy ekologicznych, emisji hałasu i inne). Zestawienie informacji o stanie środowiska (pochodzących nie tylko od inwestora, lecz również znanych organowi z racji wykonywanych zadań) z parametrami przedsięwzięcia daje materiał niezbędny do oceny oddziaływania na środowisko, właściwe ustalenie wpływu, a w konsekwencji – nałożenie skutecznych warunków korzystania ze środowiska.

Część analizy dotyczącej adekwatności przyjętej oceny oddziaływania na środowisko powinien stanowić monitoring skutków. Jego znaczenie jest jednak znacznie szersze – jeżeli monitoring jest prowadzony tak, że dostarcza na bieżąco danych, mogą one dodatkowo zostać wykorzystane do zmiany warunków korzystania ze środowiska, w tych sytuacjach, w których jest jeszcze możliwość podjęcia działań korygujących te warunki.

Skupianie się na szczegółowych analizach na etapie poprzedzającym inwestycję, bez włączania danych dotyczących etapu realizacji, zmniejsza potencjał ocen oddziaływania poprzez zmniejszenie możliwości poznawczych wynikających z nauki z doświadczenia (G. Wood, 2000, s. 538).

2. Wymogi prawa unijnego

W prawie unijnym znaczenie monitoringu dla zapewnienia prawidłowej ochrony środowiska było sygnalizowane wielokrotnie. Wydanym przez Komisję Europejską w 2001 r. *Guidance on EIA review* monitoring przedsięwzięcia na etapie jego funkcjonowania został wskazany jako ostatni z etapów oceny. Komisja wskazywała, że obowiązek monitoringu może zostać nałożony, w sytuacji, gdy projekt uzyska zgodę na realizację.

Dopiero jednak w obecnie obowiązującym stanie prawnym ukształtowanym dyrektywą 2014/52/UE¹ zostało zawarte kilkakrotnie odwołanie do konieczności prowadzenia monitoringu, co ma doprowadzić do wzrostu znaczenia tego instrumentu. W punkcie 35 preambuły nakłada na Państwa członkowskie obowiązek zapewnienia wdrożenia środków łagodzących i kompensacyjnych oraz określanie właściwych procedur dotyczących monitorowania znacznego negatywnego wpływu na środowisko wynikającego zarówno z realizacji jak również eksploatacji przedsięwzięcia. Jednym z celów monitoringu jest określenie nieprzewidzianego znaczącego niekorzystnego wpływu. Wyniki mają służyć podjęciu właściwych działań naprawczych.

Z dodanego art. 8a ust. 1 lit a dyrektywy 2014/52/UE wynika, że środki w zakresie monitorowania nie są obligatoryjną częścią zezwolenia na inwestycję. Dyrektywa odwołuje się do „stosownych przypadków”, pozostawiając – przynajmniej w założeniu – pewną swobodę interpretacyjną co do okoliczności warunkujących nałożenie obowiązku prowadzenia działań monitoringowych.

Każde państwo ma obowiązek wprowadzić do swojego systemu prawnego procedury dotyczące monitorowania znaczącego negatywnego wpływu

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. zmieniająca dyrektywę 2011/52/UE w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (w tekście: dyrektywa 2014/52/UE)

na środowisko. Rodzaje parametrów oraz okres monitorowania powinny zostać dobrane z zachowaniem proporcji odpowiadającej charakterowi, lokalizacji i wielkości przedsięwzięcia, a także do znaczenia ich oddziaływania na środowisko.

Środki dotyczące monitoringu – w stosownych przypadkach – ma wskazać również wnioskodawca w raporcie przygotowywanym na potrzeby oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Pomimo posłużenia się tym samym zwrotem w załączniku IV pkt 7 do dyrektywy 2014/52 określającym informacje zawierane w raporcie, co w przywołanym wyżej art. 8a, nie można interpretować go jako związania organów administracyjnych rozpoznających sprawę oceną wnioskodawcy co do zaistnienia „stosownego przypadku”. To organy w konkretnej sprawie samodzielnie na podstawie zebranego materiału dowodowego będą dokonywały ustalenia stanu faktycznego i orzekały ostatecznie o obowiązku podjęcia działań monitoringowych.

Dyrektywa zobowiązuje wnioskodawcę do ujęcia w raporcie „wszelkich proponowanych” środków monitoringu, wymieniając jeden – powykonawcza analiza przedsięwzięcia. Jest to oczywiście jedynie przykład. Ustalenie czynności podejmowanych w ramach takiej analizy, jak również wprowadzenie innych środków monitoringu pozostawione zostało państwu, członkowskim.

3. Monitoring w prawie polskim

Znacznie monitoringu podczas realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia zostało w ślad za prawodawcą unijnym, zostało dostrzeżone przez ustawodawcę polskiego. W nowelizacji² ustawy ocenowej³ rozbudowano przepisy odnoszące się do monitoringu w następujący sposób: organ orzeka o nałożeniu obowiązku monitorowania, określa jego zakres, termin i obowiązki co do przedłożenia informacji o jego wynikach obligatoryjnie: regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska oraz organowi wydającemu

² Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.)

³ 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.)

decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, a także innym organom (organowi wykonawczemu gminy, staroście, marszałkowi oraz wojewódzkiemu inspektorowi ochrony środowiska). Rozstrzygnięcie co do wskazania dodatkowych organów jest pozostawione organowi wydającemu decyzję. Ze względu na to, że zmiana została wprowadzona niedawno, warto przyjrzeć się niektórym jej aspektom.

Niewątpliwie należy docenić inicjatywę ustawodawcy dotyczącą wzmocnienia przepisów dotyczących monitoringu. Przed nowelizacją, ustawa ograniczała się do regulacji, w myśl której organ w decyzji wydawanej po ocenie oddziaływania na środowisko nakłada obowiązek monitoringu⁴. To wnioskodawca w raporcie był zobowiązany do umieszczenia bardziej szczegółowych informacji, proponował wymagany – jego zdaniem – zakres monitoringu. Skromna podstawa prawna powodowała wątpliwości interpretacyjne w praktyce, jak bardzo szczegółowe warunki monitoringu może zawierać decyzja. Już pobieżny przegląd wydawanych decyzji wskazuje na bardzo różne podejście organów. W jednych decyzjach można spotkać rozbudowane wymagania, w innych organy ograniczały się do nałożenia obowiązku monitoringu.

Bardzo potrzebne *novum* stanowi zobowiązanie inwestora do przedłożenia wyników monitoringu organowi. Brak jakiegokolwiek regulacji w tym zakresie w poprzednim stanie prawnym powodował wątpliwości, czy organ takie zobowiązanie może zawrzeć w decyzji. Przyjęta treść art. 82 ust. 1 pkt 2, lit. c ustawy ocenowej wręcz nakazuje określić termin przedłożenia organowi, co oznacza, że bez tego elementu decyzja byłaby wadliwa, o ile organ nałoży obowiązek prowadzenia monitoringu. Dowolne określanie terminu sprawia, że monitoring może stać się dla organu elastycznym narzędziem obserwacji wpływu przedsięwzięcia na środowisko na etapie realizacji jak również funkcjonowania.

4. Wykorzystanie monitoringu

Wzmocnieniu wykorzystania danych pochodzących z monitoringu mają służyć kolejne rozwiązania ustawy nowelizującej. Polegają one na powiązaniu ocen oddziaływania z ustawą prawo ochrony środowiska, poprzez

⁴ Por. art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b, art. 93 ust. 3 pkt 2 ustawy ocenowej przed nowelizacją.

wprowadzenie odwołania w art. 82 ustawy ocenowej do regulacji dotyczących odpowiedzialności administracyjnej (art. 362 i art. 363 ustawy poś)⁵. Ustawodawca zdecydował, że jeżeli z wyników monitoringu wynika konieczność podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, staje się to podstawą do wszczęcia postępowania, o którym mowa w przywołanych w poprzednim zdaniu artykułach ustawy poś. W ustawie ocenowej brak odwołania do odpowiedniego stosowania rozwiązań przyjętych w tych artykułach, co oznacza obowiązek stosowania przepisów wprost, bez wprowadzania modyfikacji.

Oba artykuły ustawy poś dotyczą odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska. Pierwszy – odpowiedzialności podmiotu korzystającego ze środowiska (zdefiniowanego w art. 3 pkt 20 ustawy poś), a drugi – osób fizycznych, korzystających ze środowiska w ramach korzystania powszechnego lub zwykłego. Ich zakres stosowania obejmuje negatywne oddziaływanie na środowisko, bez względu na to, czy jest ono związane z prowadzoną działalnością, która wymagała uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Nie można zapominać, że w ustawie nowelizującej została zmodyfikowana przesłanka pozwalająca na wszczęcie postępowania w celu wydania decyzji naprawczej. Ustawodawca sformułował ją następująco: „Jeżeli z wyników analizy poralizacyjnej lub monitoringu wynika konieczność podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, wszczyna się postępowanie, o którym mowa w art. 362 lub art. 363 [ustawy poś]”. Konieczność podjęcia działań w celu dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska, o której mowa w art. 82 ust. 1a ustawy ocenowej nie jest tym samym co negatywne oddziaływanie na środowisko, którym posługuje się art. 362 i 363 ustawy poś.

Zdaniem A. Lipińskiego (2001; 866) określenie „negatywne” oznacza tyle, co prowadzące do szkodliwych (ujemnych) skutków, pomniejszające wartość (środowiska, jego składników). Zasadnie nie łączy negatywnego oddziaływania z powstaniem szkód pojmowanych jako uszczerbek majątkowy. M. Górski (2008; 69-71) zwraca uwagę, że negatywne oddziaływanie nie zostało w przepisie doprecyzowane, stąd może mieć faktycznie bardzo szeroki zakres. Głównym kryterium jest analiza oddziaływania na środowisko i stwierdzenie, że to oddziaływanie ma charakter dla środowiska „negatywny”.

⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm.; dalej: ustawa poś).

Analiza ta zawsze będzie miała charakter indywidualny, musi dotyczyć konkretnego działania, prowadzonego w określonym czasie i miejscu, musi brać pod uwagę wszystkie jego skutki dla środowiska, oceniając je w odniesieniu do stanu środowiska istniejącego przed podjęciem tego działania (2008; 69-71).

Trudniej jest odczytać treść przesłanki zawartej art. 82 ust. 1a ustawy ocenowej. Pierwsza myśl sugeruje, że nie (tylko) rodzaj oddziaływania ma znaczenie - ustawodawca odwołuje się wprost do stanu, z którego wynika brak dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska. Również przyczyny powstania takiego stanu mogą być różnorodne. Patrząc na przepis z perspektywy wyników monitoringu, przyczyny będzie można powiązać z warunkami wykorzystania środowiska nałożonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z oceną oddziaływania na środowiska, w tym z treścią raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

Z art. 82 ust. 1a ustawy ocenowej wynika, że organ ma obowiązek wszczęcia postępowania z art. 362 albo 363 ustawy poś, jeżeli tylko zostanie spełniona przesłanka nakazująca takie wszczęcie. Nie ma tutaj uznania administracyjnego, jak w przypadku wszczynania postępowania ze względu na przesłankę negatywnego oddziaływania na środowisko. Wydaje się, że nie ma również alternatywy w postaci wykorzystania innych instrumentów ochrony środowiska, takich jak np. obowiązek przygotowania przeglądu ekologicznego, o którym mowa w art. 237 i nast. ustawy poś.

Konieczność podjęcia działań ma wynikać z przedłożonych przez inwestora wyników monitoringu albo wyników analizy porealizacyjnej. Oba dokumenty powinny być klasyfikowane jako dokumenty prywatne, podlegające swobodnej ocenie przez organ administracji publicznej. Zgodnie z przyjętym sposobem interpretacji, ewentualne stanowisko inwestora zawarte w tych dokumentach może być traktowane jako niewiążąca sugestia, oceniana w ramach ogólnych reguł dowodowych postępowania administracyjnego.

Zawarte w ustawie ocenowej rozwiązanie wskazuje, że możliwe efekty analizy porealizacyjnej oraz monitoringu zostały ukształtowane w taki sam sposób, poprzez odwołanie się do art. 362 i 363 ustawy poś. W przypadku ziszczenia się przesłanki, o której mowa w art. 82 ust. 1a ustawy ocenowej, dochodzi do wszczęcia odrębnego postępowania administracyjnego, kończącego się decyzją, której treść kształtuje art. 362 ust. 2 ustawy ocenowej. Wynika z niego, że organ w decyzji może określić zakres ograniczenia oddziaływania na środowisko lub stan, do jakiego ma zostać

przywrócone środowisko; może nałożyć obowiązek podjęcia czynności zmierzających do ograniczenia oddziaływania na środowisko lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego; jak również może określić termin wykonania obowiązku.

Biorąc pod uwagę cel w jakim wszczynane jest postępowanie – art. 82 ust. 1a ustawy ocenowej odwołuje się do „dostosowania przedsięwzięcia do wymagań ochrony środowiska”, ograniczanie decyzji do treści ukształtowanej art. 362 ust. 2 ustawy poś może okazać się zdecydowanie niewystarczające.

5. Zakończenie

Dane zebrane podczas monitoringu realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia mogą stanowić źródło informacji o stanie środowiska, stąd mogą stanowić źródło informacji wskazujących na konieczność podjęcia dalszych działań na rzecz ochrony środowiska.

Skoro oceny oddziaływania na środowisko należą do instrumentów prewencyjnych ochrony środowiska, opierają się na przyjętych założeniach, bieżąca analiza warunków wykorzystania środowiska ustalona dla przedsięwzięcia podczas realizacji jest konieczna dla skuteczności tej ochrony. Interwencja zarówno unijnego jak i polskiego ustawodawcy w zakresie monitoringu nakładanego podczas oceny oddziaływania przedsięwzięć na środowisko była konieczna. Rozbudowanie przepisów stanowiących podstawę do nakładania monitoringu, jak również określenie dalszego trybu postępowania porządkuje przynajmniej część wątpliwości powstałych podczas stosowania przepisów ustawy ocenowej w poprzednim brzmieniu. Jednocześnie wzmocnienie regulacji w zakresie monitoringu stanowi rozwiązanie w kierunku lepszego wykorzystania danych dotyczących środowiska.

Literatura

- Duinker P.N. (1989) Ecological effects monitoring in environmental impact assessment: what can it accomplish? [w:] *Environmental Management*, 13, nr 6, Springer.
- Górski M. (2008) *Odpowiedzialność administracyjnoprawna w ochronie środowiska*, Warszawa.

- Komisja Europejska, Guidance of EIA review, czerwiec 2001 r. <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines>
- Lipiński A. (2001) *Ustawa Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, [w:] J. Jednośka, red., Wydawnictwo C.H.Beck, Wrocław, lex.pl.
- Sadler B., Davies M. (1988) *Environmental monitoring and audit: Guidelines for post-project analysis of development impacts and assessment methodology*. August: 3–6, 11–14. Aberdeen, Scotland: Centre for Environmental Management and Planning, Aberdeen University
- Wood G. (2000) *Is wat you see what you get? Post-development auditing of methods used for predicting the zone of visual influence in EIA*, Environmental Impact Assessment Review, Elsevier B.V.

Abstract: The environmental impact assessment is preventive instrument based on the adopted assumptions regarding possible influence on the environment undertaking at the planning stage. The permanent analysis of the conditions for the carrying out undertaking is necessary for the effectiveness of this protection.

The intervention of both the EU and the Polish legislature in field of monitoring applied during the environmental impact assessment was necessary. Development of legal provisions - basis for the imposition of monitoring, as well as determination of the further procedure at least clarifies some doubts during the application of the provisions of the Act on EIA. At the same time strengthening monitoring regulations is a solution for better use of environmental data.