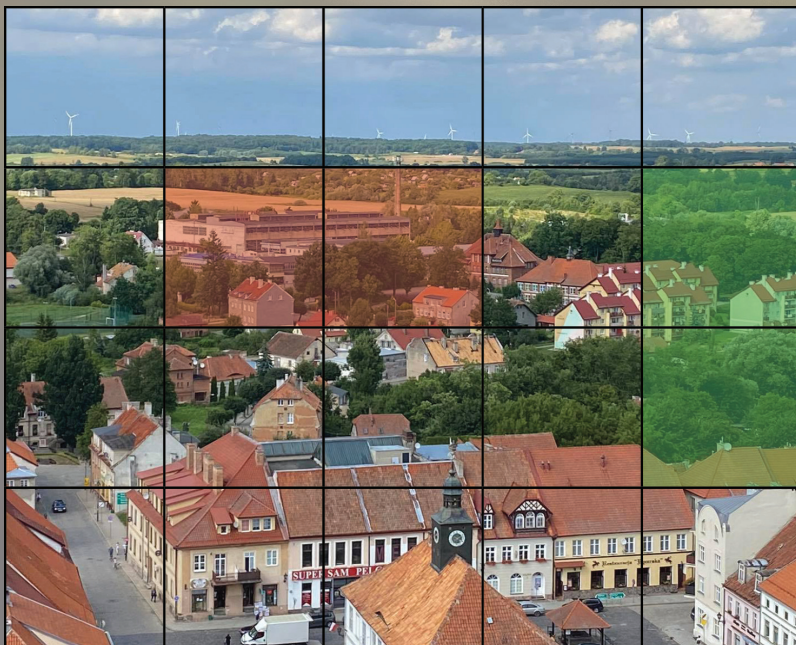


INSTYTUT PODSTAW INŻYNIERII ŚRODOWISKA
POLSKIEJ AKADEMII NAUK

Katarzyna Tokarczyk-Dorociak

**Studium funkcjonowania i skuteczności
strategicznych ocen oddziaływania na środowisko
na wybranych przykładach**



Zabrze 2021

**Studium funkcjonowania i skuteczności
strategicznych ocen oddziaływania na środowisko
na wybranych przykładach**

**INSTITUTE OF ENVIRONMENTAL ENGINEERING
OF THE POLISH ACADEMY OF SCIENCES**

**WORKS & STUDIES
PRACE I STUDIA**

No. 92

**Editor-in-Chief
Czesława Rosik-Dulewska**

INSTYTUT PODSTAW INŻYNIERII ŚRODOWISKA
POLSKIEJ AKADEMII NAUK

Katarzyna Tokarczyk-Dorociak

**Studium funkcjonowania i skuteczności
strategicznych ocen oddziaływania na środowisko
na wybranych przykładach**

ZABRZE 2021

Pracę opiniowali do druku:
Prof. dr hab. Jan Żelazo
Dr hab. Agnieszka Pusz

Redakcja WORKS & STUDIES – PRACE I STUDIA
Archives of Environmental Protection
Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska
Polskiej Akademii Nauk
ul. M. Skłodowskiej-Curie 34, 41-819 Zabrze, Poland
Tel. : +48-32-271 64 81 Fax: +48-32-271 74 70
e-mail: aep@ipispan.edu.pl

Redakcja i korekta: Jerzy Szdzuj

Fotografia na okładce: Katarzyna Tokarczyk-Dorociak

© *Copyright by Instytut Podstaw Inżynierii Środowiska Polskiej Akademii Nauk w Zabrzu*
&
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
Poland 2021

PL ISSN 0208-4112
ISBN 978-83-60877-18-0

Skład, druk i oprawa: Oficyna Drukarska – Jacek Chmielewski
01-142 Warszawa, ul. Sokołowska 12A, tel. +48 22 632 83 52
info@oficyna-drukarska.pl, www.oficyna-drukarska.pl

SPIS TREŚCI

SPIS RYCIN	7
SPIS TABEL	9
SPIS SKRÓTÓW	11
1. PROBLEMATYKA I ZAKRES PRACY	13
1.1. Wprowadzenie	13
1.2. Cel i zakres badań	20
1.3. Metody badawcze	23
1.3.1. Wprowadzenie do metod badawczych	23
1.3.2. Metoda przeprowadzenia przeglądu literatury	24
1.3.3. Metoda i zakres badań dotyczących skuteczności SOOŚ	28
2. PRZEGLĄD BADAŃ NAUKOWYCH W ZAKRESIE SOOŚ, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM JEJ SKUTECZNOŚCI	33
2.1. Badania na świecie	19
2.2. Badania w Polsce	19
3. FUNKCJONOWANIE STRATEGICZNYCH OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE	35
3.1. Historia ocen oddziaływania na środowisko	43
3.2. Prawo unijne w zakresie SOOŚ	45
3.3. Prawo polskie	48
3.4. Prognoza oddziaływania projektu dokumentu na środowisko i jej znaczenie w skuteczności postępowania w sprawie SOOŚ	54
4. STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO JAKO PODSTAWA OCHRONY ŚRODOWISKA	57
4.1. Rola postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w ochronie i zarządzaniu środowiskiem	57
4.2. Skuteczność i efektywność – definicje i różnice	59
4.3. Konceptualizacja wymiarów skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko	65
4.4. Definicja skuteczności SOOŚ	72
5. KRYTERIA BADAWCZE ORAZ CHARAKTERYSTYKA PRZYPADKÓW WYBRANYCH DO ANALIZ	85
5.1. Kryteria badawcze	85
5.2. Materiał badawczy	91
6. ANALIZY SKUTECZNOŚCI SOOŚ NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH	97

6.1. Postępowanie w sprawie SOOŚ projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)	97
6.1.1. Przebieg procesu planowania (skuteczność kontekstualna oraz ekonomiczna) – SOR	97
6.1.2. Skuteczność proceduralna – SOR	100
6.1.3. Skuteczność merytoryczna – SOR	103
6.1.4. Skuteczność pluralistyczna – SOR	124
6.2. Postępowanie w sprawie SOOŚ projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (WKW DOiPZ)	126
6.2.1. Ramowa Dyrektywa Wodna – dodatkowe wymogi prawa unijnego dotyczące SOOŚ w zakresie gospodarki wodnej	126
6.2.2. Przebieg procesu planowania (skuteczność kontekstualna oraz ekonomiczna) – WKW DOiPZ	128
6.2.3. Skuteczność proceduralna – WKW DOiPZ.	131
6.2.4. Skuteczność merytoryczna – WKW DOiPZ	133
6.2.5. Skuteczność pluralistyczna – WKW DOiPZ	138
7. SYNTETYCZNE PODSUMOWANIE WYNIKÓW OCENY SKUTECZNOŚCI PRZEPROWADZONEJ DLA SOR I WKW DOiPZ	141
7.1. Porównanie wyników oceny skuteczności SOR i WKW DOiPZ	141
7.2. Podsumowanie wyników oceny skuteczności SOOŚ dla SOR.	143
7.3. Podsumowanie wyników oceny skuteczności SOOŚ dla WKW DOiPZ. ...	144
8. Dyskusja	147
9. Rekomendacje zmian w postępowaniu w sprawie SOOŚ ...	157
10. Wnioski końcowe	165
11. Bibliografia	169

SPIS RYCIN

Ryc. 1. Relacja ocen oddziaływania w inżynierii i ochronie środowiska (oprac. własne)	19
Ryc. 2. Cele oraz etapy prac (oprac. własne)	21
Ryc. 3. Przebieg prac badawczych (oprac. własne)	30
Ryc. 4. Schemat PRISMA dla przeglądu literatury anglojęzycznej (oprac. własne na podstawie Moher D, Liberati A, Tetzlaff J, Altman DG, The PRISMA Group (2009))	34
Ryc. 5. Przebieg postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, stan prawny 15 kwietnia 2021 r. (oprac. własne na podstawie ustawy OOOŚ oraz Florkiewicz i Kawicki, 2009)	50–51
Ryc. 6. Konceptualizacja wymiarów skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i powiązania pomiędzy nimi (oprac. własne na podstawie Geißler i in. 2019)	70
Ryc. 7. Rodzaje skuteczności ujęte w badaniu wraz z powiązaniem pomiędzy nimi (oprac. własne)	87
Ryc. 8. Powiązanie przebiegu SOOŚ z oceną skuteczności (oprac. własne) ...	88
Ryc. 9. Rola prognozy w ocenie skuteczności postępowania w sprawie SOOŚ (oprac. własne)	89
Ryc. 10. Ocena pluralizmu oraz skuteczności proceduralnej i merytorycznej organów ochrony środowiska w postępowaniu SOOŚ (oprac. własne)	90
Ryc. 11. Schemat kodowania materiału badawczego (oprac. własne)	95
Ryc. 12. Harmonogram tworzenia projektu SOR (oprac. własne)	98
Ryc. 13. Przebieg postępowania w sprawie SOOŚ dla projektu SOR (oprac. własne)	99
Ryc. 14. Przebieg postępowania w sprawie SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)	130
Ryc. 15. Schematyczne przedstawienie najważniejszych elementów wpływających na funkcjonowanie i skuteczność SOOŚ (opr. własne)	157

SPIS TABEL

Tabela 1. Zestawienie elektronicznych baz danych obsługiwanych przez multi-wyszukiwarkę Biblioteki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu. . .	26
Tabela 2. Zasób wiedzy w bazie prawnej Lex (data dostępu: 01.07.2019 r.) . . .	37
Tabela 3. Kategorie skuteczności ocen oddziaływania (oprac. własne na podstawie Bond i Morrison-Saunders, 2012)	64
Tabela 4. Skala ocen stosowanych w badaniu skuteczności SOOŚ w Irlandii (Źródło: EPA, 2012)	76
Tabela 5. Kryteria skutecznej SOOŚ według Międzynarodowego Stowarzyszenia Ocen Oddziaływania (Źródło: oprac. własne na podstawie IAIA, 2002)	77
Tabela 6. Kryteria badawcze proponowane do stosowania w ramach SOOŚ (oprac. własne na podstawie Kassenberg, 2005)	78
Tabela 7. Kryteria używane w badaniach skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowiska w studiach przypadków (oprac. własne na podstawie Rehhausen i in., 2018; Theophilou i in., 2010)	79
Tabela 8. Zestawienie kryteriów badawczych wykorzystanych w analizie studium przypadku (oprac. własne na podstawie Khosravi, Jha-Thakur i Fischer, 2018 oraz Rehhausen, Köppel, Scholles, Stemmer, R.-U. Syrbe i in., 2018	86
Tabela 9. Zestawienie dokumentacji wytworzonej w ramach SOOŚ dla SOR (oprac. własne)	92
Tabela 10. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do wymaganych elementów w prognozie (oprac. własne)	94
Tabela 11. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do wymaganych elementów w prognozie (oprac. własne)	101
Tabela 12. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do etapów postępowania w sprawie SOOŚ dla SOR (oprac. własne)	102
Tabela 13. Rodzaj i liczba rekomendacji sformułowanych w prognozie opracowanej dla SOR (opracowane na podstawie Prognozy oddziaływania na środowisko Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – wersja ostateczna)	103
Tabela 14. Zalecenia i rekomendacje sformułowane w prognozie oddziaływania na środowisko projektu SOR (oprac. własne)	106

Tabela 15. Podsumowanie liczby uwzględnionych zaleceń i rekomendacji wynikających z prognozy dla SOR (oprac. własne)	122
Tabela 16. Zestawienie liczby uwag dotyczących aspektów środowiskowych do prognozy oraz SOR zgłoszonych przez GDOŚ oraz GIS (oprac. własne)	123
Tabela 17. Etapy i liczba uwag walidatora (oprac. własne)	131
Tabela 18. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do komponentów środowiska ocenionych w prognozie SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)	132
Tabela 19. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do etapów postępowania w sprawie SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)	133
Tabela 20. Rekomendacje i zalecenia sformułowane w projekcie prognozy oraz prognozie finalnej projektu WKW DOiPZ (oprac. własne)	134
Tabela 21. Zestawienie liczby uwag dotyczących aspektów środowiskowych do prognozy oraz do WKW DOiPZ zgłoszonych przez GDOŚ (oprac. własne)	137
Tabela 22. Zestawienie liczby uwag zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych do projektu rozporządzenia zmieniającego WKW DOiPZ (oprac. własne)	140
Tabela 23. Zbiorcze zestawienie wyników oceny skuteczności SOR i WKW DOiPZ (oprac. własne)	141
Tabela 24. Syntetyczne zestawienie najważniejszych cech poszczególnych etapów SOOŚ w kontekście poprawy funkcjonowania i skuteczności (oprac. własne)	159

SPIS SKRÓTÓW

GDOŚ	– Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska
GIOŚ	– Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
GIS	– Główny Inspektor Sanitarny
Natura 2000	– Obszar specjalnej ochrony ptaków oraz specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych
OOS	– Ocena oddziaływania na środowisko
PEP 2030	– Polityka Ekologiczna Państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej
RDOŚ	– Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska
Rozporządzenie OOS	– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 poz. 1839)
SOER 2020	– Raport Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy (European Environment Agency, 2019)
SOOS	– Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ¹
SOR	– Strategia na rzecz Odpowiedzianego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjęta uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. 2017, poz. 260)
Strategia ZR	– Strategia Zrównoważonego Rozwoju
UE	– Unia Europejska
Ustawa OOS	– Ustawy 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 (tj. Dz.U. 2021 poz. 247);

¹ Należy rozumieć: postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia, obejmujące w szczególności weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień; zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu; Ustawa OOS, art 3 p. 8.

Ustawa POŚ

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. 2020 poz. 1219, ze zm.);

WE

- Wspólnota Europejska

WKW DOiPZ

- Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej z dnia 22 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2017.5527; Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2017., Dz. Urz. Woj. Lubuskiego 2017.2775)

1. PROBLEMATYKA I ZAKRES PRACY

1.1. Wprowadzenie

Niepokojące doniesienia dotyczące zmniejszania się bioróżnorodności, zmian klimatu, zanieczyszczenia powietrza, wód oraz gleb wymagają podejmowania działań służących zapobieganiu degradacji i egzekwowaniu skutecznych działań w ochronie środowiska. W raporcie „Środowisko Europy 2020 – stan i prognozy „(dalej jako SOER 2020)” (European Environment Agency 2019) wykazano, że pomimo zauważanych sukcesów w dbaniu o środowisko, Europa ciągle w niewystarczającym stopniu zajęła się presjami o charakterze systemowym, a ocena realizacji celów polityki Unii Europejskiej (UE) wykazuje braki w podejmowaniu niezbędnych działań. Prognozowane negatywne tendencje zmian w środowisku zagrażają zdrowiu i jakości życia obywateli. W raporcie tym podkreślono, że osiągnięcie środowiskowych celów przez Europę będzie wymagało skuteczniejszego wdrażania i lepszej koordynacji obecnych strategii politycznych. Dbłość o środowisko przyrodnicze zajmuje ważne miejsce w dokumencie „Przekształcamy nasz świat: Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju”, przyjętym podczas szczytu ONZ w Nowym Jorku (ONZ 2015), w którym wytyczono 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz 169 zadań zakładających tworzenie trwałych podstaw, poprzez integrowanie społecznych, gospodarczych i środowiskowych aspektów rozwoju, w tym racjonalne wykorzystywanie zasobów oraz działanie oparte o partnerstwo polegające m.in. na przejrzystości podejmowanych działań. Także jeden z celów SOER 2020 zakłada przyjęcie zrównoważonego rozwoju (jako ram dla tworzonej polityki), który musi stać się zasadą przewodnią dla ambitnych i spójnych polityk oraz działania w całym społeczeństwie. Podkreślono w nim konieczność zapewnienia zintegrowanej analizy w aspektach środowiskowych, gospodarczych, społecznych, a także na poziomie rządzenia, niezbędnych dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Podobny wydźwięk mają założenia Europejskiego Zielonego Ładu (European Commission 2019a), odpowiadające na wyzwania środowiskowe stojące przed Unią Europejską, szczególnie w aspekcie sprzężenia rozwoju gospodarczego z polityką klimatyczną i ochroną środowiska, a także stojące przed krajami UE zadanie, integrowania polityk krajowych z propozycjami Komisji Europejskiej.

Zrównoważony rozwój jest jedną z zasad ustroju państwa polskiego, co zostało wyrażone w art. 5 Konstytucji RP stanowiącym, że „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 zrównoważonego rozwoju” (Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483). W Polsce strategię rozwoju w obszarze środowiska stanowi „Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej (PEP 2030)” (Ministerstwo Środowiska 2019), w której wyraźnie podkreślono konieczność wdrażania zasad przezorności i zapobiegania. PEP 2030 zaleca, aby kierowały się nimi zarówno wszystkie podmioty mające wpływ na stan środowiska, jak i interesariusze procedur środowiskowych. Za wdrażanie ogólnych zasad prawa ochrony środowiska (Erechmle 2007, Roliński 2014, Sommer 1992) odpowiada między innymi instrument ocen oddziaływania na środowisko, a strategiczne oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) są uznawane za kluczowy instrument wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (IAIA 2002, Wallington i in. 2007). Jak podkreślają Pchalek i Behnke (2009), jest to instytucja kluczowa we współczesnym systemie prawa ochrony środowiska, mająca z założenia przyczyniać się do ekologizacji procesów gospodarczych i inwestycyjnych, a jej celem jest weryfikacja zasadności obranych kierunków rozwoju, ocenianych w świetle konieczności zapewnienia dobrej jakości środowiska oraz zachowania różnorodności biologicznej. Powstanie ocen oddziaływania na środowisko uznawane jest za największą innowację polityki ochrony środowiska (Bartlett 1988). W świetle prawa i celów funkcjonowania strategicznych ocen służą one m.in. rzetelnemu uwzględnieniu w procesie tworzenia dokumentów strategicznych kwestii środowiskowych, ze szczególnym uwzględnieniem skutków oddziaływań skumulowanych, określeniu ryzyka występowania strat oraz konfliktów. Celem SOOŚ jest także ocena skutków środowiskowych celów i priorytetów, a także rozważanie wariantów alternatywnych prowadzenia rozwoju (Jendrośka 2004, Kassenberg 2005, 2004; Kowalczyk i Starzewska-Sikorska 2003), aby w efekcie z perspektywy środowiska wzmocnić przyjmowane plany (Partidário 2000). Oceny oddziaływania na środowisko jako prewencyjny instrument ochrony środowiska mają zagwarantować, że planowane działania inwestycyjne będą oceniane pod względem potencjalnych skutków środowiskowych oraz ryzyka środowiskowego (Hachoł i in. 2017), a zidentyfikowane negatywne oddziaływania będą minimalizowane poprzez prawidłowe stosowanie rozwiązań z zakresu inżynierii środowiska (Krystek 2018, Lipińska 2016). Dla wdrażania zrównoważonego rozwoju niezmiernie istotne są decyzje podejmowane na poziomie makroekonomicznym (strategicznym), wyznaczające kierunki rozwoju regionalnego czy poszczególnych sektorów. Dobrze przeprowadzone postępowanie w sprawie OOŚ zapewnia uwzględnianie problemów ochrony przyrody i przybliża realizację zrównoważonego rozwoju, a także może być instrumentem łagodzącym konflikty (Żelazo 2005). W każdej decyzji należy poszukiwać równoprawnego traktowania racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, choć jak podkreśla Kassenberg (2005), nie oznacza to prostego kompromisu. SOOŚ będąc

instrumentem planowania, zapewnia, że przy prawidłowej realizacji jej efekty mają służyć ochronie środowiska (Szuma 2017). Istotnym elementem SOOŚ jest prognoza oddziaływania, która powinna stanowić efekt współpracy specjalistów różnych dziedzin (Platzer i in. 2004), a w połączeniu z udziałem społeczeństwa w procedurze SOOŚ, powinna wspomagać harmonijną koegzystencję człowieka i przyrody z równoczesnym poszanowaniem potrzeb rozwojowych i środowiskowych przyszłych pokoleń. Pierwsze oceny strategiczne, ówczesnie nie wymagane prawnie, zostały w Polsce zrealizowane na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Obowiązek ustawowy przeprowadzenia SOOŚ został w naszym kraju wprowadzony w 2000 r., a zatem są one narzędziem stosunkowo nowym i podlegającym ciągłej ewolucji (Kistowski 2003). SOOŚ nazywana jest także oceną drugiej generacji (Bond i in. 2013a) i uzupełnia lukę, jaka mogła pojawiać się przy prowadzeniu analiz wpływu na środowisko wyłącznie w odniesieniu do konkretnych inwestycji, gdy decyzje odnośnie ich lokalizacji mogły zostać podjęte na etapie planu czy strategii (Platzer i in. 2004). Dyrektywą SOOŚ (European Commission 2001a) (Dz.U. L 197 z 21.7.2001, s. 30–37) wprowadzono konieczność oceny i uwzględnienia oddziaływań przy faktycznym opracowywaniu planów, a następnie wdrażaniu ich we właściwym czasie, określono wymogi dotyczące konsultacji ze społeczeństwem, zakres wymaganych ocen oraz sprawozdania dotyczącego środowiska. W dyrektywie SOOŚ sformułowano zasady prowadzenia konsultacji transgranicznych, sposób podejmowania decyzji oraz udostępniania informacji o podjętych rozstrzygnięciach wraz z uzasadnieniem. Nałożono także obowiązek sporządzania co 7 lat sprawozdań dotyczących stosowania i skuteczności dyrektywy.

Pierwsze sprawozdanie z wdrażania dyrektywy SOOŚ, pomimo terminu wyznaczonego na czerwiec 2006 r., przedłożono we wrześniu 2009 r. (COM (2009) 469), co wynikało przede wszystkim z opóźnień w transpozycji dyrektywy do prawodawstwa państw członkowskich. Badanie dotyczyło oceny stosowania i skuteczności dyrektywy. Oparto je na sprawdzeniu, w jakim stopniu włączenie kwestii związanych ze środowiskiem wpłynęło na procedury planowania i programowania oraz na podejmowane decyzje. Analizowano także, czy wnioski z ocen strategicznych miały wpływ na zmianę planów i programów. Drugie sprawozdanie, i jak dotąd ostatnie, obejmowało lata 2007–2014 (Komisja Europejska 2017). Wykazało ono znaczną swobodę krajów członkowskich w zakresie sposobów transponowania dyrektywy, a także na problemy związane z brakiem definicji pojęć w niej stosowanych (w szczególności terminu „rozsądne warianty alternatywne”). Zwrócono w nim także uwagę na konieczność większego powiązania wyników uzyskiwanych w ramach SOOŚ z oceną oddziaływania projektów przedsięwzięć oraz na poprawę dostępności i jakości informacji wykorzystanych przy sporządzaniu sprawozdania środowiskowego².

² Sprawozdanie środowiskowe jest odpowiednikiem Prognozy

Prawidłowe funkcjonowanie ocen oddziaływania ma istotne znaczenie w dążeniu do poprawy stanu środowiska oraz wdrażania zrównoważonego rozwoju. Prowadzenie badań w tym zakresie przyczynia się do wzmocnienia działania tego narzędzia. Dotychczas w Polsce badania naukowe dotyczące przedmiotowego zagadnienia były prowadzone w ograniczonym zakresie, a problematyka skuteczności SOOŚ, jako podejścia całościowego, nie była dotąd przedmiotem opracowania monograficznego. Dotychczas najczęściej prowadzono badania dotyczące uwarunkowań prawnych, gdzie wśród najważniejszych wymienić należy monografię Haładyj (2015) dotyczącą udziału społecznego w ocenach strategicznych oraz inne prace tej autorki poświęcone prawnym aspektom SOOŚ (Athar i in. 2018, Haładyj 2006), a także analizy prawne prowadzone między innymi przez Rakoczego (2012, 2017), zespół Bar i Jendrośka (Bar i Jendrośka 2014, Jendrośka 2004), oraz Kosieradzką-Federczyk (2019), Fogel (2009, 2012) oraz Bartczak (2018, 2014). W większości prac tematyka SOOŚ jest prezentowana jako jeden z rodzajów ocen oddziaływania na środowisko. Część badań dotyczyła strategicznych ocen przeprowadzanych w planowaniu przestrzennym, przykładowo monografia Dubel (2005) oraz Kowalczyka i Szulczewskiej (2002), a także rozprawa poświęcona stosowaniu GIS w ocenach strategicznych (Pyszny i Przybyła 2016). Badania ocen strategicznych dotyczące styku geografii, ekologii oraz zrównoważonego rozwoju prowadził Kistowski (2000), a wśród prac dotyczących SOOŚ w planowaniu przestrzennym należy także wspomnieć monografię pod red. Bednaraka (2012). Tematyka strategicznych ocen z punktu widzenia zarządzania była podejmowana przez Cupiał (2012), a także w pracy doktorskiej dotyczącej SOOŚ dla Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013 (Kras 2014). Ze środowiskowego punktu widzenia analizy dotyczące strategicznych ocen prowadzili także Koziarek i Rzeszot (2003) oraz Lenart (2002a, 2002b). Bardzo ważny, z punktu widzenia poprawy jakości prowadzonych ocen, jest rozwój metod wspierających prognozowanie zmian i ocenę wpływu na środowisko – przykładowo: mapowania odporności społeczno-środowiskowej (Szewrański i in. 2018), wykorzystania wskaźnikowej oceny skutków środowiskowych (Kazak i in. 2013), modelowania zanieczyszczenia powietrza (Kamińska 2019), oceny ryzyka środowiskowego (Krogulec i in. 2018), czy ocena skutków antropogenicznych na środowisko wodne (Kałuża i in. 2017, Pusłowska-Tyszewska i in. 2005, Rosik-Dulewska i in. 2007, Tomczyk i in. 2019, Wiatkowski i Tomczyk 2018). Jednocześnie niewiele prac prezentuje ich praktyczne zastosowania w SOOŚ, np. prace dotyczące możliwości stosowania modeli hydrologicznych w SOOŚ (Sojka i in. 2014) lub możliwości stosowania wskaźników geośrodowiskowych w SOOŚ (Kazak i in. 2017a, Szewrański i in. 2017).

Najważniejszą (i właściwie jedyną) ewaluacją zainicjowaną przez instytucje publiczne była kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli (NIK), dotycząca przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na

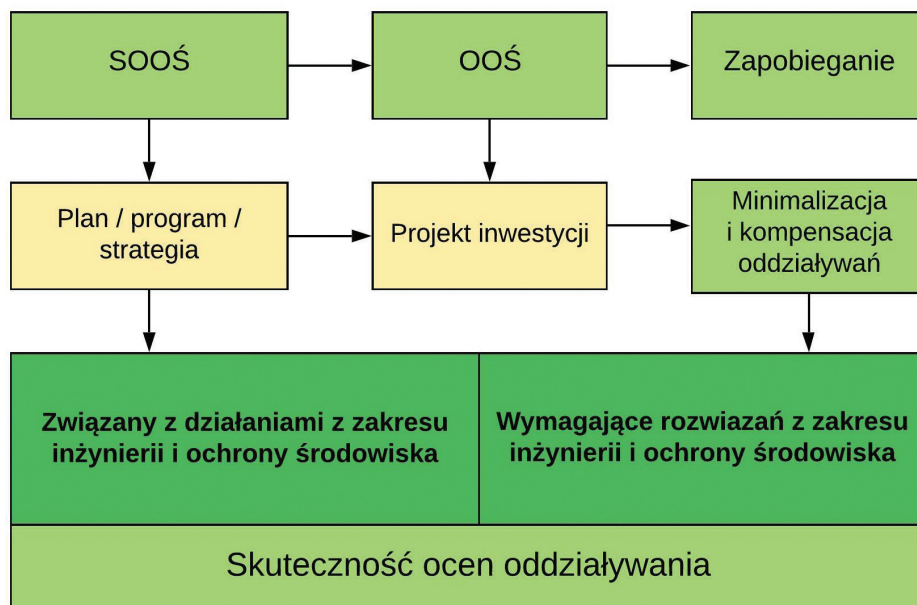
środowisko oraz prowadzenie publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie przez organy jednostek samorządu terytorialnego (NIK 2016). Oprócz wspomnianej kontroli, która odnosi się do prawidłowości proceduralnej, tematyka skuteczności SOOŚ w Polsce dotąd była traktowana w publikacjach naukowych marginalnie. Odmierna sytuacja występuje w innych krajach, gdzie dyskusja dotycząca skuteczności SOOŚ rozpoczęła się już w połowie lat 90 XX w. (Sadler 1996) i od tego czasu znacznie się rozwinęła (np. Cashmore i in. 2010, Dalal-Clayton i Sadler 2017, Di Ludovico i Fabietti 2018, Rehhausen i in. 2018). Potwierdzeniem, że analizy skuteczności SOOŚ są ważnym i aktualnym zagadnieniem naukowym było duże zainteresowanie badaczy udziałem w najnowszym badaniu skuteczności SOOŚ koordynowanym przez Therivel i González (2019), którego efektem jest 15 artykułów, omawiających sytuację w różnych krajach, między innymi w Austrii, Niemczech, Słowacji, Czechach, a także Brazylii i Tajlandii. Zaprezentowano w nim także wyniki badań w Polsce prowadzonych przez autorkę monografii.

Prawidłowe funkcjonowanie SOOŚ, a więc przeprowadzenie jej zgodnie z wymogami prawnymi (w tym prawidłowa harmonizacja prawa krajowego z unijnym w tym zakresie) oraz właściwe wykorzystywanie wyników przeprowadzonych ocen i wniosków z udziału społecznego są warunkiem skuteczności SOOŚ. Określenie „skuteczność SOOŚ” rozumiana jest przede wszystkim przez pryzmat wdrażania celów Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (European Commission 2001a). W tłumaczeniu z języka angielskiego „effectiveness SEA” oznacza skuteczność SOOŚ i zgodnie z celami dyrektywy SOOŚ (Art. 1) pojęcie to powinno być rozumiane przez pryzmat wkładu postępowania SOOŚ w zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczyniania się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowywaniu przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju. W zagranicznych badaniach naukowych skuteczność SOOŚ jest analizowana w wielu wymiarach zdefiniowanych jako skuteczność proceduralna, merytoryczna, ekonomiczna, pluralizm, wiedza i rozwój (dwa ostatnie niekiedy opisywane jako litygacja). W monografii zaproponowano tłumaczenia oraz adaptację do uwarunkowań krajowych określeń anglojęzycznych, opierając się na semantyce zaczerpniętej z nauk prawnych oraz nauk o zarządzaniu. Szczegółowo definicje poszczególnych wymiarów skuteczności omówiono w rozdziale 4. Podjęta przez autorkę konceptualizacja tych pojęć do nauki polskojęzycznej została wykonana po raz pierwszy i z pewnością będzie podlegała w przyszłości dyskusji i modyfikacji.

Celem badań dotyczących skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko najczęściej jest analiza i ocena funkcjonowania systemu ocen strategicznych w różnych krajach (unijnych i spoza UE), ocena w jaki sposób aspekty środowiskowe są uwzględniane w procesach planowania

i w jakim stopniu SOOŚ przyczynia się do osiągnięcia lepszego i bardziej spójnego planowania. Ocena skuteczności doprowadza także do identyfikacji słabych ogniw tego narzędzia, dając podstawy do sformułowania wskazówek do jego ciągłej poprawy. Biorąc pod uwagę, że SOOŚ przeprowadza się dla planów, programów, polityk, strategii (dalej określane jako plany, programy lub dokumenty), których wdrażanie może wiązać się z negatywnym oddziaływaniem na środowisko, to poprawa jej skuteczności zdecydowanie przyczyni się do lepszej ochrony środowiska oraz wdrażania zrównoważonego rozwoju (Pawłowski 2009a).

Perspektywa badawcza przyjęta w pracy odnosi się do inżynierii środowiska. Wprawdzie problematyka relacji człowieka ze środowiskiem jest (i powinna być) analizowana przez badaczy reprezentujących wiele różnych dyscyplin, to jest to przede wszystkim zakres inżynierii środowiska, interdyscyplinarnej nauki łączącej elementy techniczne, przyrodnicze, prawne i ekonomiczne (społeczne), tworzącej podstawy do racjonalnego gospodarowania zasobami przyrody oraz prognozowania, oceny, zapobiegania i naprawy skutków działalności człowieka (Rosik-Dulewska 2019). Inżynieria środowiska pojawiła się jako oddzielna dyscyplina w połowie lat 30 XX wieku, co było podyktowane odpowiedzią na wzrost degradacji środowiska spowodowanej przez działalność człowieka (Zarzycki 2001, Radczuk i Markowska 2008), a wraz z postępem cywilizacyjnym pojawiały się zagrożenia o charakterze globalnym, które wymusiły poszukiwanie technologii środowiskowych. Natomiast w XX i XXI wieku do rozwoju inżynierii środowiska przyczyniło się realizowanie założeń polityki ekologicznej oraz wdrażanie zasad zrównoważonego rozwoju w skali globalnej (Lipińska 2016, Pawłowski 2009a, 2009b, 2009c, Spellman 2015). Definicję inżynierii środowiska (ang. environmental engineering) opracował w Encyklopedii Brytannica Jerry A. Nathanson, profesor nauk inżynieryjnych z New Jersey, specjalizujący się w technologiach środowiskowych, włączając w jej zakres oceny środowiskowe (ang. environmental assessments). Pośród zagadnień badawczych wchodzących w jej skład wymienił planowanie i zarządzanie, a także egzekwowanie przepisów prawa ochrony środowiska. Ocena środowiskowych skutków planowania (strategicznego i przestrzennego) jest niezbędna przy podejmowaniu decyzji, których elementem jest zapewnienie inżynieryjnych oraz organizacyjnych rozwiązań, w celu ograniczenia negatywnego oddziaływania cywilizacji na środowisko i ludzi. Inżynieria środowiska wspiera wdrażanie zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska na wszystkich etapach, począwszy od ocen oddziaływania na środowisko wykonywanych dla planów (SOOŚ), ocenę oddziaływania projektów inwestycji (OOŚ), poprzez projektowanie i realizację rozwiązań technicznych oraz organizacyjnych zmniejszających negatywne oddziaływanie na środowisko. Warunkiem wspomagającym, a niekiedy nawet niezbędnym, jest skuteczne przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko (Ryc.1).



Ryc. 1. Relacja ocen oddziaływania w inżynierii i ochronie środowiska (oprac. własne)

Monografia obejmuje m.in. analizy z zakresu prakseologii, czyli odnoszące się do sprawnego działania. Zaletą prakseologii, jest fakt, że zajmuje się ona wyłącznie kwestią skuteczności działania, z pominięciem różnorodnych ocen etycznych, które związane są z emocjonalnymi czy moralnymi aspektami. Zgodnie z kanonem postulatów opracowanym przez Cabałę (2007), aby działanie było sprawne i skuteczne należy opracować dyrektywę praktyczną, prawidłowo przygotować i zaplanować działania (preparacja działań), racjonalizować działania – co zapewni wzrost ich skuteczności – oraz identyfikować i eliminować elementy sprzeczne z założonym celem.

Zakres monografii obejmuje badania funkcjonowania świadomych i celowych czynności przeprowadzanych w ramach postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko z punktu widzenia ich skuteczności. Ocena skuteczności została przeprowadzona dla postępowania w sprawie SOOŚ projektu strategii rozwoju kraju oraz projektu rozporządzenia w sprawie gospodarowania wodami w regionie wodnym. Szczegółowo zakres pracy został omówiony w rozdziale 2, natomiast materiał badawczy w podrozdziale 5.2.

Regulacje prawne wyznaczające wymogi prowadzenia SOOŚ zawarte są w ustawie 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 (ustawa OOŚ). Zmieniające się przepisy prawa sprawiły pewien problem w trakcie przygotowywania pracy. W rozdziale 3 przedstawiono aktualny stan prawny (kwiecień 2021), natomiast ocena skuteczności została odniesiona do przepisów obowiązujących w pierwszej połowie

2016 r.³ (dla postępowania w sprawie SOOŚ dla projektu Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)) oraz w 2017 r.⁴ (dla postępowania w sprawie SOOŚ dla projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód Dorzecza Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (WKWDOiPZ)), czyli okresu, w których wymienione postępowania SOOŚ były przeprowadzane.

1.2. Cel i zakres badań

Celem badań była ocena funkcjonowania i skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (SOOŚ) jako instrumentu ochrony środowiska, wspierającego także wdrażanie zrównoważonego rozwoju w Polsce. Osiągnięcie tak postawionego celu wymagało zrealizowania następujących celów pośrednich:

- poznawczego, związanego z określeniem specyfiki funkcjonowania SOOŚ, w tym zakresie przeprowadzono prace prowadzące do rozpoznania stanu badań dotyczących skuteczności SOOŚ w polskiej i zagranicznej nauce (wykonano przegląd naukowych metod służących badaniu skuteczności SOOŚ), opracowania oraz adaptacji do uwarunkowań krajowych kryteriów oceny skuteczności SOOŚ,
- diagnostycznego, obejmującego szczegółową ocenę skuteczności SOOŚ w wymiarze kontekstualnym, proceduralnym, merytorycznym oraz pluralistycznym.

Dodatkowo sformułowano następujące cele aplikacyjne, o dużym znaczeniu praktycznym:

- identyfikacja kluczowych elementów postępowania SOOŚ wpływających na jego skuteczność,
- zaproponowanie rekomendacji dotyczących możliwości poprawy skuteczności SOOŚ, w tym w zakresie sposobu prowadzenia postępowania w sprawie SOOŚ.

Prace badawcze prowadzące do zrealizowania wyznaczonych celów przeprowadzono w trzech etapach (Ryc. 2) w okresie od 2016 do 2018 r. Etap pierwszy był związany z realizacją celu poznawczego i polegał na określeniu specyfiki funkcjonowania SOOŚ w Polsce, w tym analizy celów, dla których ustanowiono Dyrektywę 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (European Commission 2001a) oraz uwarunkowań prawnych prowadzenia postępowania SOOŚ w Polsce.

Etap drugi to kontynuacja realizacji celu poznawczego, który był ukierunkowany na identyfikację wymiarów skuteczności oraz opracowania kryteriów ich badania w uwarunkowaniach polskich. W tym etapie zrealizowano następujące zadania badawcze:

³ tj. z dnia 9 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 353)

⁴ tj. z dnia 22 czerwca 2017 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 1405)

- analiza stanu badań w Polsce oraz w innych krajach,
- rozpoznanie poszczególnych wymiarów skuteczności SOOŚ oraz kryteriów badawczych,
- konceptualizacja pojęć w polskich uwarunkowaniach formalno-prawnych,
- opracowanie pytań badawczych.

Etap trzeci związany był z realizacją celu diagnostycznego, w ramach którego przeprowadzono ocenę skuteczności postępowania SOOŚ dla wybranych dokumentów. Podjęto także próbę identyfikacji czynników wpływających na tę skuteczność oraz opracowania rekomendacji odnoszących się do jej zwiększenia. Ta część pracy odnosiła się także do praktyki stosowania ocen strategicznych. Podjęto próbę identyfikacji tych elementów postępowania SOOŚ, które w znacznym stopniu wpływają na skuteczność oraz sformułowano rekomendacje zmian w zakresie funkcjonowania instrumentu SOOŚ.

Cel poznawczy	Określenie specyfiki i funkcjonowania SOOŚ	ETAP I Identyfikacja celów prowadzenia SOOŚ: - cele, dla których ustanowiono dyrektywę SOOŚ - uwarunkowania prawne SOOŚ w Polsce	Cel praktyczny
		ETAP II Analiza stanu badań w Polsce i za granicą Rozpoznanie wymiarów skuteczności SOOŚ i kryteriów badawczych Konceptualizacja pojęć w polskich uwarunkowaniach formalno-prawnych Opracowanie zestawu pytań badawczych	
Cel diagnostyczny	Ocena skuteczności SOOŚ	ETAP III Ocena skuteczności SOR oraz WKW DOiPZ Identyfikacja elementów postępowania SOOŚ wpływających najmocniej na jego skuteczność	
		Przesłanki do poprawy skuteczności SOOŚ w Polsce (rekomendacje) Wnioski i perspektywy dalszych badań	

Ryc. 2. Cele oraz etapy prac (oprac. własne)

Ocena poprawności stosowania przepisów prawnych jest domeną prawników oraz instytucji kontrolujących wdrażanie prawa. W Polsce Najwyższa Izba Kontroli (NIK) z inicjatywy własnej przeprowadziła w 2015 r. kontrolę dotyczącą prawidłowości przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego (NIK 2016). Jej wyniki przedstawiono w przeglądzie dotychczasowych badań (rozdział 2) jako tło dla oceny merytorycznej. Punktem wyjściowym badań były cele, dla których ustanowiono instrument ocen strategicznych w prawie unijnym oraz krajowym.

W pracy założono realizację celu diagnostycznego poprzez ocenę dwóch wybranych postępowań w sprawie SOOŚ: strategii o znaczeniu horyzontalnym, wyznaczającej ramy do realizacji rozwoju kraju oraz planu z sektora gospodarki wodnej.

Zdaniem Rehhausen i in. (2018) strategiczne oceny oddziaływania na środowisko przeprowadzane na szczeblu krajowym mają bardzo duże znaczenie w planowaniu strategicznym. Ocena prowadzenia SOOŚ dla polityki krajowej ma uzasadnienie w znaczeniu jaki tego typu dokumenty mają we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju. Wiąże się to z hierarchicznością polityk, planów i programów, która zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (tj. Dz.U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.), nakłada obowiązek zgodności planów opracowywanych na niższych szczeblach administracji z dokumentami krajowymi.

Badaniem objęto także postępowanie w sprawie SOOŚ prowadzone dla planu z sektora gospodarki wodnej. Założono, że jedno z postępowań powinno dotyczyć oceny przeprowadzenia SOOŚ w sektorze powiązanim z ochroną środowiska. Cele gospodarowania wodami, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2021 r. poz. 624, ze zm.), zostały określone zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju (art. 1), a zarządzanie zasobami wodnymi służy także ochronie wód i środowiska związanego z wodami (art. 10), a więc co do zasady są zbieżne z celami ustawy OOŚ.

Taki wybór postępowań w sprawie SOOŚ poddanych analizie na etapie trzecim, związany z realizacją celu diagnostycznego, pozwolił na ocenę skuteczności SOOŚ w dwóch odmiennych przypadkach. Pierwszy odnosi się do polityki krajowej, która wprawdzie powinna uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju, ale musi też integrować wiele, często rozbieżnych celów. Drugi przypadek (dotyczący gospodarki wodnej) pozwala na ocenę skuteczności SOOŚ dla dokumentu, który co do zasady powinien koncentrować się także na ochronie zasobów środowiskowych.

Ocenę skuteczności SOOŚ przeprowadzono dla:

- 1) postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przyjętego uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. 2017, poz. 260), zwanej dalej SOR,
- 2) postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki

Wodnej z dnia 22 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (Dz. Urz. Woj. Zachodniopomorskiego 2017.5527; Dz. Urz. Woj. Pomorskiego 2017., Dz. Urz. Woj. Lubuskiego 2017.2775)⁵, zwanego dalej WKW DOiPZ.

W rozdziale 5.2 zawarto szczegółowy spis dokumentów, z uwzględnieniem wersji roboczych oraz ostatecznych. Przy planowaniu badań służących ocenie skuteczności ocen oddziaływania na środowisko istotne jest zrozumienie procesu oraz otoczenia polityczno-administracyjnego powstawania dokumentów strategicznych. Miało to istotne znaczenie, ponieważ w opracowaniach finalnych (przyjętym dokumencie oraz upublicznionej prognozie) nie widać całości pracy włożonej w programowanie (planowanie), a jedynie efekt końcowy. Z tego względu, przy wyborze przypadków wybranych do analiz, zdecydowano się wykorzystać metodę obserwacji uczestniczącej bezpośredniej, polegającej na udziale autorki w pracach zespołu wykonującego prognozę jako współautor (pierwszy przypadek) lub w roli walidatora, to jest wewnętrznego recenzenta (drugi przypadek), co wiązało się z pełnym dostępem do wersji roboczych dokumentacji, a także umożliwiało przeprowadzenie oceny otoczenia administracyjnego. Wersje ostateczne (przyjęty dokument wraz z pisemnym podsumowaniem i uzasadnieniem) pochodziły z archiwum stron internetowych instytucji uchwalających przyjęcie SOR oraz WKW DOiPZ.

1.3. Metody badawcze

1.3.1. *Wprowadzenie do metod badawczych*

W trakcie realizacji kolejnych etapów prac badawczych wykorzystano różnorodne metody oraz techniki badawcze. W pierwszym etapie analizowano akty prawne jako dokumenty źródłowe. Drugi etap bazował przede wszystkim na zasadach sporządzania systematycznego przeglądu literatury (Tranfield i in. 2003), a wspomagany był przeglądem wykonywanym w oparciu o tzw. metodę *berrypicking* wprowadzoną przez Bates'a (1989). Następnie w pracy analitycznej i koncepcyjnej zastosowano metody teoretyczne, takie jak analizę, syntezę, zestawienia, porównania, wnioskowanie i uogólnienie dla opracowania kryteriów badawczych wykorzystywanych na trzecim etapie. Przy realizacji celu diagnostycznego powrócono do analizy dokumentów źródłowych oraz studium przypadku, w którym analizy, syntezy i wnioskowanie były realizowane z wykorzystaniem opracowanych kryteriów badania skuteczności SOOŚ. W trzecim etapie, przy wnioskowaniu, korzystano także z wiedzy pozyskanej w trakcie tzw. obserwacji uczestniczącej.

⁵ http://rzgw.szczecin.pl/rok-2017_2/single/id/3186

1.3.2. Metoda przeprowadzenia przeglądu literatury

Przegląd literatury pozwolił na określenie aktualnego stanu badań w Polsce oraz za granicą, a także pozwolił na potwierdzenie potrzeby prowadzenia badań w zakresie oceny skuteczności SOOŚ. Wyniki z przeglądu zostały wykorzystane do opracowania kryteriów badawczych zastosowanych w pracy oraz w dyskusji wyników. Podejście to zastosowano oddzielnie, w odniesieniu do literatury naukowej dotyczącej stosowania SOOŚ, w Polsce oraz za granicą. Jest to podyktowane tym, że podjęte badania mają silne inklinacje praktyczne i podporządkowane są w dużym stopniu użyteczności w zakresie ochrony środowiska realizowanej w konkretnych uwarunkowaniach krajowych. Z drugiej strony strategiczne oceny oddziaływania na środowisko są narzędziem wspierającym wdrażanie globalnej polityki środowiskowej, dlatego konieczne jest osadzenie badań na tle międzynarodowych osiągnięć w tym zakresie. Punktem stycznym dla krajów członkowskich Unii Europejskiej jest ocena skuteczności SOOŚ z punktu widzenia spełnienia celów dyrektywy SOOŚ i dlatego metody badawcze oraz wnioski z badań przeprowadzonych w krajach unijnych będą w szczególności istotne dla dyskusji wyników uzyskanych w Polsce.

Celem przeglądu literatury było określenie potrzeby prowadzenia analiz dotyczących skuteczności ocen strategicznych w Polsce. Przed ich zaplanowaniem konieczne było zidentyfikowanie luki poznawczej. Założono, że prace badawcze zostaną przeprowadzone, jeśli podobnych, niezależnych badań w Polsce nie prowadzono lub prowadzono ponad dekadę wcześniej, ewentualnie, jeśli przegląd wykaże, że były one prowadzone w ograniczonym zakresie i wskazane jest ich uzupełnienie.

Przegląd badań dotyczących SOOŚ w innych krajach był ukierunkowany na szczegółowe poznanie prowadzonych badań, w szczególności w zakresie stosowanych kryteriów badawczych. Analizowano także poziom skuteczności SOOŚ za granicą, zwracając uwagę na problemy, jakie pojawiają się w innych krajach.

Przegląd literatury powinien opierać się na klarownej metodologii, która dotyczy każdego etapu przeprowadzania badania (Orłowska, Mazur i Łaguna 2017). Te wymogi spełnia podejście stosowane w tzw. przeglądzie systematycznym, definiowanym jako przegląd literatury naukowej z zastosowaniem jawnych, szczegółowo udokumentowanych i powtarzalnych metod (Matera i Czapska 2014). Systematyczny przegląd literatury powinien zawierać jawne kryteria włączenia i wyłączenia badań, jawne strategie wyszukiwania doniesień badawczych, systematyczne kodowanie i analizę jakości włączonych badań oraz powinien dostarczyć syntezy badań jakościowych. Należy dołożyć starań, aby wykonany przegląd brał pod uwagę wszystkie adekwatne dowody naukowe (Finfgeld-Connett i Johnson 2013, Mazur i Orłowska 2018, Orłowska i in. 2017, Xiao i Watson 2019). Ważnym elementem sporządzania przeglądów systematycznych jest przedstawienie wyników procesu przeszukiwania oraz selekcji badań na schemacie PRISMA (ang. Preferred reporting items for systematic re-

views and meta-analyses) (Bała i in. 2017, Moher i in. 2009). Z uwagi na fakt, że w przywołanych powyżej publikacjach zaleca się rejestrowanie prowadzonych systematycznych przeglądów literatury, sprawdzono w międzynarodowej bazie PROSPERO⁶ oraz The Campbell Collaboration⁷, czy nie wykonano przeglądu dotyczącego ocen oddziaływania na środowisko (Mazur and Orłowska 2018). Stwierdzono, że zadanie o takim zakresie tematycznym nie zostało tam zarejestrowane. W pracy nie przeprowadzono oceny jakościowej, ponieważ przegląd został wykonany przez jednego badacza (przeglądy systematyczne powinny wykonywać dwie osoby), a także z uwagi na zupełnie inną specyfikę prowadzonych badań. W przypadku oceny skuteczności, metodyka prowadzenia badań jest opracowywana indywidualnie, z uwzględnieniem specyfiki uwarunkowań prawnych w danym kraju, a także w zależności od badanego tematu. Przyjęta strategia wyszukiwania literatury naukowej i tzw. literatury szarej bazowała także na koncepcji *berrypicking* (Bates 1989, Finfgeld-Connett i Johnson 2012), szczególnie poprzez ręczne wyszukiwanie bibliografii istotnych prac naukowych, czasopism, doniesień naukowych oraz dokumentów.

Cel badawczy przeglądu odnosił się do skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, a kolejne jego poziomy uszczegóławiały jego zakres w następujących zagadnieniach:

- stan badań dotyczących skuteczności SOOŚ w Polsce i na świecie;
- kryteria badania skuteczności SOOŚ;
- rola i skuteczność SOOŚ dla polityk i strategii krajowych;
- rola i skuteczność SOOŚ dla planów i programów z zakresu gospodarki wodnej.

Przegląd literatury prowadzono na trzech poziomach (z czego poziom najniższy był precyzyjnie powiązany z zakresem pracy):

- I poziom – wszystkie publikacje tematycznie powiązane z OOS (strategiczne i przeprowadzane dla projektów przedsięwzięć);
- II poziom – zawężenie tematyczne, wyłącznie do SOOŚ;
- **III poziom – zawężenie tematyczne wyłącznie do skuteczności SOOŚ.**

Wykonany przegląd literatury obejmował piśmiennictwo opublikowane w latach 1996–2019 (pierwsza połowa 2019 r.). Przegląd piśmiennictwa rozpoczęto od 1996 r., będącego datą przełomową w badaniach skuteczności ocen środowiskowych, którą wyznacza publikacja międzynarodowego raportu Sadlera (1996). Podczas przeglądu systematycznego wykonano przegląd zasobów elektronicznych. W pierwszej kolejności skorzystano z multiwyszukiwarki Biblioteki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, która obsługuje 39 elektronicznych baz danych (Tabela 1). Jej funkcje umożliwiają wprowadzenie zapytania oraz używanie fasetów zawężających kryteria wyszukiwania, a następnie przegląd informacji o cytowaniach oraz odwołań do polecanych artykułów.

⁶ <http://www.crd.york.ac.uk/prospero>

⁷ http://www.campbellcollaboration.org/systematic_reviews/index.php?page=2.

Tabela 1. Zestawienie elektronicznych baz danych obsługiwanych przez multiwyszukiwarkę Biblioteki Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu

Agricola	
Agris	
AGRO	
BazTech – zawartość polskich czasopism technicznych	
Academic Search Ultimate	Bazy na platformie Ebsco
Agricola	
AHFS Consumer Medication Information	
Business Source Ultimate	
ERIC	
European Views of Americas: 1493 to 1750	
Green FILE	
Health Source – Consumer Edition	
Health Source – Nursing/Academic Edition	
Library, Information Sciences & Technology Abstracts	
Master FILE Premier	
Medline	
Newspaper Source	
Regional Business News	
Teacher Reference Center	
CAB Abstracts	
Derwent Biotechnology Abstracts	
Environment Complete	
Food Science Source	
Journal Citation Reports	
Legalis – System Informacji Prawnej	
LEX Szkolnictwo Wyższe i Nauka	
Life Sciences Collection	
Lista A/Z – narzędzie linkujące	
Medline	
Normy	
Budownictwo	
Przemysł spożywczy	
Prawo Ochrony Środowiska	
Publikacje pracowników UPWr	
SciFinder	
Scopus	
Serwis Budowlany	
SIGŻ – System Informacji o Gospodarce Żywnościowej	
Web of Science Core™ Collection	

Źródło: oprac. własne.

Przeszukiwana baza Web of Science Core Collection, obejmuje swoim zakresem następujące źródła:

- Science Citation Index Expanded (SCI-EXPANDED) – od 1945 r.;
- Social Sciences Citation Index (SSCI) – od 1956 r.;
- Arts & Humanities Citation Index (A&HCI) – od 1975 r.;
- Conference Proceedings Citation Index – Science (CPCI-S) – od 1990 r.;
- Conference Proceedings Citation Index – Social Science & Humanities (CPCI-SSH) – od 1990 r.;
- Book Citation Index– Science (BKCI-S) – 2005 r.;
- Book Citation Index– Social Sciences & Humanities (BKCI-SSH) – 2005 r.;
- Emerging Sources Citation Index (ESCI) – 2015 r.;
- Current Chemical Reactions (CCR-EXPANDED) – 2010 r.;
- Index Chemicus (IC) – 2010 r.

Dodatkowymi bazami na platformie Web of Science są: Biosis Citation Index, Data Citation Index, Derwent Innovation Index, Zoological Records, Medline, Current Contents Connect, KCI-Korean Journal Database, Russian Science Citation Index, SciELO Citation Index. Dostępne są także narzędzia: EndNote, ResearcherID oraz InCites.

Korzystano także z wyszukiwarki Google Scholar, Reasearchgate oraz przeszukiwano bazy danych prowadzone przez wydawnictwa naukowe takie jak Taylor & Francis Group, Elsevier, Wiley Online Library.

Wykonany przegląd dla publikacji w języku polskim uwzględnia także tzw. szarą literaturę, w szczególności niepublikowane prace doktorskie oraz raporty instytucji rządowych oraz organizacji pozarządowych. W odniesieniu do badania skuteczności SOOŚ ewaluacje wykonane przez organizacje pozarządowe i inne instytucje mogą mieć istotne znaczenie.

Przeszukiwania dokonano z wykorzystaniem opracowanego zestawu słów kluczowych. Słowa kluczowe zostały wyselekcjonowane po wstępnym rozpoznaniu ważniejszych prac naukowych wśród literatury polskojęzycznej oraz anglojęzycznej. Wstępny przegląd był wykonany metodą tradycyjną i polegał na wyselekcjonowaniu kilku głównych prac z analizowanej tematyki. W ten sposób wybrano najważniejsze prace tzw. *pearl*⁸. Podejście to sprawdziło się w odniesieniu do literatury anglojęzycznej, która jest znacznie bogatsza w tym zakresie. W odniesieniu do literatury polskojęzycznej (z polskimi abstraktami i tytułami) dużą trudność sprawiło znalezienie artykułu ściśle związanego ze skutecznością strategicznych ocen oddziaływania na środowisko.

Efekty wyszukiwania zapisywano, a następnie wykonywano przegląd abstraktów, na podstawie których uznawano, czy artykuł jest zgodny z tematyką badania. Takie artykuły umieszczano w programie do zarządzania bibliografią Mendeley. W ten sposób utworzona baza publikacji polskojęzycznych i obco-

⁸ *pearl*, (z ang. perła)– czyli artykuł, który najściślej jest związany z wykonywanym przeglądem i na jego podstawie tworzone są kolejne słowa kluczowe do wyszukiwania

języcznych (głównie anglojęzycznych) posłużyła do opracowania opisu stanu badań i wiedzy w zakresie skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, który został przedstawiony w rozdziale 2.

Przegląd literatury z zastosowaniem podejścia systematycznego wykonywano w trzecim kwartale 2018 r. oraz powtórzono go (celem aktualizacji) w drugiej połowie 2019 r. (miesiące X–XI). Syntetyczne (głównie ilościowe) wyniki przeglądu literatury zawarto w rozdziale 2, a podstawy naukowo-teoretyczne skuteczności SOOŚ zawarto w rozdziale 4. W pracy wykorzystywano także dodatkowe źródła literaturowe odnoszące się do aspektów prawnych zarządzania środowiskiem oraz zrównoważonego rozwoju, które stanowiły tło dla przedstawienia uwarunkowań prawnych i roli ocen oddziaływania w ochronie środowiska.

1.3.3. Metoda i zakres badań dotyczących skuteczności SOOŚ

W pracach badawczych zastosowano znaną z nauk społecznych metodę obserwacji uczestniczącej. W naukach społecznych uważana jest ona za trudną i czasochłonną, ponieważ badacz staje się uczestnikiem społeczności lub organizacji i z tej pozycji prowadzi badania. Obserwacja uczestnicząca pozwala na lepszy dostęp do danych, badacz poznaje sens prowadzonych działań, ma wycucie sytuacji i całości organizacji, a także może zdobywać wiedzę przez doświadczenie (Kostera 2014). Argumentem dla wykorzystywania obserwacji uczestniczącej jest także fakt, że na skuteczność SOOŚ wpływa podejście zlecających opracowanie, autorów planu, otoczenie „polityczne” i skłonność do uwzględniania zmian, a te wszystkie elementy nie są możliwe do zrozumienia poprzez badanie dokumentacji lub przeprowadzanie wywiadów z uczestnikami postępowania (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Wymienione czynniki są niezbędne dla zrozumienia skuteczności, szczególnie w wymiarze kontekstualnym, na który wpływa otoczenie formalno-prawne oraz kultura podejmowania decyzji. Zastosowanie tej metody było możliwe dzięki ponad dziesięcioletniej (2007–2019) pracy autorki jako członka zespołów przeprowadzających strategiczne oceny oddziaływania na środowisko dla dokumentów regionalnych oraz krajowych. Początkowo udział w zespołach SOOŚ miał charakter ekspercki. Zdobywane doświadczenie pozwoliło na zauważenie problemów związanych ze skutecznością postępowań, co przełożyło się na rozpoczęcie zbierania danych i prowadzenia analiz wykorzystujących metody naukowe. W pierwszym okresie badań wykorzystywano podejście obserwacji niekontrolowanej, podczas której zbierano wytwarzane w trakcie SOOŚ dokumenty oraz notowano spostrzeżenia. W latach 2015–2017 prowadzono systematyczne notatki z postępowań SOOŚ. Umożliwiło to wnikliwą obserwację systemu ocen strategicznych w Polsce, co stało się przyczynkiem do studiowania literatury naukowej i poznawania problemów związanych z SOOŚ, także w innych krajach, a następnie pomogło w sformułowaniu kryteriów badawczych. Dokładna znajomość kilkunastu postępowań

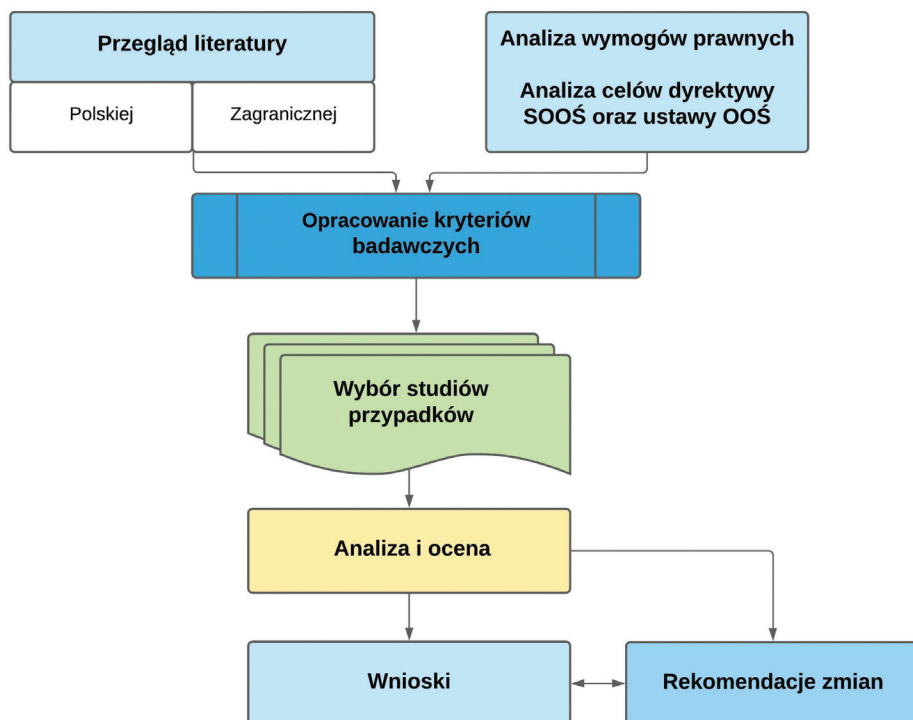
w sprawie SOOŚ pozwoliła również na wyselekcjonowanie dwóch przypadków, dla których była możliwa obiektywna ocena skuteczności, z możliwością zwrócenia uwagi na pozytywne i negatywne elementy postępowania wpływające na skuteczność. Ograniczeniem tej metody jest pojawiający się problem z nakładaniem się roli organizacyjnej (w tym przypadku współautora prognozy) oraz roli badacza. W przeprowadzonych badaniach zminimalizowano ten problem poprzez wprowadzenie rozdzielenia czasowego, co oznacza, że etap szczegółowych badań przeprowadzono ponad rok od zakończenia prac nad prognozami. Pozwoliło to na zwiększenie niezależności wnioskowania, jednocześnie umożliwiając zachowanie wiedzy zdobytej podczas wykonywania prognozy.

Zastosowanie metod wykorzystujących obserwację uczestniczącą miało także uzasadnienie w konieczności analizy dokumentów roboczych, ponieważ ocena tylko i wyłącznie dokumentów podlegających upublicznieniu znacznie ogranicza możliwość rozpoznania skuteczności SOOŚ. Często ocena oddziaływań (a tym samym praca konsultantów środowiskowych) rozpoczyna się już na wstępnej wersji ocenianego dokumentu. Pierwsze uwagi dotyczące zidentyfikowanych negatywnych oddziaływań są uwzględniane przez autorów planu zanim zostanie on upubliczniony. Także treść prognozy jest aktualizowana, tak aby była adekwatna do aktualności ocenianego dokumentu. Ważnym elementem całości postępowania SOOŚ są spotkania zespołu wykonującego prognozę z zespołem opracowującym plan, podczas których dyskutowane są różne warianty. Tej części prac nie dokumentuje się (choć oczywiście powstają notatki robocze, ale nie podlegają one powszechnemu upublicznieniu). W trakcie obserwacji uczestniczącej można także lepiej poznać specyficzne uwarunkowania powstawania konkretnego dokumentu, ocenić nastawienie autorów planu do ochrony środowiska, a także inne istotne argumenty (uzasadnienia dla podejmowania takich, a nie innych decyzji), które nie są wprost opisane w dokumencie. Podobną wiedzę na temat prowadzonego postępowania można zdobyć, przeprowadzając wywiady z interesariuszami zaangażowanymi w tworzenie planu. Prawdopodobnie przeprowadzenie oceny skuteczności tylko i wyłącznie w oparciu o upubliczniane dokumenty nie pozwoliłoby na sformułowanie prawidłowych wniosków. Wprawdzie analiza zapisów dyrektywy SOOŚ wykazuje, że w sprawozdaniu, o którym mowa w art. 5 oraz art. 9 pkt 1, lit b, powinien być zawarty opis wszystkich przeprowadzonych analiz i ocen dla rozważanych wariantów projektu planu wraz z uzasadnieniem przyjętego rozwiązania oraz podaniem informacji o zastosowanych środkach minimalizujących ewentualne negatywne oddziaływania. Jednak praktyka SOOŚ nie potwierdza literalnego stosowania się do tego wymogu prawnego.

Kryteria badawcze, dotyczące określenia skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zostały opracowane na podstawie przeglądu podobnych badań wykonanych m.in. w Niemczech, Kanadzie, Włoszech i Południowej Afryce. Analiza podobnych badań przeprowadzonych w krajach stosujących w ochronie środowiska oceny strategiczne, a także analiza polskich uwarunkowań prawnych, pozwoliła na opracowanie zestawu kryteriów oceny

skuteczności adekwatnych do uwarunkowań krajowych (rozdział 5, punkt 5.1). Odzwierciedlają one cechy strategicznej oceny i odróżniają się od ocen oddziaływania na środowisko przeprowadzanych dla projektów przedsięwzięć (określanych skrótem OOŚ), ponieważ oceny strategiczne spełniają odmienne cele. Przyjęte w badaniu kryteria odzwierciedlają także optymalność zdefiniowaną przez Bond i in. (2011) oraz skuteczność merytoryczną opracowaną przez Sadlera (1996). Podobne podejście zostało także zastosowane przez innych badaczy (Fischer 2010; Polido i Ramos 2015; Runhaar i Driessen 2007).

W ocenie skuteczności przeprowadzonej z wykorzystaniem kryteriów badawczych, szczegółowo przedstawionych w rozdziale 5, korzystano z metod badawczych takich jak studium przypadku, która jest metodą właściwą dla rozwiązywania problemów o charakterze poznawczym (Yin 2014) oraz analizy zawartości dokumentów (ang. content analysis), która jest techniką badawczą stosowaną w celu określenia charakteru występowania pojęć oraz słów w analizowanych dokumentach (Robson 2002). Na etapie wnioskowania wykorzystano także wyniki badań ankietowych odnoszących się do oceny skuteczności SOOŚ przez różne grupy specjalistów (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Uznano je za wartościowe z punktu widzenia metody triangulacji, rozumianej jako pozyskiwanie danych z niezależnych źródeł (Brannen 2005, Stanisławski 2017). Przebieg prac badawczych przedstawia schemat (Ryc. 3):



Ryc. 3. Przebieg prac badawczych (oprac. własne)

Sformułowane wnioski nie będą oczywiście dotyczyć wszystkich ocen strategicznych przeprowadzanych w Polsce. Każdy przypadek musi być rozważany indywidualnie. Dopiero przeprowadzenie bardzo szerokich badań pozwoliłoby na określenie, czy cały system ocen strategicznych w Polsce jest skuteczny czy też nie. Trzeba także wciąż pamiętać, że nawet niewielka skuteczność ma duże znaczenie, ponieważ prowadzi do większej dbałości o zasoby środowiskowe oraz podnoszenia świadomości wszystkich interesariuszy SOOŚ.

2. PRZEGLĄD BADAŃ NAUKOWYCH W ZAKRESIE SOOŚ, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM JEJ SKUTECZNOŚCI

2.1. Badania na świecie

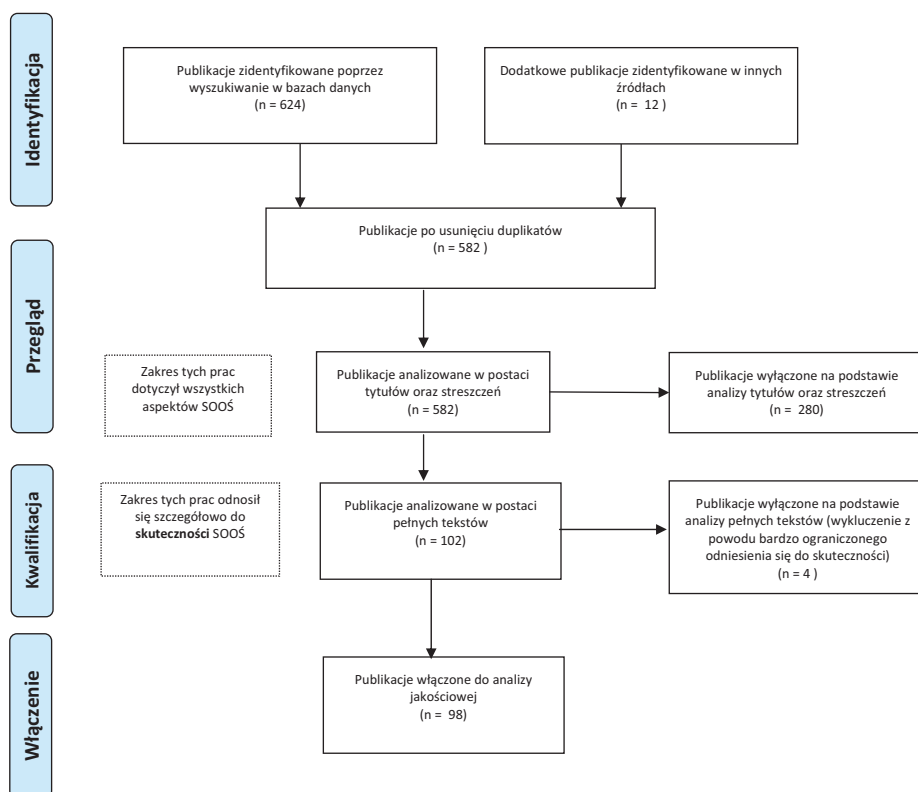
Badania dotyczące funkcjonowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz skuteczności tego narzędzia ochrony środowiska są w nauce światowej przedmiotem szczegółowych badań od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. Wprawdzie w bazach rejestrujących przeglądy systematyczne nie znaleziono informacji o prowadzeniu takich prac z zakresu SOOŚ, ale wśród publikacji znajdują się prace o charakterze przeglądowym, prezentujące stan badań i wiedzy dotyczącej strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz skuteczności SOOŚ. Fischer i Gazzola (2006) opublikowali wyniki przeglądu kluczowej literatury (monografii, artykułów, materiałów konferencyjnych oraz raportów z projektów badawczych) związanej z SOOŚ. Autorzy dokonali przeglądu 45 pozycji pod kątem identyfikacji, z których krajów pochodzi najwięcej badań, jakie studia przypadków oraz jakie systemy SOOŚ zostały ocenione w różnych krajach. Przeanalizowali oni także kryteria skuteczności SOOŚ stosowane przez różnych autorów, w szczególności w aspektach kontekstowym i metodologicznym (ang. contextual and methodological), a w efekcie opracowali kryteria oceny skuteczności SOOŚ dla Włoch. Artykuł ten można z całą pewnością uznać za prezentujący wyniki badań dotyczących SOOŚ do 2002 r. Wśród 45 przeanalizowanych publikacji znalazło się omówienie dwóch przypadków z Polski; jednak nie opisano polskiej praktyki SOOŚ, a żaden z autorów nie miał afiliacji polskiego ośrodka naukowego. Kolejna praca przeglądowa prezentuje wyniki 20 lat prowadzenia badań dotyczących ocen strategicznych (Fischer i Onyango 2012). Przegląd objął analizę 263 recenzowanych prac opublikowanych w latach 1992–2011. Największa część (32%) badań dotyczyła ogólnej struktury ocen strategicznych, natomiast skuteczności SOOŚ poświęcone było ponad 15% badań, podobna ilość badań dotyczyła metod oraz procedur. Główne czasopisma publikujące prace dotyczące SOOŚ to: Environmental Impact Assessment Review (EIA Review) (48% prac), Impact Assessment and Project Appraisal (IAPA) (27% prac) oraz

Journal of Environmental Assessment Policy and Management (JEAPM) (25% prac). W blisko 40% pracach zastosowano metodę badawczą studium przypadku. Wykazano, że w ostatnim analizowanym okresie (2007–2011) najczęściej podejmowanym zagadnieniem była skuteczność i jakość ocen. Zespół kierowany przez Geißler (Geißler i in. 2019) przeprowadził metaanalizę badań dotyczących skuteczności SOOŚ w Niemczech oraz najnowszą konceptualizację skuteczności SOOŚ.

W systematycznym przeglądzie literatury wykorzystano następujące słowa kluczowe: *effectiveness*, *effective**, *SEA*, *strategic environmental impact assessment*, *effectiveness criteria*. Dodatkowo bazy przeszukiwano pod względem występowania słów: *substantive effectiveness*, *transactive effectiveness*, *normative effectiveness*, *procedural effectiveness*.

Zestawienie wyników z przeszukiwania baz danych przedstawiono na Ryc. 4.

PRISMA 2009 Flow Diagram



Ryc. 4. Schemat PRISMA dla przeglądu literatury anglojęzycznej (oprac. własne na podstawie Moher D, Liberati A, Tetzlaff J, Altman DG, The PRISMA Group (2009))

W bazach zaindeksowano ponad 600 prac odnoszących się do różnych aspektów strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Tematyka najczęściej dotyczy prawnych aspektów funkcjonowania SOOŚ w poszczególnych krajach (m.in. Baker i McLelland 2003, Baresi i in. 2017, Baxter i in. 2001, Bina 2008, Bina i in. 2011a, 2011b, Council 2009, De Montis 2013, Dusik i Sadler 2004, Monteiro i Partidário 2017, Noble 2009, 2003, Persson i Nilsson, 2007, Rehhausen 2019, Rehhausen i in., 2018, Retief i in., 2008, Sánchez i Morrison-Saunders, 2011a, Saxena i in., 2016, Therivel 2004, Tshibangu i Montaño, 2019, Weiland, 2010). Część prac omawia studia przypadków postępowania w sprawie SOOŚ w odniesieniu do konkretnych planów/programów z zakresu planowania przestrzennego (GAZZOLA 2008, Pinfield 1992, Rega i in. 2018), planów rozwoju transportu w Niemczech (Fischer 2006, Rehhausen i in. 2018, Wende i in. 2004), planów dotyczących sektora energetycznego (Armeni 2016, Cape i in. 2018, De Montis, 2014, Fortes Westin i in., 2014, Tshibangu i Montaño 2016) oraz planów z zakresu gospodarowania wodami (Fortes Westin i in. 2014, Khosravi i in. 2018). Kolejna grupa badań odnosi się do metod stosowanych przy ocenach strategicznych. Najwięcej prac poświęcono problematyce wykonywania ocen oddziaływań skumulowanych, które z jednej strony określane są jako bardzo trudne do wykonania, a z drugiej strony podkreślana jest ich rola w prawidłowej ocenie skutków planowanych zamierzeń (Baxter i in. 2001, Bidstrup i in. 2016, Cooper i Sheate 2004, Cronmiller i Noble 2018, Dubé 2003, Gunn i Noble 2011, Lonsdale i in. 2020, Therivel i Ross 2007, Zhang i in. 2020).

Najistotniejszymi z punktu widzenia pracy są artykuły prezentujące wyniki badań skuteczności ocen strategicznych. To ostatnie zagadnienie obejmuje około 15% opublikowanych prac. Zostały one szczegółowo omówione w podrozdziałach 4.2, 4.3 oraz 4.4.

Dyskusja dotycząca efektywności SOOŚ rozpoczęła się na świecie w połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku i od tego czasu stale się rozwija. Sadler (1996) wprowadził pojęcia skuteczności proceduralnej, merytorycznej oraz ekonomicznej. Czwarty wymiar skuteczności wprowadzili Fischer (1999), a także Baker i McLelland (Baker i McLelland 2003a) wyodrębniając efektywność normatywną, która miała na celu ocenić skuteczność wspierania przez SOOŚ wdrażania celów zrównoważonego rozwoju w polityce, planach i programach. W różnych badaniach oceniane było także zapewnianie demokratycznego udziału społecznego (Kørnøv i Thissen 2000), czy zwiększanie sprawiedliwości (McLauchlan i Joao 2011), a także minimalizowanie niekorzystnych dla środowiska kompromisów (Morrison-Saunders i Fischer 2006).

2.2. Badania w Polsce

W Polsce prowadzono niewielką liczbę badań dotyczących ocen oddziaływania. Najwięcej publikacji poświęcono problematyce OOS przeprowadza-

nych przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, a kontekst ocen oddziaływania na środowisko najczęściej pojawia się w odniesieniu do możliwości zastosowania w OOS proponowanej metody czy (jeszcze częściej) omawiane są wyniki konkretnego przypadku przeprowadzonej procedury w sprawie OOS. W literaturze anglojęzycznej do początku 2019 r. opublikowano ok. 100 prac dotyczących skuteczności SOOŚ, a tylko dwie z nich odnosiły się do skuteczności polskich postępowań.

Najważniejszym publikatorem w omawianej dziedzinie był kwartalnik *Problemy Ocen Środowiskowych* wydawany przez trzynaście lat (1998–2010) przez Biuro Projektowe EkoKonsult. Wydano 48 numerów (jeden podwójny w 1992 r., a w 2010 r. ukazał się tylko jeden numer). Jest to jak dotychczas największa baza wiedzy dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko w Polsce. Zamieszczono w niej 46 artykułów dotyczących ocen strategicznych. Znaczna część odnosiła się do przedstawienia aktualnego stanu prawnego, co było związane z wdrażaniem prawodawstwa w zakresie ocen strategicznych w Polsce (np. Jendrośka 2000, 2002, Urban 2007), SOOŚ w planowaniu przestrzennym – 12 prac m.in. Szulczewska (2002), Tyszecki (2004), Kistowski (2005, 2008), Florkiewicz (2009), przedstawienia przebiegu lub zakresu prognozy dla konkretnych przypadków oraz 5 prac odnoszących się do ocen strategicznych w gospodarce wodnej (Florkiewicz 2005, 2002, Kiejzik-Głowińska i Staszek 2004, Tyszecki 2010, Żelaziński 1999). Dwie prace odniosły się do skuteczności prowadzonego postępowania w sprawie SOOŚ. Mering i Pchałek (2009) ocenili prawidłowość prowadzonej oceny (czyli skuteczność proceduralną), natomiast Kassenberg (2004b) przedstawił rozważania dotyczące warunków skutecznego wdrażania zrównoważonego rozwoju (czyli skuteczność merytoryczną), formułując wykorzystywane przy tworzeniu prognoz pytania badawcze.

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie zorganizowała dwie ogólnopolskie konferencje (w 2003 r. i w 2005 r.) z cyklu *Instrumenty Zarządzania Ochroną Środowiska*. Dwukrotnie ich pokłosiem były publikacje materiałów pokonferencyjnych, które w znacznej części dotyczyły ocen oddziaływania na środowisko, co uwydatnione zostało w tytułach: „Problematyka ocen środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej” (Mikołajczak 2003) oraz „Oceny oddziaływania na Środowisko na szczeblu krajowym i regionalnym” (Kozakiewicz 2005). W tomie z 2003 r. dwie prace, a w tomie z 2005 r. pięć prac dotyczyło ocen strategicznych. Są to ważne prace z punktu widzenia prezentacji systemu ocen strategicznych, jednak nie odnoszą się do badania skuteczności SOOŚ.

W 2011 r. pod patronatem Ministerstwa Środowiska odbywała się w Polsce XI konferencja sieci „Network of European Environmental Lawyers”, efektem której była publikacja prac przygotowanych przez polskich badaczy i praktyków (dotyczących warunków polskich i unijnych), jednak nie odnosiły się one do ocen strategicznych (Rudnicki i in. 2011).

Wśród polskich publikacji należy przytoczyć dorobek nauk prawnych w zakresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Należą do nich komentarze do ustawy OOŚ oraz monografie tematyczne. Mają one istotne znaczenie dla zbudowania bazy merytorycznej do oceny skuteczności proceduralnej (rozumianej jako poprawność przeprowadzenia postępowania pod kątem stosowania przepisów prawa). W bazach Legalis⁹ i Lex¹⁰ zostały umieszczone komentarze Filipowicza, Plucińskiej-Filipowicz, Wierzbowskiego (red.) (2017), Opalińskiego (2016), Rakoczego (2010) i Gruszeckiego (2013).

Szczegółowe wyszukiwanie informacji ze słowami kluczowymi „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko” oraz „prognoza oddziaływania na środowisko” w bazie Lex doprowadziło do uzyskania odpowiednio 1881 oraz 11006 rekordów obejmujących m.in. pytania i odpowiedzi, orzeczenia i pisma urzędowe, a także komentarze (Tabela 2). Ich szczegółowa analiza wykazała, że dotyczyły one oceny inwestycyjnej. Przy omawianiu systemu prawnego SOOŚ w Polsce brano pod uwagę te komentarze, które bezpośrednio łączyły się z ocenami strategicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem ich skuteczności.

Tabela 2. Zasób wiedzy w bazie prawnej Lex (data dostępu: 01.07.2019 r.)

Kategoria dokumentu	Liczba rekordów „strategiczna ocena oddziaływania na środowisko”	Liczba rekordów „prognoza oddziaływania na środowisko”
Analizy	2	0
Pytania i odpowiedzi	68	24
Akty prawne	1162	8596
Orzeczenia i pisma urzędowe	533	2245
Komentarze i publikacje	110	132
Wzory i narzędzia	5	7
Łącznie	1880	11004

Źródło: oprac. własne.

Publikację mającą doniosłe znaczenie naukowe w tematyce SOOŚ stanowi monografia Haładyj (2015) dotycząca udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, co z punktu widzenia pracy ma duże znaczenie, z uwagi na fakt, że ten element postępowania posiada istotny wpływ na skuteczność pluralistyczną (ang. pluralism).

Kolejnym kamieniem milowym była praca Krzysztofa Pyszego i Czesława Przybylskiego pt. „Systemy informacji przestrzennej w strategicznych

⁹ Legalis, baza aktów prawnych z komentarzami, Wydawnictwo C.H. Beck

¹⁰ LEX, baza aktów prawnych z komentarzami, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska Spółka z o.o.

ocenach oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym województwa wielkopolskiego” (Pyszny i Przybyła 2016), w której autorzy analizują i oceniają stosowanie oprogramowania GIS podczas oceny wpływu projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin (SUIKZP) na środowisko. Autorzy przeanalizowali m.in. stosowanie modelowania GIS oraz wykorzystywanie krajowych baz przestrzennych w prognozach oddziaływania na środowisko, a także ocenili, czy potencjał tych baz jest wystarczający, aby określić skwantyfikowaną wrażliwość środowiska przyrodniczego na zagrożenia wynikające z realizacji SUIKZP gmin. Zaproponowali także model GIS, który opisuje oraz ocenia wrażliwość środowiska przyrodniczego na zagrożenia wynikające ze zmian zagospodarowania terenu oraz pozwala na wzrost porównywalności ocen dokonywanych na etapie SOOŚ. Pyszny i Przybyła (2016) wykazali, że w próbie badawczej obejmującej ponad 600 prognoz tylko w 27% analiz zastosowano narzędzie GIS rozumiane jako narzędzie desktopowe. Ustalili, że w latach 2009–2014 nastąpił znaczny wzrost stosowania informacji udostępnianych za pomocą geoportali. Wykazali też, że w tym okresie w prognozach oddziaływania na środowisko dla projektów SUIKZP nie stosowano modelowania GIS i nie wykorzystywano potencjału informacyjnego krajowych baz przestrzennych. Badanie Pysznego i Przybyły (2016) ma dużą istotność dla oceny skuteczności, szczególnie biorąc pod uwagę, że umiejętności techniczne sporządzających analizy w ramach SOOŚ są ważnym czynnikiem wpływającym na ich jakość (Tang i in. 2009). Najwięcej publikacji w języku polskim, opracowywanych przez badaczy krajowych dotyczy strategicznych ocen oddziaływania na środowisko dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Jest to najprawdopodobniej związane z tym, że prognoza skutków środowiskowych planów miejscowych jest najdłużej istniejącym rodzajem oceny strategicznej (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019).

Wymienione w rozdziale 1.3.2 międzynarodowe bazy publikacji naukowych przeszukiwano także pod kątem prac opublikowanych w anglojęzycznych czasopismach naukowych, poprzez dołączenie do słów kluczowych: **Poland*. Uzyskany wynik – 1794 rezultatów obejmował również prace dotyczące wpływu zanieczyszczeń na środowisko, oceny środowiskowej i ekonomicznej różnych technologii itp. Po analizie tytułów oraz abstraktów wyselekcjonowano 14 prac odnoszących się do ocen oddziaływania na środowisko, jednak w niewielkim stopniu odnosiły się one do SOOŚ (8 pozycji), natomiast skuteczności SOOŚ dotyczyła tylko jedna publikacja. Spośród wyselekcjonowanych prac uwagę zwraca jedna z pierwszych prac opublikowanych w anglojęzycznym, recenzowanym czasopiśmie, dotycząca strategicznych ocen oddziaływania w Polsce. Porównano w niej sposób prowadzenia SOOŚ w Czechach, w Polsce, na Węgrzech i na Słowacji, z uwzględnieniem aktualnego prawodawstwa oraz omówieniem studium przypadku dla projektu zarządzania nieruchomościami rolnymi (Thérivel 1997). Wcześniej Rzeszot i Wood (1992) przedstawili system ocen oddziaływania na środowisko jako dopiero rozwijający się, z wieloma niedociągnięciami

i wymagający korekt. Na potrzebę zmian w ocenach oddziaływania wskazywał także Wołoszyn (2004), postulując konieczność opracowywania wytycznych w zakresie prowadzenia ocen, lepszą koordynację zaangażowanych organów, prowadzenie szkoleń dotyczących prowadzenia udziału społecznego oraz poprawę funkcjonowania organów opiniujących i zatwierdzających raporty OOS. Na polskie doświadczenia w zakresie SOOS funkcjonujące jeszcze przed wejściem Polski do UE zwrócili uwagę Dusik i Sadler (2004), wskazując, że niektóre rozwiązania stosowane w Polsce mogą być szerzej promowane. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w Polsce przedstawiono również w kontekście oceny transgranicznej i prowadzonych konsultacji, które dla ówczesnego systemu prawnego w Polsce zostały ocenione jako niezgodne z prawem unijnym i jako słabo rozpoznane (Albrecht 2008). Wymienione publikacje wykazują stosunkowo duże zainteresowanie ocenami strategicznymi w Polsce tuż po włączeniu do Unii Europejskiej. Oceniono to jednak jako niewielki wkład w rozwój projektów oraz publikacji naukowych w zakresie SOOS podczas przeprowadzonego badania przeglądowego (Fischer i Onyango 2012). Najaktualniejsza analiza prezentująca polski system ocen oddziaływania w publikacjach anglojęzycznych dotyczy porównania procedury oceny przedsięwzięć z systemem OOS w krajach Grupy Wyszehradzkiej (Galaś i in. 2015).

Ważnym badaniem praktycznym (tzw. szara literatura) była kontrola przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko zrealizowana w czerwcu 2015 r. przez Naczelną Izbę Kontroli (NIK 2016). Jej celem było dokonanie oceny prawidłowości przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz prowadzenia publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie, przez organy jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do różnych składowych decydujących o skuteczności procesu, ta ewaluacja dotyczyła tylko jednego jej elementu, czyli poprawności proceduralnej. Analizami objęto 30 jednostek, w tym Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, sześć urzędów marszałkowskich i 23 urzędy gmin. Główny sformułowany wniosek wskazuje, że procedura dotycząca przeprowadzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko nie była realizowana prawidłowo. Najważniejsze zauważone nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- podawania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu strategicznego i możliwości zapoznania się z nim oraz uzasadnieniem i podsumowaniem do tego dokumentu;
- sporządzania uzasadnienia i podsumowania do przyjętego dokumentu strategicznego;
- przekazywania przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem do właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz właściwego państwowego inspektora sanitarnego.

W odniesieniu do pozostałych elementów procedury przeprowadzania SOOS w raporcie NIK (2016) stwierdzono, że:

- kontrolowane organy jednostek samorządu terytorialnego (jst) prawidłowo poddawały procedurze wymagające tego projekty dokumentów oraz sporządzały prognozy oddziaływania na środowisko, uzgadniając ich zakres i szczegółowość z właściwymi organami;
- organy jst uzyskiwały od właściwych organów uzgodnienie decyzji o odstąpieniu od przeprowadzenia SOOŚ dla wszystkich projektów dokumentów, które spełniały warunki do podjęcia takiej decyzji. Nie wszystkie jednak wypełniały w całości obowiązki w zakresie informowania o odstąpieniu od SOOŚ;
- organy jst prawidłowo informowały społeczeństwo o przystąpieniu do sporządzania projektów dokumentów planistycznych oraz o wyłożeniu tych projektów do wglądu i możliwości zapoznania się z nimi, ale już w przypadku pozostałych projektów dokumentów wymagających przeprowadzenia SOOŚ, znaczna część organów jst nie zrealizowała w pełni tego obowiązku.

NIK (2016) negatywnie oceniła funkcjonowanie bardzo ważnego elementu jakim jest baza SOOŚ, prowadzona przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

W celu poprawy efektywności i skuteczności realizacji zadań w systemie SOOŚ sformułowano zalecenia dotyczące konieczności wprowadzenia korekt w przepisach prawnych i poprawy sposobu przeprowadzania postępowania (NIK 2016). Zalecenia te dotyczyły m.in.:

- ujednolicenia przepisów ustawy OOŚ oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie obowiązku sporządzania prognozy oraz odstąpienia od przeprowadzenia SOOŚ oraz ujednolicenia/rozstrzygnięcia, który organ powinien opiniować projekt studium oraz MPZP (państwowy wojewódzki inspektor sanitarny czy państwowy powiatowy inspektor sanitarny);
- nowelizacji ustawy OOŚ w zakresie określenia terminu podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu i możliwości zapoznania się z nim oraz uzasadnienia wraz z podsumowaniem;
- nowelizacji polegającej na rozszerzeniu obowiązku podawania do publicznej wiadomości informacji o odstąpieniu od przeprowadzenia SOOŚ na dokumenty planistyczne;
- w zakresie określenia formy odstąpienia od przeprowadzenia SOOŚ, dla dokonywania oceny prawidłowości realizacji obowiązku z art. 48 ust. 4 UOOŚ;
- wprowadzenia obowiązku uzgadniania sporządzonej prognozy zamiast opiniowania, skoro uzgodnienia wymaga zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie;
- w odniesieniu do problemów z funkcjonowaniem baz OOŚ zalecono wprowadzenia zmian w ustawie OOŚ w zakresie określenia odpowiedzialności prawnej z tytułu niewywiązywania się z obowiązku wpro-

wadzenia danych do bazy, w celu umożliwienia egzekwowania tych obowiązków.

Przedstawiony przegląd literatury został przeprowadzony od 2017 r., kiedy rozpoczęto rozpoznawanie naukowe w zakresie potrzeb prowadzenia badań naukowych dotyczących skuteczności SOOŚ w Polsce, przede wszystkim przeprowadzając kwerendy piśmiennictwa w tym zakresie. Niewielki dorobek polskiej nauki w tym zakresie, a także wnioski z obserwacji praktycznej postępowań w sprawie SOOŚ, stanowiły inspirację do przeprowadzenia badań omówionych w monografii. Bardzo duży wpływ na ich zintensyfikowanie miała rada naukowa czasopisma *Impact Assessment and Project Appraisal*, która w latach 2017–2018 inspirowała badaczy zaproszeniami do publikacji wyników prac naukowych dotyczących wytycznych i poradników ocen wpływu na środowisko (2017 r.) oraz badania skuteczności SOOŚ (2018 r.).

Od przyjęcia oraz wdrożenia dyrektywy SOOŚ w ustawodawstwo państw członkowskich na świecie przeprowadzono szereg badań dotyczących jej skuteczności. Badaniami naukowymi objęto kwestie techniczne, jakość i przydatność wytycznych dotyczących prowadzenia postępowania SOOŚ, a także przeglądy najlepszych praktyk w zakresie ocen strategicznych. Opisywano przebieg procedury, zgodność prawodawstwa krajowego z unijnym, porównywano systemy SOOŚ krajów pozaeuropejskich z systemami wdrożonymi w krajach unijnych.

Przeprowadzony przegląd badań skuteczności SOOŚ wykazał znaczną liczbę badań prowadzonych na świecie, podkreślających wagę SOOŚ dla ochrony środowiska i wdrażania zrównoważonego rozwoju, które stanowią ważną podstawę do poprawy funkcjonowania SOOŚ, a także praktycznych zmian prawa oraz rozwoju stosowanych metod oceny. Z uwagi na rolę, jaką spełniają SOOŚ w systemie inżynierii i ochrony środowiska, uznano, że wręcz niezbędne prowadzenie systematycznych badań obejmujących to zagadnienie w naszym kraju. Jest to szczególnie ważne z uwagi na fakt, że w Polsce w latach 2001–2017 przeprowadzano rocznie ok. kilkaset postępowań w sprawie SOOŚ, włączając w to postępowania prowadzone na wszystkich poziomach administracji, w tym 80 postępowań dotyczyło planów i strategii wdrażanych przez centralne organy administracji publicznej (Tokarczyk i in. 2019).

3. FUNKCJONOWANIE STRATEGICZNYCH OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO W UNII EUROPEJSKIEJ I W POLSCE

3.1. Historia ocen oddziaływania na środowisko

W latach 70-tych ubiegłego wieku w krajach zachodnich uznano, że prewencyjne zapobieganie degradacji środowiska jest skuteczniejsze i tańsze niż naprawa i przywracanie jego walorów przyrodniczych (Mikołajczak 2003). Za początek instytucji ocen oddziaływania na środowisko na świecie uważa się uchwaloną w USA w 1969 r. ustawę o Narodowej Polityce Ochrony Środowiska (National Environmental Policy Act – NEPA). Zakładała ona, że każdej propozycji legislacyjnej oraz innemu poważniejszemu przedsięwzięciu rządu federalnego towarzyszyć musi szczegółowy raport umożliwiający podjęcie decyzji lokalizacyjnej z uwzględnieniem środowiska (odpowiednim współczesnej SOOŚ). To właśnie amerykański wzorzec był prekursorem dalszego rozwoju instytucji OOS w Europie, także dzięki wpływowi, jaki wywarł na powstawanie dyrektywy z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (85/337/EWG). Pierwszy raz konkretnie o potrzebie ocen oddziaływania na środowisko wspomniano w „Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju” na Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w dniach 3–14 czerwca 1992 r. (Szuma 2017). Sformułowano ją w 17 zasadzie deklaracji: *Ocena oddziaływania na środowisko, jako narodowy instrument, musi zostać zastosowana dla zamierzonych działań, co do których można się spodziewać, że będą miały znacząco niekorzystny wpływ na środowisko i są przedmiotem podjęcia decyzji przez kompetentne narodowe władze*. Zawarta w niej treść oddaje sens i cel przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko. W 2001 r. na Szczycie Unii Europejskiej w Goeteborgu została przyjęta „Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej”, w której podkreślono niezbędność stosowania ocen w odniesieniu do skutków środowiskowych polityk sektorowych (European Commission 2001b). Ocena strategiczna była ściśle powiązana z integrowaniem polityki ochrony środowiska z racjami spo-

łecznymi i ekonomicznymi. W Unii Europejskiej od dłuższego czasu zabiegano o integrację polityk horyzontalnych oraz sektorowych z polityką ochrony środowiska. „Jednolity akt europejski” (Dz.U. L 169 z 29.6.1987) wprowadził zapis o konieczności zintegrowania polityki ekologicznej z innymi politykami sektorowymi, natomiast w „Traktacie o Unii Europejskiej z Maastricht” (Dz.U. C 191 z 29.7.1992) wprowadzono zasadę zrównoważonego rozwoju, aby w kolejnym „Traktacie z Amsterdamu” (Dz.U. C 340 z 10.11.1997) wprowadzić tzw. zasadę wysokiego poziomu ochrony środowiska, wyrażającą się między innymi koniecznością uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju we wszystkich politykach. Zapoczątkowany w 1998 r. przez Radę Europejską „Proces z Cardiff” dotyczył właśnie uwzględniania problemów ochrony środowiska w politykach Unii Europejskiej. Zaproponowano w nim, aby uwzględnianie problemów ochrony środowiska zaistniało we wszystkich kluczowych inicjatywach (Jackson 2004).

Pierwszym wiążącym aktem prawa międzynarodowego, w którym sformułowano wyraźne zalecenie dotyczące przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko dla projektów aktów prawnych, był sporządzony w Kijowie 21 maja 2003 r. „Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym”. W Polsce obowiązuje on od 19 września 2011 r. (Dz.U. 2011 Nr 180 poz.1074).

Pierwszym aktem prawnym w Polsce, w którym zostały uregulowane zagadnienia ocen oddziaływania na środowisko, było Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi (M.P. nr 16 poz. 126), które zostało zastąpione (po jego uchyleniu) Rozporządzeniem MOŚZNiL z dnia 13 maja 1995 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz ocen oddziaływań na środowisko (Dz.U. 1995 nr 52 poz. 284), które obowiązywało do końca lipca 1998 r. Zostało ono zastąpione Rozporządzeniem MOŚZNiL z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. nr 93, poz. 589). W 2002 r., w ślad za zmianami wprowadzonymi w ustawie z dnia 3 października 2003 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2003, nr 190, poz. 1895) przyjęto Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. nr 179, poz. 1490), które zostało uchylone w 2004 r. Rozporządzenie z dnia 9 listopada 2004 r. (Dz.U. Nr 257, poz. 2573) ze zmianami obowiązywało do połowy listopada 2010 r. i zostało zastąpione przez Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących

znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2010, nr 213, poz.1397), które obowiązywało (ze zmianami) aż do października 2019 r., czyli wejścia w życie aktualnie obowiązującego Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. 2019 r. poz. 1839).

Prawne załączki ocen strategicznych pojawiły się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139), w której zawarto obowiązek wykonania prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze, którą należało dołączyć do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opracowania te były nazywane „prognozami skutków wpływu ustaleń planu na środowisko” (Radecki 2010). Sporządzane były one zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu z dnia 3 marca 1995 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze (Dz.U. nr 29, poz. 150) przez biegłych z listy MOŚZNiL.

Od 2001 r., zgodnie z ustawą z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 190, poz. 1157) procedury OOŚ zostały rozszerzone na projekty dokumentów strategicznych opracowywanych przez organy administracji publicznej takie jak programy, polityki i strategię. Jak podkreśla Tyszecki (2003) wdrożenie ocen strategicznych wymaga zapewnienia praktycznych powiązań pomiędzy różnymi aspektami funkcjonowania politycznymi, instytucjonalnymi, proceduralnymi oraz metodologicznymi. Na prognozę należy patrzeć jako na instrument podejmowania strategicznych decyzji na różnych poziomach zarządzania. To właśnie tworzy warunki do ich wykorzystania w procesach rozwoju społeczno-gospodarczego (Tyszecki 2003). We wspomnianej ustawie nie używano wprawdzie określenia strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, ale zakres postępowania był tożsamy z SOOŚ.

Strategiczne dokumenty sektorowe stanowią podstawę planowania działań w różnych horyzontach czasowych. Strategię i polityki powinny być zgodne i wdrażać zasadę zrównoważonego rozwoju. Oznacza to uwzględnianie w nich aspektów środowiskowych, zagwarantowanie, że ich wdrożenie nie tylko nie będzie wiązało się z negatywnym oddziaływaniem na środowisko, ale że przyczyni się do prawidłowego kształtowania walorów środowiskowych oraz jego ochrony.

3.2. Prawo unijne w zakresie SOOŚ

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko wdraża zasadę planowości wywodzącą się z art. 11 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, 2016), który wskazuje, aby przy ustalaniu i realizacji polity-

ki i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, były brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska. Uwzględnia także zasadę integrowania (art. 6 Traktatu), gdyż zakłada ona obowiązek uwzględniania wymogów ochrony środowiska zarówno przy określaniu i wdrażaniu innych polityk, jak i przy podejmowaniu przez Unię innych działań. Ma ona charakter horyzontalny i opiera się na uznaniu, że ochrona środowiska nie może być uwzględniania i realizowana jedynie jako autonomiczna, odrębna od innych polityka (Górski i Michalak 2012). Stanowi ona ważny krok w europejskim prawie ochrony środowiska. Oceny oddziaływania projektów przedsięwzięć, ocenianych zgodnie z dyrektywą OOS, nie mogą uwzględniać niektórych rozwiązań alternatywnych, np. związanych z lokalizacją, ponieważ te decyzje na ten temat podjęto na etapie planowania rozwoju całego sektora czy obszaru geograficznego. Dyrektywa SOOS likwiduje tę lukę, wymagając przeprowadzenia oceny wpływu planów na etapie ich tworzenia, tak aby na wczesnym etapie wdrażania uniknąć negatywnego oddziaływania, a także umożliwić konsultacje ze społeczeństwem (Platzer i in. 2004).

Obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. L197, 21/07/2001 P. 0030 – 0037). Dyrektywa SOOS ma charakter proceduralny i jej wymogi powinny być albo brane pod uwagę w istniejących procedurach w państwach członkowskich, albo włączone do specjalnie ustanowionych procedur. Przedstawiciele państw członkowskich oraz Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska Komisji Europejskiej opracowali dokument mający na celu wsparcie krajów członkowskich we wdrażaniu dyrektywy (Platzer i in. 2004). Zwrócenie uwagi na wytyczne i przewodniki opracowane oraz rekomendowane przez Komisję Europejską są istotne przy pojawianiu się wątpliwości interpretacyjnych dotyczących polskich regulacji. W takim przypadku można się posługiwać także standardami wynikającymi z prawa wspólnotowego (Korzeniowski 2010).

Celem dyrektywy SOOS (Art.1) jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i przyczynienie się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania stałego rozwoju, poprzez zapewnienie, że zgodnie z niniejszą dyrektywą dokonywana jest ocena wpływu na środowisko niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. Zakres obowiązywania dyrektywy obejmuje plany i programy, w tym współfinansowane przez UE, jak również wszelkie ich modyfikacje, przygotowane lub przyjmowane przez organ na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, a także przygotowywane przez organ do przyjęcia za pośrednictwem procedury ustawodawczej przez parlament lub rząd oraz wymagane przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne. Zakres przedmiotowy dyrektywy ma charakter otwarty (Pchałek i Behnke 2009). Interpretacja, czy dany dokument podlega pod

zakres przedmiotowy dyrektywy, nie powinna opierać się na nazwie dokumentu, ponieważ w różnych krajach członkowskich są stosowane różne określenia (Jendrośka i Bar 2005). Najistotniejszą kwestią jest to, czy wyznaczają one ramy dla przyszłego pozwolenia na inwestycje, których realizacja może wiązać się ze znaczącym negatywnym oddziaływaniem. Z punktu widzenia skuteczności procedury niezwykle istotny jest czas dokonywania oceny oddziaływania na środowisko. Art. 4 ust. 1 dyrektywy SOOŚ określa, że ocena wpływu na środowisko dokonuje się podczas przygotowywania planu lub programu i przed jego przyjęciem lub poddaniem procedurze ustawodawczej, wyraźnie nakładając na organy obowiązek wykonania oceny w trakcie jego opracowywania. Dyrektywa zwraca uwagę na hierarchiczność planów i programów, gdyż mogą one tworzyć całość związaną z zarządzaniem pewnym obszarem czy sektorem. Zgodnie z jej zapisami należy unikać powielania oceny, czyli uwzględniać na kolejnych etapach wyniki ocen wykonanych dla dokumentów wyższego rzędu.

Zgodnie z dyrektywą SOOŚ przebieg procesu oceny powinien być udokumentowany w postaci sprawozdania dotyczącego środowiska (Art. 5 ust. 2), jego odpowiednikiem w polskim prawodawstwie jest prognoza. W ujęciu prawa UE nie musi mieć ona charakteru odrębnego dokumentu¹¹, ale powinna zawierać takie niezbędne elementy jak: identyfikacja, opis i szacunek potencjalnych znaczących oddziaływań na środowisko, wynikających z realizacji planu lub programu oraz rozsądne rozwiązania alternatywne uwzględniające cele i geograficzny zasięg planu lub programu, zgodnie z Załącznikiem I do dyrektywy (Haładyj 2015). Każde sprawozdanie sporządzane w ramach SOOŚ powinno być zindywidualizowane i zawierać rozwiązania adekwatne do poziomu szczegółowości prognozy. Fogel (2012) zwraca uwagę, że często spotyka się powielanie fragmentów opisów w prognozach, czyli polskich odpowiednikach sprawozdań, co sprawia, że są one nieadekwatne dla danego dokumentu. W wielu przypadkach wspomniane sprawozdanie może stanowić część szerszej oceny planu lub programu, lub jak przewidują wytyczne, może być częścią dokumentu na temat oceny zrównoważonego rozwoju, obejmującego również skutki społeczne i gospodarcze, lub ocena zrównoważonego rozwoju może być włączona do planu lub programu (Platzer i in. 2004).

Przepisy dyrektywy SOOŚ zobowiązują państwa członkowskie do umożliwienia określonym organom i członkom społeczeństwa wyrażenia opinii o sprawozdaniu dotyczącym środowiska oraz o projekcie planu lub programu. Celem konsultacji jest poprawa jakości informacji dostępnych dla osób odpowiedzialnych za podejmowane decyzje. Mogą one ujawnić nowe ważne informacje, które prowadzą do znacznych zmian w planie lub programie, a w rezultacie także do zmian wpływu na środowisko. Dyrektywa nakazuje organom administracji publicznej prowadzącej postępowanie, dokonać identyfikacji społeczeństwa, któremu przysługują określone w dyrektywie uprawnienia do uczestniczenia

¹¹ „sprawozdanie dotyczące środowiska” oznacza część dokumentacji planu lub programu, zawierającą informacje wymagane w art. 5 i w załączniku I

w konsultacjach. Jednakże, jak wykazała Haładyj (2015), nie wymieniono nawet przykładowych form tych konsultacji, pozostawiając państwom członkowskim swobodę co do sposobu określenia szczegółowych rozwiązań w tym zakresie. Dyrektywa nakazuje, aby przeprowadzone konsultacje zagwarantowały wczesną i skuteczną metodę zapoznania się i wyrażenia przez społeczeństwo opinii na temat samego planu oraz sprawozdania.

Niemniej istotnym elementem oceny wpływu na środowisko planów i programów jest także nałożony przez dyrektywę obowiązek opisu przewidywanych środków w zakresie monitoringu. Art. 10 rozszerza oddziaływanie dyrektywy na fazę wdrażania, poprzez wprowadzenie obowiązku monitorowania znaczącego wpływu realizacji planów lub programów na środowisko. Monitoring pozwala także na porównanie wyników ceny oddziaływania na środowisko z faktycznie występującym oddziaływaniem. W dyrektywie nie zdefiniowano pojęcia „monitorowanie”, nie określono także sposobu monitorowania, podmiotów odpowiedzialnych, czasu i częstości ani metod, które należy stosować. Pozostawiono to w gestii państw członkowskich.

3.3. Prawo polskie

Tryb postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko określają przepisy Działu IV „Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko” ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (tj. z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 247). Zgodnie z art. 3, pkt.14 tej ustawy jest to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmujące w szczególności:

- uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko;
- sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko;
- uzyskanie wymaganych ustawą opinii;
- zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty (art. 46):

- koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzysty-

wania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

- polityki, strategii, planu i programu innego niż wymienione powyżej, którego realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie jest on bezpośrednio związany z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony.

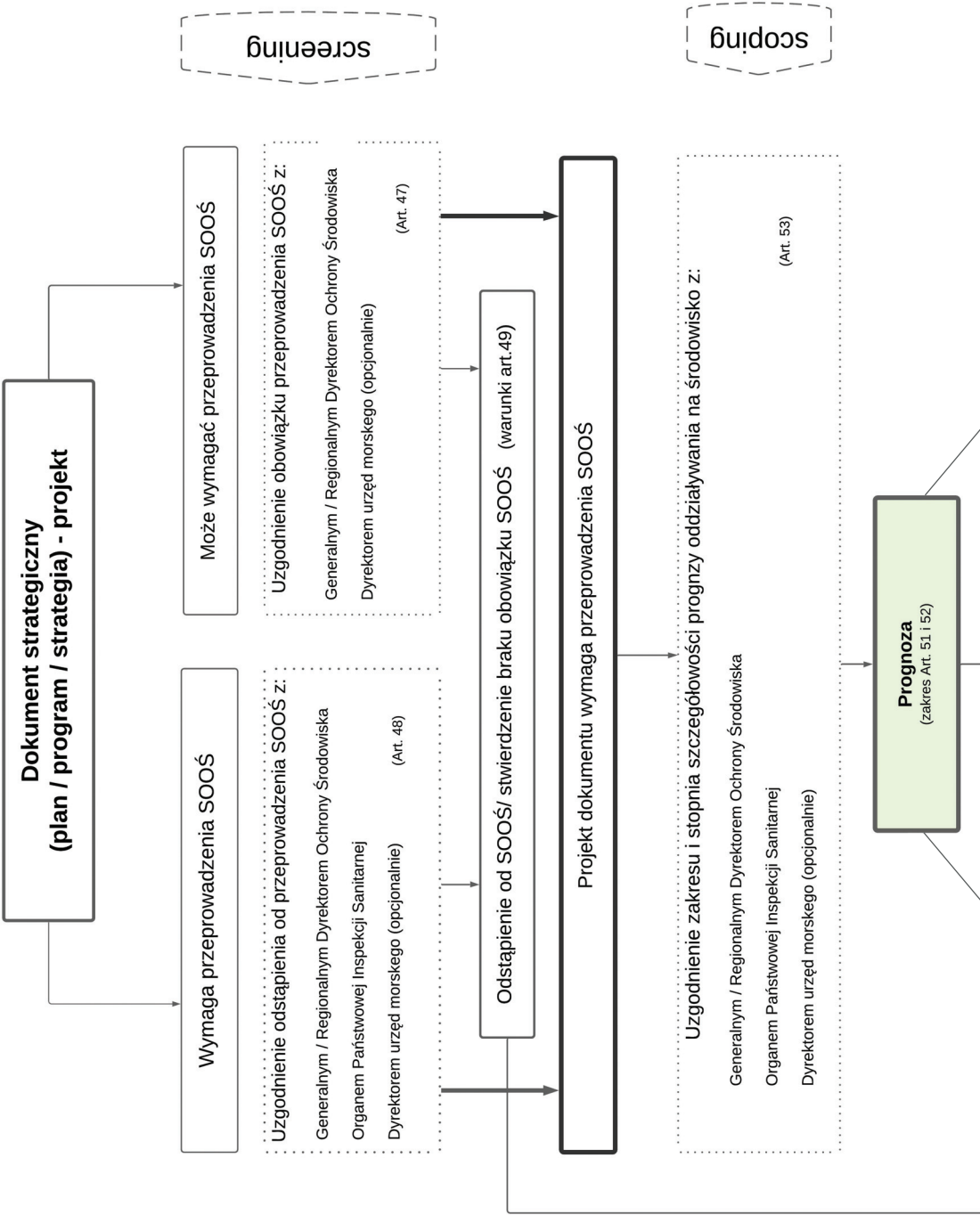
Postępowaniem SOOŚ objęte powinny być również projekty innych dokumentów, nie wymienione powyżej, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem, o którym mowa w art. 57¹², organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznaczają one ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47). Podobnie jak w dyrektywie SOOŚ katalog przypadków, w których należy przeprowadzić postępowanie w sprawie SOOŚ jest otwarty (art. 47). Projekty tych dokumentów mają postać aktów planowania, głównie występujących jako akty planowania strategicznego.

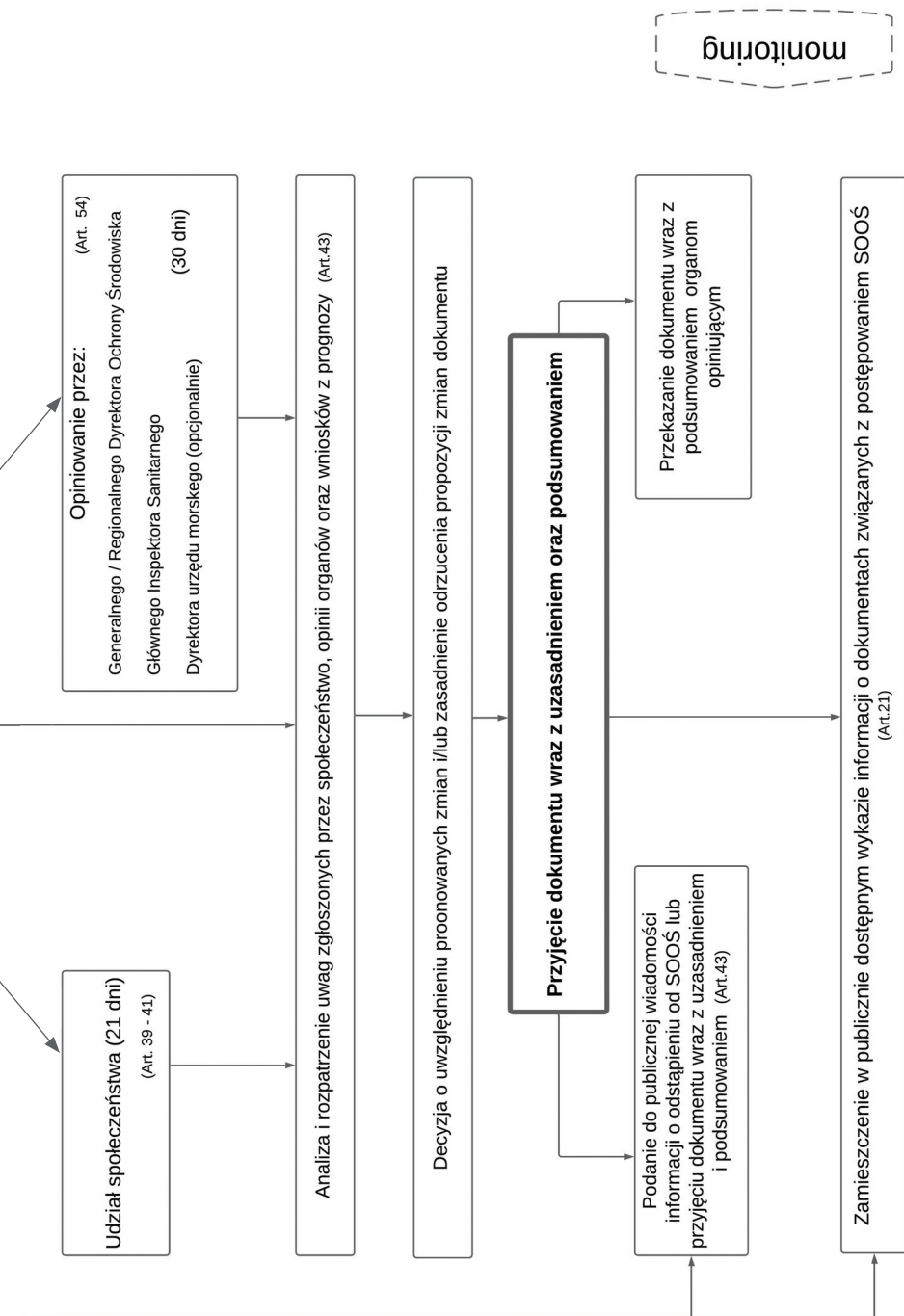
W zakresie podmiotowym obowiązek przeprowadzenia postępowania spoczywa na organach administracji. Organ opracowujący projekt dokumentu lub wprowadzający w nim zmiany ma obowiązek opracowania prognozy oddziaływania na środowisko.

Postępowanie w sprawie SOOŚ składa się z kilku możliwych do wyodrębnienia etapów (Ryc. 5).

¹² 1. Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

- 1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;
- 2) regionalny dyrektor ochrony środowiska – w przypadku dokumentów innych niż wymienione w pkt 1.
2. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest także dyrektor urzędu morskiego.
- 2a. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar morski, właściwość miejscową regionalnego dyrektora ochrony środowiska, w części dotyczącej tych obszarów, ustala się wzdłuż linii brzegu morskiego na terenie danego województwa.
3. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw lub obszar morski wzdłuż linii brzegu morskiego dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się większa część terenu lub obszaru morskiego, na którym ma być realizowany ten dokument. Opiniowanie i uzgadnianie następuje w porozumieniu z zainteresowanym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.
4. W przypadku gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska.





Ryc. 5. Przebieg postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, stan prawny 15 kwietnia 2021 r. (oprac. własne na podstawie ustawy OOS oraz Florkiewicz i Kawicki, 2009)

Ich realizacja powinna doprowadzić do opracowania dokumentu uwzględniającego aspekty środowiskowe w największym możliwym do osiągnięcia stopniu. Etapy postępowania w sprawie SOOŚ przedstawiają się następująco (Korzeniowski 2010):

- uzyskanie uzgodnień dotyczących zakresu i stopnia szczegółowości prognozy;
- przygotowanie prognozy oddziaływania na środowisko;
- zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu zgodnie z zasadami partycypacji społecznej;
- uzyskanie opinii organów współuczestniczących w postępowaniu na temat projektu dokumentu oraz prognozy;
- przeprowadzenie oceny transgranicznej, jeśli jest wymagana;
- opracowanie ostatecznej wersji dokumentu oraz podsumowania dotyczącego sposobu uwzględnienia uwag złożonych przez społeczeństwo, wynikających z opinii organów oraz z prognozy;
- przekazanie przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem właściwym organom;
- przekazanie do publicznej wiadomości informacji dotyczącej przyjęcia dokumentu;
- prowadzenie monitoringu skutków wdrażania ustaleń przyjętego dokumentu.

Wszystkie wymienione elementy są równie ważne w odniesieniu do skuteczności SOOŚ. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania w sprawie SOOŚ jest organ przygotowujący projekt planu lub programu. Zwraca się on o ustalenie zakresu i stopnia szczegółowości do właściwego organu dyrekcji ochrony środowiska i organu inspekcji sanitarnej, a następnie opracowuje prognozę. Projekt planu lub programu wraz z prognozą poddawany jest konsultacjom społecznym, które trwają min. 21 dni oraz opiniowaniu przez właściwą dyрекcję ochrony środowiska i organ inspekcji sanitarnej. Po tym etapie następuje analiza zgłoszonych uwag przez społeczeństwo, przedłożonych opinii oraz decyzja o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu. Należy pamiętać, że odrzucenie uwag musi mieć merytoryczne uzasadnienie (sporządzone w formie pisemnej). Organ sporządzający projekt planu lub programu podejmuje decyzję o przyjęciu dokumentu i sporządza pisemne podsumowanie o sposobie uwzględnienia wyników strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w stosunku do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych. Umieszcza je w publicznie dostępnym wykazie, a także przekazuje organom opiniującym.

Ustawa OOS przewiduje możliwość odstąpienia od przeprowadzenia postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (Art. 47). Może mieć to miejsce w uzasadnionych w ustawie przypadkach (Art. 48). Odstąpienie może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi organami, jeżeli organ opracowujący projekt dokumentu uzna, że realizacja postanowień danego dokumentu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko.

W odstąpieniu od przeprowadzenia SOOŚ najważniejsze jest wzięcie pod uwagę następujących uwarunkowań (art.49):

- charakter działań przewidzianych w dokumentach, a w szczególności: stopień, w jakim dokument ustala ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do usytuowania, rodzaju i skali tych przedsięwzięć, powiązania z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach, przydatność w uwzględnieniu aspektów środowiskowych, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju oraz we wdrażaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska, powiązania z problemami dotyczącymi ochrony środowiska;
- rodzaj i skalę oddziaływania na środowisko, w szczególności: prawdopodobieństwo wystąpienia, czas trwania, zasięg, częstotliwość i odwracalność oddziaływań, prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych, prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska;
- cechy obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko, w szczególności: obszary o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadające znaczenie dla dziedzictwa kulturowego, wrażliwe na oddziaływania, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub intensywne wykorzystywanie terenu, formy ochrony przyrody w rozumieniu ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz obszary podlegające ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym.

Z obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wyłączone są plany i programy, których jedynym celem jest obrona narodowa lub cywilna oraz plany finansowe lub budżetowe (art. 47a). Wyłączenie to nie dotyczy projektów dokumentów, których realizacja może spowodować znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000.

Należy pamiętać, że odstąpienie od przeprowadzenia SOOŚ może obejmować wyłącznie projekty dokumentów zawierających niewielkie modyfikacje w ustaleniach, które już zostały przyjęte, lub projektów dotyczących obszarów jednej gminy. Uzasadnieniem odstąpienia powinno być uznanie, że realizacja zamierzeń dokumentu nie będzie powodowała znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko. Decyzja o odstąpieniu powinna zostać bez zbędnej zwłoki podana do informacji publicznej wraz z uzasadnieniem zawierającym wyjaśnienie przyczyn odstąpienia.

Na mocy ustawy OOS (Art. 132 i 133) funkcjonuje także Krajowa oraz Regionalne Komisje ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko. Są to organy opiniodawczo – doradcze Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w związku z jego uprawnieniami wynikającymi z ustawy oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w zakresie ocen oddziaływania na środowisko. Do zadań Krajowej Komisji należy m.in.: wydawanie opinii w sprawach przedłożonych przez GDOŚ, monitorowanie funkcjonowania systemu ocen oddziaływania na środowisko, tym przedstawianie opinii i wniosków (także w odniesieniu do roz-

woju metodologii i programów szkoleniowych), wydawanie opinii w sprawach projektów aktów prawnych dotyczących ocen oddziaływania na środowisko oraz współpraca z regionalnymi komisjami ds. ocen oddziaływania na środowisko. Na szczeblu regionalnym kompetencje odpowiednio obejmują opiniowanie w sprawach przedłożonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, przedstawianie opinii i wniosków dotyczących rozwoju programów szkoleniowych w zakresie ocen oddziaływania na środowisko oraz współpraca z Krajową Komisją oraz innymi regionalnymi komisjami. Członkami komisji są przedstawiciele nauki, praktyki oraz organizacji ekologicznych. Winne one stanowić merytoryczne zaplecze wspomagające merytorycznie system ocen oddziaływania na środowisko.

3.4. Prognoza oddziaływania projektu dokumentu na środowisko i jej znacznie w skuteczności postępowania w sprawie SOOŚ

Prognoza oddziaływania na środowisko jest kluczowym elementem, wokół którego koncentruje się postępowanie w sprawie SOOŚ. Zawiera szereg informacji o możliwych oddziaływaniach, które spowoduje realizacja dokumentu, o sposobach zapobiegania i ich minimalizacji oraz o rozważanych wariantach alternatywnych. Stanowi ona niejako strategiczny filar, wokół którego toczy się dalsze postępowanie. Projekt programu wraz z prognozą jest poddawany opinowaniu przez właściwe organy oraz przez społeczeństwo (Haładyj 2015). Umieszczenie oraz zakres prognozy wyraźnie wskazuje, że jakość tego dokumentu ma istotne znaczenie dla skuteczności postępowania w sprawie SOOŚ.

Wymaganą zawartość prognozy określono w art. 51 ust. 2 ustawy OOŚ, a doprecyzowanie jej zakresu i stopnia szczegółowości jest rolą organów współdziałających, tj. dyrekcji ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej. Prognoza powinna zwierać analizę i ocenę aktualnego stanu środowiska, analizę i oceny planowanych zamierzeń z punktu widzenia wpływu na środowisko oraz, najważniejszy element, zestawienie i skonfrontowanie wyników oceny stanu z potencjalną presją na środowisko i sformułowanie wniosków dotyczących przewidywanych zmian środowiska i ich istotności (Szulczewska 2001). W prognozie przedstawia się przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne na cele i przedmiot obszaru Natura 2000 oraz jego integralność, a także na środowisko, w szczególności na różnorodność biologiczną, zwierzęta, rośliny, ludzi, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne z uwzględnieniem zależności pomiędzy tymi elementami środowiska oraz między oddziaływaniami na te elementy. W przypadku zidentyfikowania negatywnych oddziaływań przedstawia się rozwiązania zapobiega-

jące, ograniczające lub kompensujące, a także, biorąc pod uwagę cele i zasięg dokumentu oraz cele, przedmiot oraz integralność obszarów Natura 2000, rozwiązania alternatywne w stosunku do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie. Prognoza powinna zawierać także uzasadnienie dotyczące wybranych wariantów lub wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych. Powinna być opracowana stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowana do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu. Jeżeli hierarchicznie projekt dokumentu jest powiązany z dokumentami wyższego rzędu, dla których przeprowadzono postępowanie w sprawie SOOŚ, prognoza powinna uwzględniać informacje dla nich zawarte w sporządzonych w prognozach. Wymagania, które dotyczą treści prognozy są wiążące. Oznacza to, że naruszenie lub nieuwzględnienie wszystkich wymagań może stanowić naruszenie prawa. W wyniku stosunkowo szerokiej dyskusji uznano, że prognoza powinna być integralną częścią przygotowywanego dokumentu strategii, planu lub polityki, a nie jego uzupełnieniem, gdyż może to pomóc w wyborze właściwej opcji rozwoju przez polityków lub przynajmniej wyjaśnić część ich wątpliwości (Kistowski 2003).

W świetle art. 52 ust. 2 ustawy OOŚ ustalenia zawarte w prognozach opracowanych dla już przyjętych dokumentów muszą być uwzględniane w nowo przygotowywanych prognozach. Obowiązek ten dotyczy także raportów wykonywanych dla inwestycji, które wynikają z przyjętych dokumentów, dla których sporządzono prognozę (Art. 66 ust. 20). Wprowadzenie przepisu nawiązującego do niepowielania ocen jest słuszne, ale czy czasem nie będziemy mieć do czynienia z powielaniem nieprawidłowych merytorycznie sądów? Nie musi to być związane z błędami popełnianymi podczas wykonywania analiz, ale np. z powiększeniem się wiedzy w danym zakresie, pojawienia się nowych faktów i okoliczności. Nie można stosować tego przepisu w bezpośredni i jednoznaczny sposób. Należy wziąć pod uwagę wnioski z poprzednich prognoz, jednak jeśli zaistnieje konieczność wyrażenia innych poglądów, stosując szczegółowe uzasadnienie, powinno to być możliwe. Tyszecki (2003) zauważył, że biorąc pod uwagę współzależność różnych dokumentów strategicznych oraz ich ocen oddziaływania na środowisko, konieczne jest określenie zasad konsultowania zakresu problemowego poszczególnych prognoz, aby zachować pewne podstawowe relacje pomiędzy nimi i uzyskać względną ich porównywalność oraz komplementarność. Dotyczy to zarówno poziomu krajowego, jak i wojewódzkiego, z utrzymaniem logicznej koordynacji merytorycznej prognoz, które są nie tylko dokumentami, ale na podstawie których będą przeprowadzane postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko.

Według Haładyj (2015) organ przygotowujący projekt planu wprowadzie musi wziąć pod uwagę wyniki postępowania w sprawie SOOŚ, jednak nie musi zastosować się do ustaleń zawartych w prognozie, więc co do zasady ustalenia zapadające w postępowaniu w sprawie SOOŚ nie mają znaczenia rozstrzygającego, a ich rolą jest zapewnienie, że aspekty ochrony środowiska będą traktowane

równorzędnie z aspektami społecznymi, ekonomicznymi i innymi uwarunkowaniami, jakie organ przyjmujący projekt dokumentu musi rozważyć. Wyjątkiem jest stwierdzenie znaczącego negatywnego oddziaływania na przedmiot ochrony obszarów Natura 2000. W tym przypadku, o ile nie zachodzą przesłanki z art. 34 ustawy o ochronie przyrody, projekt dokumentu nie może zostać przyjęty.

4. STRATEGICZNA OCENA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO JAKO PODSTAWA OCHRONY ŚRODOWISKA

4.1. Rola postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w ochronie i zarządza- niu środowiskiem

Koncepcja zrównoważonego rozwoju oraz jej wdrażanie było przedmiotem wielu badań oraz publikacji (Kozłowski 2002, 1998, Kronenberg i Bergier 2010, Pawłowski 2006, Poskrobko 2011, 1997). Kilka najistotniejszych tez przywołano celem pokazania sensu strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w ochronie i zarządzaniu środowiskiem w kontekście wdrażania zrównoważonego rozwoju.

Istotą zrównoważonego rozwoju jest to, aby przy podejmowaniu każdej decyzji, tam, gdzie to może mieć zastosowanie, poszukiwać równoprawnego traktowania racji społecznych, ekonomicznych i ekologicznych, pamiętając, że nie oznacza to prostego kompromisu. W Unii Europejskiej od dłuższego już czasu zabiega się o integrację polityk sektorowych i horyzontalnych z polityką ekologiczną. Ma to wyraz, np. w Traktacie o Unii Europejskiej (OJ C 191, 1992), w którym podkreślono, że niezbędnym warunkiem zrównoważonego rozwoju jest integracja polityki ekologicznej z branżowymi (art. 6 TUE). W 1998 r. Rada Europejska zapoczątkowała tzw. „Proces z Cardiff”, czyli działania mające na celu uwzględnienie problemów środowiskowych we wszystkich politykach Unii Europejskiej oraz działaniach unijnych. Potrzeba integracji aspektów środowiskowych została dostrzeżona także w Deklaracji Ministrów Środowiska regionu EKG ONZ, podpisanej na konferencji w Aarhus w 1998 r. Uznano w niej, że kluczowym instrumentem umożliwiającym wdrażanie zrównoważonego rozwoju i integrację polityk jest strategiczna ocena (Kassenberg 2005).

W zrównoważonym gospodarowaniu zasobami i ochronie środowiska niezwykle ważne są decyzje, podejmowane na poziomie makroekonomicznym rozstrzygające strategicznie w jakim kierunku ma pójść rozwój danego kraju,

regionu czy poszczególnych sektorów oraz w jaki sposób kształtować modele konsumpcji. Istotne znaczenie ma także rozstrzygnięcie dotyczące obowiązujących przepisów prawnych oraz wdrażanych instrumentów ekonomicznych. Te strategiczne decyzje będą wpływały na oddziaływanie człowieka na środowisko. Kassenberg (2005) zauważył, że nie chodzi bezpośrednio o politykę ochrony środowiska, ale w szczególności te polityki, które oddziałują na nią. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, jako ewaluacja formatywna¹³, czyli koncentrująca się na ocenie wdrażanego planu przed jego przyjęciem do realizacji, a także ewaluacja wstępna – szacunkowa (*ex ante*), której celem jest optymalizacja alokacji zasobów (Cupiał 2012), jest właśnie jednym z instrumentów stosowanych w ochronie środowiska. Odgrywa ona istotną rolę w całym systemie zarządzania środowiskiem, wywierając wpływ na wszystkie jego elementy i, jak podaje Nowak (2014), realizuje to nie poprzez bezpośrednie nakazy i zakazy, ale samą procedurę, współtworzoną przez organy przygotowujące poszczególne dokumenty. Zdaniem Nowaka (2014) wpływ ocen strategicznych nie wynika wprost z konkretnych regulacji, zawierających określone wytyczne techniczne, ale z ogólnej oceny podejmowanej na szczeblu organu ochrony środowiska.

Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko służą (Jendrośka 2000, Kassenberg 2005, Kowalczyk i Szulczewska 2002):

- rzetelnemu uwzględnianiu w procesie tworzenia dokumentów strategicznych problematyki ekologicznej ze szczególnym uwzględnieniem skutków skumulowanych i o wielkiej skali;
- określeniu ryzyka występowania korzyści, strat i konfliktów w odniesieniu do problematyki ekologicznej;
- dokonaniu oceny skutków środowiskowych celów i proponowanych rozwiązań oraz na rozpatrywaniu alternatywnych wariantów ich osiągnięcia lub wdrażania;
- współtworzeniu dokumentu strategicznego, gdyż proces oceny powinien przebiegać równolegle (prognozę winni opracowywać niezależni eksperci) i w sposób zintegrowany z procesem planistycznym;
- szerokim włączeniu społeczeństwa do współtworzenia dokumentu strategicznego i powiązanej z nim oceny.

Tyszecki (2003) trafnie zasygnalizował, że efektywność funkcjonowania SOOŚ zależy od gotowości struktur politycznych do włączenia się w proces decyzyjny ocen strategii, polityk, programów i planów na różnych szczeblach decyzyjnych. To kwestia pewnej „otwartości” struktur decyzyjnych do wdra-

¹³ Ewaluacja formatywna (ang. formative evaluation) – to rodzaj ewaluacji służącej wyłącznie ulepszaniu zasad przygotowania, a zwłaszcza wdrażania obecnie realizowanych oraz przyszłych programów. W ewaluacji formatywnej instytucja zarządzająca otrzymuje od ewaluatora informacje na temat stwierdzonych nieprawidłowości, utrudniających osiągnięcie założonych celów. W większości przypadków ewaluatorzy przedstawiają także propozycje rozwiązań, które mają na celu usunięcie lub zminimalizowanie trudności (Olejniczak i Ferry, 2008).

żania zasad zrównoważonego rozwoju. Planowanie rozwoju powinno stanowić spójny i logiczny układ. W związku z tym prognozy dla dokumentów niższego rzędu, ale także sektorowe wpisujące się w całość zarządzania państwem, powinny uwzględniać wnioski z ocen przeprowadzonych na wyższym szczeblu. W rozważaniach Tyszecki (2003) podkreślił, że SOOŚ mogą stać się skutecznym instrumentem umożliwiającym podejmowanie decyzji zgodnych z celami i zasadami zrównoważonego rozwoju.

4.2. Skuteczność i efektywność – definicje i różnice

Ochrona środowiska, zgodnie z art. 3, pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (ustawa POŚ), polega na podejmowaniu lub zaniechaniu działań umożliwiających zachowaniu lub przywracaniu równowagi przyrodniczej, a w szczególności na racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, a także przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom i przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Wymaga ona odpowiedniego stosowania różnych technik, metod oraz instrumentów. Należą do nich: odpowiednie projektowanie, wdrażanie, kontrolowanie i koordynowanie procesów związanych z gospodarowaniem środowiskiem, określanych często łącznie jako zarządzanie środowiskiem (Poskrobko 2007, Poskrobko i Poskrobko 2012). Jednym z instrumentów wspierających ochronę środowiska są oceny oddziaływania na środowisko. Skuteczna, czyli prawidłowo zaprojektowana i przeprowadzona procedura oceny oddziaływania na środowisko powinna przyczyniać się do racjonalnego użytkowania zasobów naturalnych. Zgodnie z preambułą dyrektywy SOOŚ *ocena strategiczna jest ważnym narzędziem służącym do uwzględniania aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania niektórych planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko w Państwach Członkowskich*, a także zobowiązanie wskazujące, że *różne systemy oceny wpływu funkcjonujące w Państwach Członkowskich powinny zawierać zestaw wspólnych wymogów proceduralnych, niezbędnych do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony*. W dyrektywie SOOŚ sformułowano także obowiązek sprawozdawczości dotyczącej jej stosowania i skuteczności (Art. 13, pkt.1). Wnioski ze sprawozdania są uwzględniane w celu dalszego uwzględniania wymogów ochrony środowiska, w tym także rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy. Skuteczne stosowanie instrumentu SOOŚ bezpośrednio wiąże się z oceną realizowania celów wyznaczonych w dyrektywie (więcej w podrozdziale 3.2). W związku z tym pojawiła się konieczność zdefiniowania pojęcia skuteczność w odniesieniu do ocen strategicznych. W literaturze naukowej anglojęzycznej termin ten jest zdefiniowany i ma szerokie zastosowanie w badaniach (rozdział 2.2). Poniżej przedstawiono definicje „skuteczności”.

Termin skuteczność (ang. *effectiveness*) należy do pojęć z zakresu prakseologii, czyli nauki zajmującej się problematyką wszelkich działań skutecznych. Kotarbiński (1969) stwierdził, że „działanie skuteczne to takie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel”. W takim przypadku mamy do czynienia ze skutkiem (albo też jego brakiem). Istotnym problemem w naukach o zarządzaniu pozostaje zdolność pomiarów prowadzonych działań. Choć znaczenie pojęć takich jak sprawność, skuteczność, efektywność wydaje się być dość oczywiste, a w Polsce, pod wpływem Polskiej Szkoły Prakseologii, ugruntował się dość jednoznaczny sposób ich interpretacji, to przegląd rozumienia tych pojęć wykonany przez Kowala (2013) wykazał, że pojawiają się różne ich znaczenia. Problemy z interpretacją pojęć takich jak skuteczność, efektywność, sprawność potwierdza także Lewandowski (2011). W Polsce, w naukach o zarządzaniu, wykształcił się spójny system interpretacji sprawności, w ramach której do jej walorów zaliczono skuteczność, korzystność i ekonomiczność. W literaturze obcojęzycznej sprawność kojarzona jest z *effectiveness* oraz *efficiency*. Wykonane przeglądy literatury już w latach osiemdziesiątych XX w. wykazały, że *effectiveness* należy rozumieć jako skuteczność, wykazano także związek *effectiveness* z kategorią efektywności interpretowaną jako pozytywnie oceniane działanie. Trudniej wskazać polski odpowiednik *efficiency*, który niekiedy odnoszony jest do korzystności, sprawności i wydajności lub relacji efektu do nakładu, czyli ekonomiczności. Bielski (1997) wykazał, że odpowiednikami dla *effectiveness* są efektywność i skuteczność, a dla *efficiency* – wydajność i oszczędność. Szpaderski (2006) uznał, że właściwym odpowiednikiem dla kategorii skuteczność jest *effectiveness*, zaś za stosowne odniesienie dla kategorii sprawności w ujęciu syntetycznym uznaje *efficaciousness* lub *efficacy*. *Efficiency* jest w opinii Szpaderskiego (2006) odpowiednikiem wydajności. Uważa on, że **skuteczność odnosi się do realizacji celu zamierzonego**, a efektywność do osiągania pozytywnych wyników.

Efektywność (ang. *efficiency*) brzmi podobnie w języku angielskim, niemniej znaczy zupełnie co innego. W tym przypadku istotna jest różnica pomiędzy nakładami, a wypracowanym rezultatem. Skuteczność jest podstawą dla poprawnego zarządzania każdym z zagadnień. Jest tym samym podstawowym elementem, który należy badać w trakcie analiz audytowych. Badanie efektywności, jako znacznie bardziej pracochłonne, należy wykonywać gdy wiemy, że realizowane działania mają sens, czyli są skuteczne. Działania uznaje się za skuteczne, jeśli w jakimś stopniu prowadzą do osiągnięcia zakładanego skutku (uznanego jako cel), a miarą skuteczności jest stopień zbliżania się do celu. I to właśnie waga skutku skłania społeczeństwo czy systemy operacyjne do działania. Ważność zachowania środowiska naturalnego w jak najlepszym stanie oraz konieczność jego ochrony uzasadnia wystarczająco nakłady na działania temu służące.

Miarą skuteczności jest stopień osiągnięcia celu, dlatego charakteryzuje się ona stopniowalnością (choć nie zawsze) co oznacza, że działanie może

być w pełni skuteczne, częściowo skuteczne, bezskuteczne albo obojętne. Drugą cechą charakterystyczną (mimo że nie zawsze występującą) jest próg skuteczności. Działanie, aby było skuteczne, musi osiągnąć określony stopień nasilenia lub zagęszczenia w czasie i przestrzeni. Poniżej tego stopnia (progu skuteczności) działanie pozostaje przeciwnskuteczne (Zieleniewski 1969). Nie-skuteczność jest całkowitym przeciwieństwem skuteczności. Polega na tym, że są to działania, które nie prowadzą do osiągnięcia celu, nie umożliwiają, nie ułatwiają ani nie przybliżają do celu. Mogą się także pojawić działania przeciwnskuteczne, czyli udaremniające lub utrudniające osiąganie celów, a także obojętne czyli takie, które pomimo podejmowanych działań zupełnie nie wpływają na osiąganie celów, ale także do nich nie przybliżają (Kotarbiński 1969). Słownik języka polskiego PWN opisuje pojęcie „skuteczny” dwiema definicjami:

1. dający pożądane wyniki;
2. taki, którego działalność przynosi efekty.

Norma ISO 9000:2005 definiuje skuteczność jako „stopień, w jakim planowane działania są zrealizowane i planowane wyniki osiągnięte”.

Procedury przeprowadzania oraz zakres ocen w ramach SOOŚ zostały ustalone w przepisach prawnych, w związku z tym, w dużej mierze, ocena skuteczności SOOŚ będzie się wiązała z oceną skuteczności prawa. Jak wykazują Hotel i Rychlewska (2015), pojęcie skuteczności stanowionego prawa wiąże się z zagadnieniem społecznego działania prawa (socjologia prawa). W prawoznawstwie „skuteczność” może być rozumiana na różne sposoby. Wróblewski (1980) wskazał 3 płaszczyzny: (1) relacja skutków funkcjonowania norm prawnych do celów, które założył prawodawca (jest to ujęcie najszersze); (2) jako skuteczność aktów stosowania prawa (zgodność z celami prawodawcy i celami decydenta); (3) skuteczność sposobu wykonania aktów stosowania prawa (ujęcie najwęższe, gdzie uwzględnia się zarówno cele prawodawcy, jak i decydenta oraz podmiotu wykonującego dyspozycje prawne).

Rozróżnia się cel bezpośredni i pośredni skuteczności przepisów prawa, ten pierwszy odnosi się do zachowania zgodnego z ustanowioną normą, a drugi stanu rzeczy, który powinien być osiągnięty poprzez przestrzeganie ustanowionego prawa. Realizacja celu bezpośredniego, nazywana jest „skutecznością behawioralną prawa”, z którą mamy do czynienia, gdy adresat normy prawnej zachował się zgodnie ze wskazanym w niej wzorcem. Co istotne, jest ona warunkiem koniecznym ale niewystarczającym (Pałeczki 2003), ponieważ dopiero realizacja celu pośredniego (nazywana skutecznością finitystyczną lub celowościową) sprowadza się do osiągnięcia zakładanego przez prawodawcę pośredniego celu norm.

Należy się zastanowić nad traktowaniem skuteczności prawa w sposób prakseologiczny, czyli taki, w którym skuteczne prawo to takie, które realizuje w dostatecznie wysokim stopniu cele prawodawcy (cele danego aktu prawnego) (Kunysz 2014). Skuteczność prawa zawiera się w szerzej postawionym proble-

mie oceny skuteczności wszelkiego celowego działania i dlatego jak najbardziej należy rozpatrywać go na szczeblu podstawowych rozważań prakseologii (Wróblewski 1980). Kunysz (2014) wykazuje, że w literaturze nie wszystkie definicje traktują skuteczność prawa w sposób prakseologiczny, co jej zdaniem może być związane z tym, że działanie norm prawnych narzuca konieczność przyjęcia bardziej rozbudowanych kryteriów oceny skuteczności. Skuteczność normy (dowolnego zespołu norm) stanowi pewien skrót myślowy. Oznacza bowiem takie działanie wykonane zgodnie ze wzorem zawartym w normie, w wyniku którego osiągnięto to, co stanowiło powód ustanowienia danej normy (norm). Rozważania, a następnie przeprowadzone badania, odnoszą się do oceny skuteczności prawa właśnie w ujęciu prakseologicznym.

Najbardziej niebezpieczne dla osiągnięcia celów postawionych strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko będzie przeciwskuteczność, ponieważ może wystąpić sytuacja, w której poczyni się duże nakłady finansowe, czasowe oraz ludzkie na przeprowadzanie analiz, które w ostateczności będą udaremniać albo znacząco utrudniać osiągnięcie celów SOOŚ. W dodatku może wystąpić złudzenie zarówno u opinii publicznej, jak i niektórych interesariuszy, że skoro przeprowadzono oceny i analizy w ramach SOOŚ, to podjęto prawidłowe rozstrzygnięcia.

W inny sposób skuteczność definiuje Żylicz (2006), traktując ją jako pojęcie nieekonomiczne, zarezerwowane dla scharakteryzowania projektu lub przedsięwzięcia, które ma osiągnąć zamierzony skutek. Jest ona ważna także dla ekonomistów. Jednak z punktu widzenia ekonomii większe znaczenie ma efektywność (nazywana także ekonomicznością), w ramach której poszukiwana jest odpowiedź na pytanie, czy warto podejmować jakieś zamierzenie albo czy zastosowany środek jest najlepszy z możliwych. Dla stwierdzenia efektywności należy porównać koszty z korzyściami, co nie jest łatwe. Osiągnięcie najtaniej zamierzonego celu nazywane jest efektywnością kosztową. Jest ona niezwykle ważna, a ignorowanie ekonomii wpływa negatywnie nie tylko na gospodarkę, ale także na przyrodę ponieważ, jeśli nie wydajemy pieniędzy racjonalnie, wtedy ochrona środowiska kosztuje więcej niż to jest konieczne i w konsekwencji nie zyska poparcia społecznego.

W prakseologii efektywność to dodatnia cecha działań dających jakiś oceniany pozytywny wynik (efekt). Dla oceny efektywności nieistotne jest, czy ten wynik był zamierzony, czy też nie, ale już z punktu widzenia oceny skuteczności ma to znaczenie, ponieważ jeśli ma to być wynik zamierzony, to działanie było zarówno skuteczne, jak i efektywne (i analogicznie, jeśli było niezamierzone, to można mówić tylko o efektywności) (Pszczółowski 1978). W prakseologii oraz teorii organizacji skuteczność wiąże się z oceną osiągnięcia zakładanego celu, co pozwala na ocenę efektywności *ex post*, czyli relacji między wynikami, a nakładami potrzebnymi do ich uzyskania oraz efektywność *ex ante*, która dotyczy relacji między celami działania a przewidywanymi środkami potrzebnymi do jego zrealizowania (Kotarbiński 1971, za Pszczółowski 1978).

Stosowana w badaniach zagranicznych definicja skuteczności SOOŚ bazuje na definicji zaczerpniętej z nauk ekonomicznych. W 1996 r. w Międzynarodowym studium nad efektywnością w ocenach środowiskowych Sadler (1996) zdefiniował skuteczność SOOŚ oraz zaproponował kryteria jej pomiaru w następujący sposób: „*jak dobrze SOOŚ działa*” lub „*czy działa zgodnie z przeznaczeniem i spełnia cele, dla których została zaprojektowana*”. Tradycyjne, najprostsze badanie skuteczności proponowane przez tego badacza koncentruje się na ocenie przed i w trakcie opracowywania planu/programu, szczególnie pod względem sprawdzenia tzw. warunków wstępnych, to znaczy ustawodawstwa, wytycznych, wymaganej wiedzy specjalistycznej, następnie poprawności przeprowadzanej procedury, w tym konsultacji społecznych oraz czy plan/program jest zmieniany (poprawiany) w wyniku przeprowadzonych analiz (Sadler 1996). Jedne z najwcześniejszych prób oceny skuteczności były prowadzone przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Ocen Oddziaływań w ramach „International Effectiveness Study” (IAIA 2002). Wymiary skuteczności zdefiniowane w tym badaniu obejmowały:

- skuteczność proceduralną (ang. procedural effectiveness) – czy proces ocen środowiskowych jest przeprowadzany zgodnie z wymogami prawnymi;
- skuteczność merytoryczną (ang. substantive effectiveness) – czy oceny środowiskowe osiągają wyznaczone cele, np. czy wspierają podejmowanie świadomych decyzji i ochronę środowiska;
- skuteczność ekonomiczną (ang. transactive effectiveness) – czy oceny środowiskowe są realizowane w najkrótszym możliwym czasie i za adekwatną cenę.

Te trzy wymiary skuteczności nazywane są trójkątem efektywności (ang. Effectiveness Triangle) (Sadler 1996). Bazują one na badaniu skuteczności w monitoringu środowiskowym (Krawetz i in. 1987), który opiera się o triadę monitoringu (ang. Monitoring Triad).

Sadler (1996) wskazał trzy poziomy, na których można oceniać skuteczność SOOŚ:

- ocena funkcjonowania całości systemu, która pozwala na określenie jak wdrażana polityka pomaga osiągać zakładane cele;
- audyt (przegląd i ocena) konkretnego przypadku, który śledzi prowadzone postępowanie w sposób szczegółowy, od początku do końca;
- ocena skuteczności poszczególnych składowych skuteczności, oceniająca np. skuteczność proceduralną czy merytoryczną.

Niektórzy badacze (Baker i McLelland 2003, Fischer i Gazzola 2006) wyróżniają także efektywność normatywną (ang. normative effectiveness), którą zdefiniowano jako wpływ ocen środowiskowych na osiąganie celów normatywnych¹⁴ oraz efektywność pośrednią (ang. indirect effectiveness), w której reko-

¹⁴ Nauki normatywne – nauki, których głównym zadaniem jest ustalenie tego, co powinno być, a nie tego co jest.

menduje się wykonywanie oceny skuteczności szerzej, wykraczając poza ocenę podejmowanych decyzji (Retief 2007, Runhaar i Driessen 2007). W badaniu dotyczącym skuteczności SOOS w chińskim systemie ochrony środowiska zaproponowano podejście bazujące na ocenie bezpośrednich oraz przyrostowych skutków SOOS (Bina 2008, Bina i in. 2011a). Bazując m.in. na tych doświadczeniach, opracowano założenia oceny skuteczności (efektywności) zrównoważonego rozwoju, w odniesieniu do każdego procesu decyzyjnego (Bond i in. 2013b, 2013a), który powinien uwzględniać aspekty zrównoważonego rozwoju (Bond i Morrison-Saunders 2011).

Skuteczność ocen oddziaływania, zgodnie z opracowaniami Bond i in. (2015, 2013b, 2013a) z niewielką modyfikacją opracowaną po badaniach przeprowadzonych w Kanadzie, Anglii, Australii i Południowej Afryce, obejmuje sześć wymiarów, tj. skuteczność proceduralną, substancyjną (merytoryczną), normatywną, transakcyjną (kosztową), wiedzę i ciągłe uczenie się oraz pluralistyczną (Tabela 3).

Tabela 3. Kategorie skuteczności ocen oddziaływania
(oprac. własne na podstawie Bond i Morrison-Saunders 2012)

Kategoria skuteczności	Pytania dotyczące skuteczności
Skuteczność proceduralna	Czy odpowiednio uwzględniono instytucjonalne oraz branżowe standardy oraz procedury?
Skuteczność merytoryczna	W jaki sposób przeprowadzona ocena oddziaływania doprowadziła do zmian w procesie, działaniach lub efektach?
Skuteczność ekonomiczna	W jakim stopniu i przez kogo przeprowadzona ocena oddziaływania jest uznana za wartą zaangażowania czasowego oraz finansowego?
Skuteczność normatywna	W jaki sposób i w jakim zakresie ocena oddziaływania spełnia następujące wymagania: <ul style="list-style-type: none"> – zmienia (odwraca) obowiązujące (niezgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju) trendy? – integruje wszystkie istotne czynniki wpływające na zrównoważony rozwój? – dąży do wzmacniania korzyści? – minimalizuje kompromisy? – uwzględnia kontekst, w ramach którego ocena jest przeprowadzana? – jest otwarta i szeroko przeprowadzona?
Pluralizm	W jaki sposób i w jakim stopniu zainteresowane strony są włączone do procedury oceny oddziaływania i w jakim stopniu spełniają ich oczekiwania
Wiedza i uczenie się	W jaki sposób i w jakim zakresie ocena oddziaływania ułatwia uczenie się instrumentalne oraz koncepcyjne?

W kolejnych badaniach sprawdzano, czy tak opracowane kryteria skuteczności są prawidłowe i podejmowano próby dalszej ich konceptualizacji. Pope

i in. (2018) zaproponowali, aby połączyć część efektywności normatywnej z pluralizmem i wyodrębnić legitymizacje (ang. legitimacy).

Sadler i Verheem (1996) zidentyfikowali główne czynniki, które decydują o skutecznej implementacji i praktycznym znaczeniu SOOŚ. Przede wszystkim podkreślają oni konieczność promowania SOOŚ jako swoistego bonusu, a nie obciążenia. SOOŚ powinna zachęcać do wprowadzania innowacji i kreatywności, powinno się też dopasowywać metodę pracy do decydentów. Zapewniając wsparcie przy wdrażaniu SOOŚ, powinno się zbudować bazę wiedzy oraz promować nowe metody i rozwiązania. Z punktu widzenia operacyjnego Sadler (2001) zaleca, aby rozpoczynać postępowanie możliwie na początku formułowania dokumentu, rzetelnie informować o rozpoczęciu postępowania, podjęciu decyzji o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, koncentrować oceny na porównywaniu wariantów, stosować dopasowane do stopnia szczegółowości dokumentu metody badawcze, dążyć do minimalizowania oddziaływań negatywnych i wzmacniać pozytywne oddziaływania, a także przeprowadzać monitoring skutków środowiskowych. Dla skuteczności SOOŚ bardzo duże znaczenie ma prawidłowo przeprowadzona ocena wariantowa, która powinna uwzględniać ocenę wpływu wariantów alternatywnych, a nie jedynie je opisywać (Sheate i in. 2001).

4.3. Konceptualizacja wymiarów skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Punktem wyjścia do konceptualizacji rodzajów skuteczności oraz powiązań pomiędzy nimi do uwarunkowań polskich były wyniki metaanalizy publikacji dotyczących skuteczności SOOŚ wykonanych w Niemczech (Geißler i in. 2019), we Włoszech (Fischer i Gazzola 2006), a także w krytycznym artykule omawiającym aktualność kryteriów stosowanych w ocenie skuteczności SOOŚ (Pope i in. 2018). Wykorzystano także definicje i pytania badawcze, którymi posłużono się w ramach badania zaproponowanego przez Therivel oraz Gonzalez (2019). Posiłowano się również pojęciami i ich znaczeniem zaczerpniętymi z nauk prawnych oraz prakseologii, a następnie dostosowano je do badań dotyczących ocen środowiskowych.

Skuteczność proceduralna odnosi się przede wszystkim do tego, jak procedura została przeprowadzona. Bond (2015) analizował ten typ skuteczności przez pryzmat pytań: Czy zastosowano wszystkie procedury? Czy zostały one przeprowadzone zgodnie z wymaganiami prawnymi i branżowymi standardami? W odróżnieniu od Sadlera (1996) podkreśla on rolę standardów (wytycznych) branżowych, a także kontekst prawny oraz instytucjonalny, co zauważono między innymi podczas badania skuteczności SOOŚ we Włoszech (Fischer 2003, Fischer i Gazzola 2006, van Doren i in. 2013). Wciąż jednak uznaje się, że istnieją pewne podstawowe elementy postępowania SOOŚ, które są

uważane za niezbędne dobre praktyki istotne dla skuteczności SOOŚ. Należą do nich prawidłowe przeprowadzenie *scopingu*, ocena wariantów alternatywnych, zintegrowanie SOOŚ z całym procesem tworzenia nowego dokumentu, w tym odpowiednie czasowo i jakościowo przekazywanie informacji po prowadzonym postępowaniu (IAIA 2002, Retief i in. 2008, Wood i Dejeddour 1992). Kryteria oceny skuteczności proceduralnej stosowano w badaniach dotyczących skuteczności w planowaniu krajobrazu oraz planowaniu przestrzennym (De Montis i in. 2014), w odniesieniu do SOOŚ wykonanej dla kopalni uranu w Nambii (Olagunju i Gunn 2015). Zostały one także zebrane m.in. w monografii poświęconej europejskim i międzynarodowym doświadczeniom w ocenach strategicznych (João i Annandale 2016). Taka zindywidualizowana ocena powinna być wykorzystywana do oceny skuteczności proceduralnej konkretnego przypadku, natomiast jeśli chcemy ocenić funkcjonowanie całego systemu ocen strategicznych, ocena powinna dotyczyć jurysdykcji pod kątem tego czy istniejące rozwiązania prawne są odpowiednie. Niekiedy bardzo trudno jest rozgraniczyć skuteczność proceduralną od innych jej wymiarów, ponieważ najsilniej determinuje ona przebieg postępowania w sprawie SOOŚ. Samo badanie skuteczności proceduralnej powinno być stosunkowo proste do przeniesienia na grunt krajowy, ponieważ pojęcie „proceduralny” dotyczy procesu lub etapów podejmowania decyzji. Wskazywane są wymogi formalne, jakie musi spełniać ten proces (Helios 2009). Podejście do analizy tego rodzaju skuteczności w różnych krajach może być odmienne, co ma związek z różnymi zobowiązaniami prawnymi (lub ich brakiem). Co do zasady, wszystkie kraje unijne powinny mieć zbliżony przebieg i zakres procedury SOOŚ, choć z uwagi na różną organizację organów zaangażowanych w SOOŚ mogą pojawiać się różnice.

Skuteczność merytoryczna dotyczy przede wszystkim tego, jakie rezultaty w wyniku SOOŚ udało się osiągnąć oraz w jakim stopniu plan ulega zmianie w wyniku przeprowadzonej oceny. Zmiany te mogą dotyczyć zminimalizowania negatywnego wpływu na środowisko, poprawę w obszarze społeczno-gospodarczym czy też lepszą jego jakość (Bond i in. 2011, Dalal-Clayton i Sadler 2017, Hanna i Noble 2015, Runhaar i Driessen 2007, Thérivel i Minas 2002, van Doren i in. 2013). Można wyróżnić rezultaty bezpośrednie, związane z podejmowaniem decyzji oraz rezultaty pośrednie (długotrwałe). Bond (2015) definiuje skuteczność merytoryczną w szerszym zakresie, uwzględniając oba typy rezultatów. Rezultaty bezpośrednie nawiązują do tego, w jaki sposób SOOŚ informuje o podjętej decyzji, np. czy w rezultacie zastosowano rozwiązania alternatywne, czy zastosowano środki minimalizujące oraz czy uzyskane w ramach oceny wyniki miały wpływ na podejmowane decyzje (Chanchitpricha i Bond 2013, Theophilou i in. 2010). Skuteczność pośrednia odnosi się do tego, jak wyniki ocen wpływają na zmiany w polityce i prawodawstwie, jaki wpływ mają na budowanie potencjału i świadomości, uczenie się i kształtowanie normy społecznej (Bina i in. 2011a, Retief 2007).

Skuteczność ekonomiczna (rozumiana także jako korzystność) odnosi się do oceny skuteczności postępowania SOOŚ pod względem zaangażowania czasowego oraz kosztowego (Acharibasam i Noble 2014, Bond i in. 2011, Chanchitpricha i Bond 2013, Morrison-Saunders i in. 2015). O korzystności możemy mówić w sytuacji, gdy wartość użytecznych wyników jest większa niż poniesione koszty działania, zaś o ekonomiczności będziemy mówić w sytuacji, gdy porównamy uzyskany (użyteczny/korzystny) wynik z poniesionymi nakładami. W prakseologii oraz teorii organizacji skuteczność wiąże się z oceną osiągnięcia zakładanego celu, co pozwala na ocenę skuteczności ekonomicznej *ex post*, czyli relacji między wynikami a nakładami potrzebnymi do ich uzyskania oraz efektywność *ex ante*, która dotyczy relacji między celami działania, a przewidywanymi środkami potrzebnymi do jego zrealizowania (Kotarbiński 1971).

Niektórzy autorzy pomijają ten typ skuteczności w badaniach oraz dyskusjach, uważając go za drugorzędny, jednak brak jego uwzględniania może zagrażać SOOŚ w przyszłości (Bond i Morrison-Saunders 2012, Morrison-Saunders i in. 2015), ponieważ zaniechanie rozważania w jakim zakresie i przez kogo rezultaty zyskane w ramach SOOŚ uznawane są za warte zaangażowania czasu oraz poniesionych kosztów, jest bardzo istotne dla przeprowadzania ocen strategicznych. Koszty SOOŚ obejmują m.in. czas zaangażowania planistów i/lub konsultantów środowiskowych w przeprowadzenie postępowania w sprawie SOOŚ, a następnie monitorowanie rzeczywistych skutków wdrażania planów, koszty przeprowadzenia udziału społecznego i trudno policzalne koszty osób angażujących się w konsultacje. Do korzyści natomiast zaliczymy szybsze i skuteczniejsze przyjmowanie planów/programów (to dotyczy w szczególności SOOŚ w planowaniu przestrzennym, gdzie SOOŚ może wspomagać osiąganie porozumienia społecznego w kwestiach będących przedmiotem planowania), a także zmniejszone ryzyko zagrożeń środowiskowych oraz konsekwencji braku uwzględniania aspektów środowiskowych w opracowywanych dokumentach (Morrison-Saunders i in. 2015). Koszty przeprowadzenia postępowania SOOŚ stosunkowo łatwo określić, natomiast korzyści są trudne do określenia, szczególnie że dotyczą one odległej perspektywy czasowej. Ciągłe jeszcze rzadko w wycenach ekonomicznych uwzględniana jest wartość zasobów środowiska (Grammatikopoulou i in. 2020, Tokarczyk-Dorociak i Sylla 2017).

Skuteczność normatywna bada, w jaki sposób SOOŚ wsparła osiągnięcie celów normatywnych (Baker i McLelland 2003). W ocenie skuteczności istotne jest, aby określić cele uznawane za istotne i będące przedmiotem analizy. Mogą to być cele wynikające z dokumentów wyższego rzędu (polityk, strategii), zasad zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, polityki sprawiedliwości środowiskowej oraz/lub odporności środowiskowej (McLauchlan i Joao 2011, Runhaar i Driessen 2007, Thérivel i Minas 2002). Thérivel i González (2019) definiują skuteczność merytoryczną przez pryzmat tego, co w wyniku SOOŚ zostało zmienione, natomiast skuteczność normatywna ich zdaniem powinna ocenić, czy wprowadzone zmiany dały prawidłowe efekty. Podejście różnych

badaczy do tego typu skuteczności jest zróżnicowane, ponieważ trudno jednoznacznie określić normatyw do którego dążymy oraz zdefiniować co rozumiemy pod określeniem „prawidłowa zmiana w wyniku SOOS”. Runhaar i Driessen (2007) zakładają, że skuteczność normatywna jest ściśle związana z kwestiami społecznymi, a decyzje planistyczne powinny być zaakceptowane przez społeczeństwo, natomiast przykładowo Pope i in. (2017), Connelly i Richardson (2005), a także McLauchlan i Joao (2011) za najważniejsze cele normatywne uważają zrównoważony rozwój, sprawiedliwość środowiskową oraz odporność środowiska. Cele szeroko rozumianego społeczeństwa oraz środowiskowe mogą być przeciwstawne, dlatego konieczne jest doprecyzowanie, co jest brane pod uwagę w analizach.

Pluralizm według encyklopedycznej definicji jest objaśniony jako pojęcie odnoszące się do funkcjonowania społeczeństw demokratycznych oraz mechanizmu podejmowania decyzji politycznych. Badany w ramach oceny skuteczności SOOS pluralizm bazuje bezpośrednio na tej definicji. Ten wymiar skuteczności odnosi się do różnych systemów wartości i punktów widzenia różnych interesariuszy i sposobu ich uwzględnienia w SOOS (Bond i in. 2011). W podwalinach tego podejścia leży przekonanie, że zaangażowanie społeczeństwa ma istotne znaczenie dla skuteczności ocen strategicznych oraz procedury oceny oddziaływania na środowisko (Cashmore i in. 2004). Bond i in. (2015) podkreślają odmienność tego wymiaru skuteczności oraz jej wpływ na pozostałe rodzaje skuteczności. Odpowiedź na pytanie, jak i w jakim zakresie strony, których dotyczy postępowanie, zostały zaangażowane w SOOS i czy były z niego zadowolone, pozwoli na określenie skuteczności pod względem uspołecznienia postępowania. Oczywiście fakt zagwarantowania udziału społecznego (zgodnie z wymogami prawa) to element skuteczności proceduralnej, ale w ocenie pluralizmu należy dodatkowo ocenić, czy zainteresowane strony są usatysfakcjonowane rezultatami osiągniętymi dzięki udziałowi społeczeństwa, a także sposobem jego przeprowadzenia. W ocenie skuteczności uspołecznienia ważne jest także, jakie grupy interesariuszy wzięły udział w postępowaniu i w jaki sposób rozpatrywano uwagi i wnioski zgłoszone przez reprezentantów grup społecznych o odmiennym podejściu (Hanna i Noble 2015, Pope i in. 2017, Runhaar i Driessen 2007). SOOS powinna gwarantować, że proces planowania i programowania rozwoju będzie bardziej przejrzysty oraz otwarty. Uspołecznienie może dostarczyć decydentom pełniejszych informacji, niezbędnych do opracowania dobrych planów rozwoju. Dzięki włączeniu do postępowania SOOS udziału społecznego utworzono także platformę do dyskusji, w której może wziąć udział całe społeczeństwo (Jiliberto 2011, O’Faircheallaigh 2010).

Wiedza i uczenie się są niezwykle istotne, ponieważ prawidłowo przeprowadzona (skuteczna) SOOS powinna wspomagać zwiększanie wiedzy (Bond i in. 2013a, Jha-Thakur i in. 2009, Sánchez i Morrison-Saunders 2011b). Zdobytą, przy okazji SOOS, wiedza może być wykorzystana w ocenianym projekcie dokumentu poprzez wprowadzenie do niego zmian, ale także w przyszło-

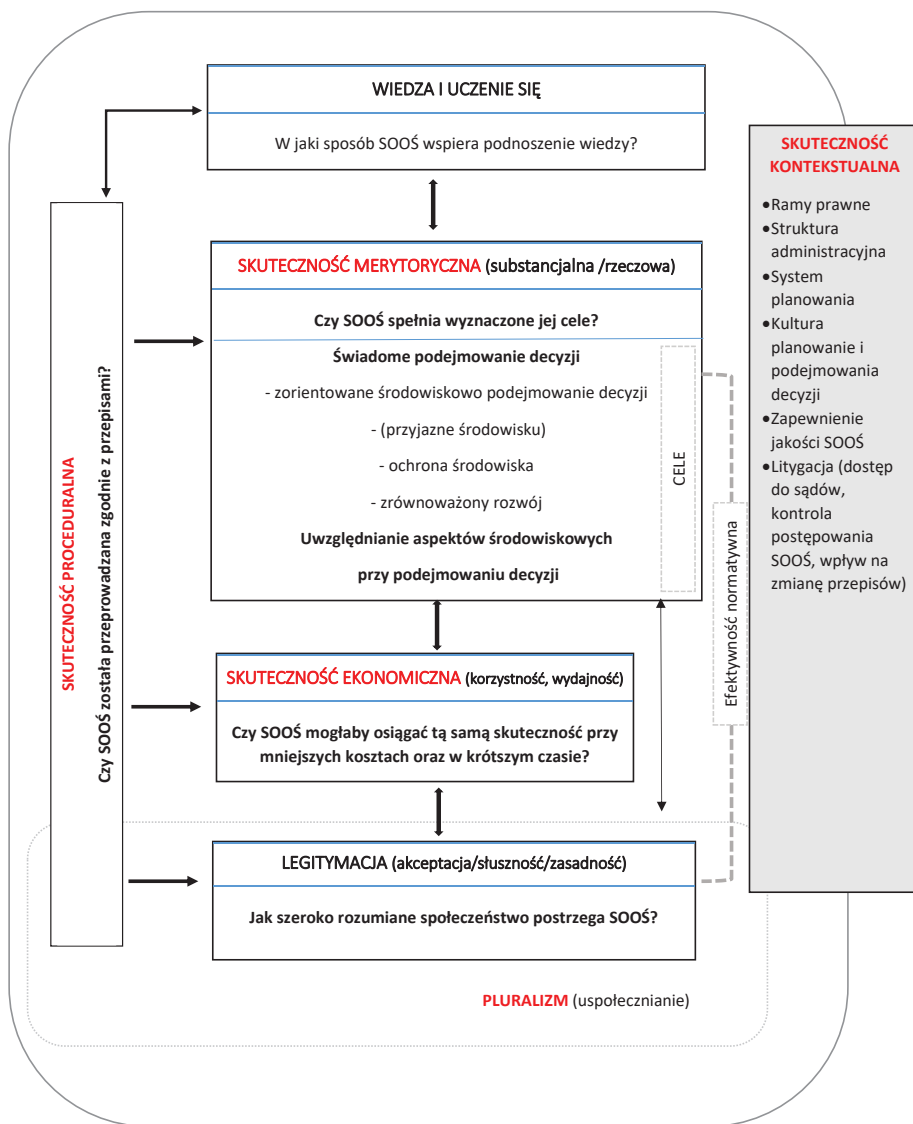
ści (zarówno w następnych przypadkach prowadzenia oceny, jak i w szerszym kontekście). Nilsson (2005) oraz Bond i in. (2013a) uczenie się rozróżnili na instrumentalne oraz konceptualne. To pierwsze odnosi się do nabywania nowej wiedzy w obrębie istniejących ram, zaś drugie do modyfikacji postrzegania znanych już treści (implikuje zmiany myślenia). Skuteczność pluralistyczna będzie zależna od tego, w jakim zakresie SOOŚ ułatwia uczenie się instrumentalne i konceptualne. Różni interesariusze postępowania mogą zwiększać swoją wiedzę w różnym zakresie i w różnych formach. Uczenie się jest mechanizmem, wskutek którego mogą także wystąpić rezultaty merytoryczne (pośrednie i bezpośrednie) (Bond i in. 2015).

Ocena strategiczna jako narzędzie wdrażania prewencyjnej ochrony środowiska stanowi ściśle powiązany ze sobą cykl działań. Sposób jej prowadzenia jest uregulowany prawnie, zaś sposób przeprowadzania zależy zarówno od organu prowadzącego postępowanie, jak i od interesariuszy w nim uczestniczących. Pomimo, że prowadzone badania prezentowane w literaturze naukowej wyróżniają szereg wymiarów skuteczności SOOŚ, to należy cały czas mieć na względzie fakt, że są one powiązane i zależne od siebie nawzajem. W różnych uwarunkowaniach krajowych przenikanie się poszczególnych wymiarów może się od siebie różnić. Jest to także przedmiotem rozważań naukowych.

Badanie dotyczące oceny aktualności kryteriów oceny skuteczności wykazało silne powiązania wiedzy i uczenia się oraz skuteczności merytorycznej, szczególnie w odniesieniu do badania systemu ocen oddziaływania. Pozwoliło także, na sformułowanie wniosku, że ocena pluralizmu w badaniach dotyczących konkretnego przypadku jest trudna do odróżnienia od skuteczności proceduralnej (ponieważ jest on wymagany prawem), a także skuteczności merytorycznej. (Pope i in. 2018). Rozważania te doprowadziły do sugestii łączenia skuteczności normatywnej z pluralizmem i zastąpienie tych dwóch wymiarów skuteczności pojęciem legitymizacja. Newig i Fritsch (2009) przedstawili swoje rozumienie legitymizacji jako powiązanie skuteczności proceduralnej, rozumianej jako wkład (*input*) w legitymizację oraz skuteczność polityki jako całości, rozumianej jako efekt końcowy (*output*) legitymizacji.

W polskim systemie ocen oddziaływania na środowisko bardzo duże znaczenie ma skuteczność proceduralna (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). W pierwszej kolejności wszyscy uczestnicy postępowania w sprawie SOOŚ zwracają uwagę na spełnienie wymogów prawnych i w związku z tym, skuteczność proceduralna będzie wpływała na wszystkie pozostałe wymiary skuteczności (Geißler i in. 2019). Pozostałe wymiary skuteczności także są ściśle ze sobą powiązane. Na Ryc. 6 przedstawiono konceptualizację pięciu wymiarów skuteczności wraz z pytaniami badawczymi, opracowaną przez zespół Geissler i in. (2019) z uwzględnieniem wyników najważniejszych prac badawczych dotyczących skuteczności SOOŚ. Przedstawiono na nim schemat zaadaptowany do uwarunkowań polskich. Posłużył on do omówienia zależności pomiędzy poszczególnymi wymiarami skuteczności. Istnienie silnych powiązań i wzajemnego wpływu

pomiędzy różnymi wymiarami skuteczności potwierdziły też ostatnie badania dotyczące skuteczności SOOŚ, które zostały zainicjowane przez Therivel i González (2019), a także wyniki przeglądu wdrażania dyrektywy SOOŚ (European Commission 2018).



Ryc. 6. Konceptualizacja wymiarów skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko i powiązania pomiędzy nimi (oprac. własne na podstawie Geißler i in., 2019)

Skuteczność proceduralna stanowi podstawę i punkt wyjścia dla wszystkich innych skuteczności. Takie podejście stosowane jest w większości badań dotyczących SOOŚ. Zauważalne są różnice w rozgraniczaniu poszczególnych

wymiarów. Zdecydowanie **wiedza i uczenie się** są tym elementem, który może (i powinien) być efektem SOOŚ, włączając w to wpływ na wymogi prawno-proceduralne (poprzez wskazywanie kierunku koniecznych zmian). Powinny także oddziaływać na pluralizm, rozważany oddzielnie lub w ramach legitymizacji. **Legitymizacja** (ang. legitimacy), to akceptowanie przez szeroko rozumiane społeczeństwo zarówno sposobu prowadzenia postępowania (procedur), jak i wyników SOOŚ. Oddziałuje na całe postępowanie, także poprzez ciągłe uczenie się o SOOŚ oraz na bazie wyników i wniosków z przeprowadzonych ocen oddziaływania. Legitymizacja powiązana jest także ze **skutecznością normatywną**, co jest zrozumiałe z uwagi na rolę jaką, spełniać powinny oceny strategiczne w odniesieniu do wdrażania celów i norm zrównoważonego rozwoju (Pope i in. 2018). Ten, czasem badany oddzielnie, wymiar skuteczności jest mocno powiązany ze **skutecznością merytoryczną**, która wydaje się być najważniejsza z punktu widzenia realizacji celu SOOŚ. W podejściu zaproponowanym przez zespół kierowany przez Geißler (2019), w analizach skuteczności merytorycznej bierze się pod uwagę to, czy decyzje są podejmowane w sposób świadomy, przy uwzględnieniu aspektów środowiskowych, ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju (Geißler i in. 2019).

Przy ocenie skuteczności SOOŚ należy wziąć pod uwagę także sytuację polityczną, kulturę prawno-administracyjną, przykładanie wagi do jakości wszystkich elementów postępowania SOOŚ, istniejącą strukturę administracyjną, a także dostęp do sądownictwa, system kontroli stosowania prawa oraz istniejące w danej sytuacji możliwości wpływu na zmianę przepisów prawnych, wyodrębnianych łącznie jako skuteczność kontekstualna. To czynniki, które mogą istotnie wpływać na skuteczność SOOŚ, co potwierdzili zagraniczni badacze (Partidario i Monteiro 2019). Oprócz kultury prawno-administracyjnej, systemu planowania, dbałości o zapewnienie wysokiej jakości istotne znaczenie ma litygacja. Jest to przykład instytucji prawnej, w której działania są podejmowane w interesie publicznym, a ich celem jest rozstrzygnięcie ważnych kwestii społecznych, walka z naruszeniami prawa oraz uzyskanie jak największego rozgłosu i efektu *erga omnes* (z łac. wobec wszystkich). Wykorzystuje się tutaj możliwość wszczęcia postępowania przed sądem w celu kształtowania systemu prawnego przez precedensowy charakter rozstrzygnięcia, zmianę prawa lub istotną zmianę praktyki jego stosowania. Celem bywa także wpływ na decyzje polityczne. Litygowanie ma na celu likwidowanie błędnych interpretacji przepisów lub ustaleń zawartych w odpowiednich aktach prawnych. Ważne jest to, że rozpatrywany temat musi mieć charakter społeczny i być w gestii zainteresowania większej liczby ludzi, a w konsekwencji powinien prowadzić do walki z naruszeniami prawa poprzez likwidację złych procedur oraz definitywne rozwiązywanie problemu (Babiel 2004). Proces litygacji związany z likwidacją lub zmianą przepisu będzie polegał na udowodnieniu, że przepis prawa jest niezgodny z konstytucją lub umowami międzynarodo-

wymi ratyfikowanymi przez Polskę. Udowodnienie tej niezgodności jest warunkiem koniecznym, aby skierować sprawę do Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W odniesieniu do przestrzegania prawa międzynarodowego może to być odwołanie do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Litygacja polega na wykorzystywaniu środków prawnych, a warunkiem przyjęcia sprawy na wokandę Trybunału Konstytucyjnego jest wyczerpanie toku instancyjnego (wiąże się to z długotrwałym procesem oraz przegrywaniem spraw w kolejnych instancjach). Litygacja może być rozumiana także jako dochodzenie praw przed sądami wyższej instancji, choćby w celu zmiany stosowania wykładni prawa. W odniesieniu do prawa ochrony środowiska, w krajach będących członkami Unii Europejskiej, może to także dotyczyć prawidłowego stosowania wykładni prawa UE. W takich przypadkach należy udowodnić, że krajowy przepis lub też praktyka jego stosowania jest niezgodna z prawem unijnym. Z powodzeniem można przeprowadzić litygację w odniesieniu do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, zarówno w odniesieniu do prawa krajowego, jak i unijnego. Możliwość wykorzystania tej instytucji prawnej, np. przez organizacje pozarządowe, może przyczynić się do zwiększenia skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Istotna dla oceny funkcjonowania i skuteczności SOOŚ jest ocena pod kątem nakładów na przeprowadzenie SOOŚ w zestawieniu z uzyskanymi korzyściami, tzw. **skuteczność ekonomiczna**. Ma ona znacznie dla postrzegania SOOŚ przez uczestników postępowania (akceptacja wydatków, w relacji do uzyskanych kosztów). Ważne jest także, aby w skutek ograniczonych finansów oraz przeznaczonego czasu nie osłabiać skuteczności ocen oddziaływania.

4.4. Definicja skuteczności SOOŚ

Określenie, kiedy można uznać, że SOOŚ była skutecznym postępowaniem, jest niezwykle trudne. Przeprowadzenie postępowania zgodnie z wymogami dyrektyw unijnych oraz krajowego prawa jest wymogiem minimalnym, ale nie wystarczającym aby SOOŚ była skuteczna. Oczywiście mogą być przypadki, kiedy przygotowywany plan czy strategia na etapie planowania uwzględni wszelkie aspekty dbałości o środowisko i na etapie oceny skutków środowiskowych jedynie potwierdzony zostanie brak potencjalnych negatywnych oddziaływań. W pozostałych przypadkach, o skuteczności SOOŚ możemy mówić, że w wyniku przeprowadzonych ocen środowiskowych projektowany dokument w większym stopniu (lepiej) uwzględnia aspekty środowiskowe, a jego wdrażanie będzie wiązało się z mniejszymi negatywnymi oddziaływaniami, niż gdyby nie przeprowadzono postępowania w sprawie SOOŚ. Z uwagi na istotność aspektów środowiskowych trudno jest szacować, jak istotne powinny być

zmiany projektowanego dokumentu pod kątem minimalizowania negatywnych skutków, aby SOOŚ była skuteczna. Nawet z pozoru niewielka zmiana może na etapie wdrażania mieć duże znaczenie w kontekście podejmowania lepszych, z punktu widzenia ochrony środowiska, decyzji (Cashmore i in. 2004). Z uwagi na mnogość definicji skuteczności konieczne jest, aby w każdym badaniu jasno określić sposób interpretacji tego pojęcia. Przyjęto, że **skuteczna SOOŚ to taka, w wyniku której oceniany projekt dokumentu w większym stopniu uwzględnia aspekty środowiskowe, a potencjalne negatywne oddziaływania zostały rzetelnie rozważone oraz opracowano zalecenia dotyczące ich minimalizowania lub kompensacji.**

W ustawie OOŚ oraz dyrektywie SOOŚ, a także w oficjalnych wytycznych wspierających ich wdrażanie nie zawarto definicji skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Komisja Europejska prowadzi program pt. The Commission's Regulatory Fitness and Performance (REFIT) polegający na kontroli sprawności i wydajności prawa unijnego. Jego celem jest dążenie do tego, by prawo unijne było efektywne, wydajne oraz aby wiązało się z jak najniższymi kosztami dla obywateli oraz przedsiębiorców. REFIT ma na celu upraszczanie prawa UE oraz usuwanie niepotrzebnych obciążeń bez zmniejszenia możliwości realizowania celów polityki. Ocena prawa jest zgodna z polityką dążenia do lepszego stanowienia prawa (European Commission 2009). Komisja Europejska prowadzi także oceny wdrażania dyrektywy SOOŚ na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy SOOŚ. Dotychczas przeprowadzono takie dwa badania: za okres 2004–2006 oraz 2007–2014.

Pierwszy formalny przegląd stosowania dyrektywy SOOŚ przeprowadzony w latach 2008–2009 (wynikający z art. 12 ust. 3 dyrektywy SOOŚ¹⁵), był ukierunkowany przede wszystkim na informowanie o formalnym wdrażaniu dyrektywy (Komisja Wspólnot Europejskich 2009). Obejmował on okres 2004–2006 i został przeprowadzony w sposób, który dostarcza przede wszystkim informacji na temat implementacji dyrektywy do krajowych systemów prawnych oraz jej powiązania z innymi kluczowymi dyrektywami środowiskowymi. Uwzględniano w nim następujące etapy SOOŚ:

- screening (przegląd),
- scoping (ustalenie zakresu),
- opis stanu istniejącego,
- warianty alternatywne,
- oddziaływanie,
- monitorowanie,

¹⁵ Artykuł 12 ust. 3 dyrektywy nakłada na Komisję wymóg przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie pierwszego sprawozdania z jej stosowania i skuteczności do dnia 21 czerwca 2006 r. W celu lepszego uwzględniania wymogów ochrony środowiska razem ze sprawozdaniem powinny zostać przekazane, w odpowiednich przypadkach, wnioski w sprawie wprowadzenia zmian, w szczególności dotyczące możliwości rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy na inne obszary/sektory oraz inne rodzaje planów i programów.

- przygotowanie raportu środowiskowego (prognozy),
- przeprowadzenie konsultacji i udział społeczeństwa.

Badanie dotyczyło także ram organizacyjnych oraz ich skuteczności, ilości przeprowadzonych postępowań, uwzględniania ocen transgranicznych, stosowania SOOŚ w różnych obszarach/sektorach, a także korzyści i kosztów prowadzenia SOOŚ. Zrealizowane zostało w postaci ankiety przeprowadzonej wśród państw członkowskich, wspartej przeglądem literatury oraz przeglądem prawodawstwa w poszczególnych krajach. Efektem badania była analiza porównawcza stosowania dyrektywy SOOŚ w krajach UE.

W 2017 r. opublikowano sprawozdanie (Komisja Europejska 2017) przedstawiające doświadczenia zdobyte w odniesieniu do stosowania dyrektywy SOOŚ w latach 2007–2014. W tym czasie poszczególne państwa członkowskie deklarowały od 5 do nawet 2700 postępowań w sprawie SOOŚ rocznie. Prawdopodobnie te różnice były związane z różnym raportowaniem liczebności postępowań (wyłącznie prowadzonych na poziomie krajowym lub z włączeniem opracowań planistycznych na szczeblu lokalnym). W sprawozdaniu podkreślono, że państwa członkowskie miały dużą swobodę w zakresie wdrażania dyrektywy i dlatego jej stosowanie różni się w poszczególnych krajach. Podnoszono także niejednoznaczność terminów stosowanych w dyrektywie, np. w odniesieniu do wariantów alternatywnych i wskazywano na konieczność opracowywania wytycznych krajowych dotyczących stosowania dyrektywy SOOŚ.

Biorąc pod uwagę wyniki tych badań, uwzględniono dyrektywę SOOŚ w planie badań prowadzonych w ramach tzw. programu „Lepsze stanowienie prawa”¹⁶. Ewaluację w ramach REFIT rozpoczęto w 2017 r. Wykorzystano w niej szerokie badanie ankietowe z zastosowaniem pytań badawczych. Obejmowało ono ocenę stosowania dyrektywy we wszystkich państwach członkowskich oraz analizę powiązań tej dyrektywy z innymi umowami międzynarodowymi dotyczącymi środowiska, tj. protokołem SOOŚ oraz konwencją z Aarhus. Otwarte konsultacje z wykorzystaniem kwestionariusza dostępnego online prowadzono w okresie od 23 kwietnia do 23 lipca 2018 r.¹⁷. Składał się on z dwóch części, w pierwszej zawarto pytanie ogólne dotyczące znaczenia dyrektywy SOOŚ dla obywateli, w drugiej części zawarto pytania szczegółowe, adresowane do respondentów zaangażowanych bezpośrednio w postępowanie SOOŚ dotyczące jej wdrażania w pięciu kategoriach:

- skuteczność (*effectiveness*): czy cele zostały spełnione?
- wydajność (*efficiency*) – czy koszty związane z wdrażaniem dyrektywy były uzasadnione?
- spójność (*coherence*) – czy wdrażanie dyrektywy SOOŚ jest uzupełnieniem innych działań/innych aktów prawnych czy zauważono sprzeczności?

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pl

¹⁷ http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/SEA_Evaluation_06_08_2018_EN_draft.pdf, data dostępu 17.04.2020

- trafność (*relevance*) – czy działania UE w tym zakresie są konieczne?
- wartość dodana z wdrażania przepisów unijnych (*EU added value*) – czy podobne efekty można uzyskać, stosując rozwiązania krajowe lub regionalne, czy stanowienie prawa przez UE skutkuje poprawą efektywności w tym zakresie?

W ramach REFIT przeprowadzane są konsultacje z władzami krajowymi, także niższych szczebli zarządzania oraz z organizacjami społecznymi. Wyniki ewaluacji w ramach REFIT opublikowano w listopadzie 2019 r. (European Commission 2019b). W pracy wykorzystano je w dyskusji oraz częściowo w rozdziale dotyczącym przesłanek koniecznych zmian dotyczących postępowania SOOŚ w Polsce, natomiast pytania stosowane w badaniu dotyczącym skuteczności SOOŚ stanowiły bazę badania ankietowego przeprowadzonego w naszym kraju (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019).

Przegląd stosowania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przeprowadzono także w Szkocji w 2011 r. (SEPA 2011). Jego głównym celem było zwiększenie wykorzystania potencjału SOOŚ w ochronie środowiska oraz przekonanie opinii publicznej, że prowadzona polityka przyczynia się do ochrony i poprawy stanu środowiska oraz wspiera osiąganie celów wyznaczonych przez szkocki rząd w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu. W ramach badania przeprowadzono warsztaty z praktykami oraz uczestnikami postępowania SOOŚ, analizę studiów przypadków oraz badanie ankietowe. Metodyka zakładała ocenę poszczególnych elementów procedury takich jak *screening* i *scoping*, dostępność i wykorzystanie informacji, przygotowywanie raportu SOOŚ, ocenę wariantów alternatywnych, zaangażowanie społeczeństwa, a także minimalizowanie potencjalnych negatywnych skutków i prowadzenie monitoringu *ex post*.

Podobne elementy obejmowało badanie skuteczności SOOŚ przeprowadzone w Irlandii (EPA 2012). Obejmowało ono ocenę kluczowych obszarów prowadzonego postępowania, takich jak:

- *screening* (przegląd),
- *scoping* (ustalenie zakresu),
- konsultacje projektu planu/programu/strategii,
- tworzenie dokumentu oraz przegląd innych planów,
- charakterystyka/opis obecnego stanu środowiska,
- cele oraz wskaźniki,
- warianty alternatywne,
- potencjalne negatywne skutki,
- środki minimalizujące,
- raport środowiskowy (prognoza) i streszczenie w języku niespecjalistycznym,
- zmiany wprowadzone do projektu planu/programu po konsultacjach,
- podsumowanie/uzasadnienie SEA (ang. *SEA Statement*),
- ewaluacja i monitorowanie,

- integracja z planowaniem,
- zarządzanie SOOŚ.

Całość badania była podporządkowana celom badawczym, które odnosiły się do oceny, czy w procesie oceny strategicznej zidentyfikowano istotne efekty wdrażania planu, czy w ramach oceny strategicznej realizowany jest udział społeczny oraz czy wspiera efektywną integrację. Pod uwagę brano także, czy zarządzanie SOOŚ jest skuteczne (i na ile jest skuteczne), a także czy istnieją możliwości poprawy całości postępowania. W tym badaniu zastosowano skalę oceniania, bazującą na porównaniu z najlepszą praktyką (Tabela 4). Oceny uzupełniono wywiadami z kluczowymi uczestnikami procesu tworzenia planu oraz postępowania w sprawie SOOŚ. Umożliwiło to uczestnikom SOOŚ dostarczenia dodatkowych informacji, które uznawali za istotne z punktu widzenia oceny skuteczności SOOŚ.

Tabela 4. Skala ocen stosowanych w badaniu skuteczności SOOŚ w Irlandii
(Źródło: EPA 2012)

Ocena	Najlepsza praktyka (ang. Best Practice)
Bardzo dobra	Stosuje prawie najlepsze praktyki, gdyby wprowadzono niewielkie zmiany można uznać, za najlepszą praktykę
Dobra	Dobry, ale wymaga niewielkich zmian w niektórych obszarach w celu osiągnięcia standardów najlepszej praktyki
Wystarczająca	Spełnia podstawowe wymagania
Wymagająca poprawy	Możliwość wprowadzenia poprawek/niektóre zidentyfikowane problemy można usunąć (poprawić)
Brak możliwości oceny	Brak danych, postępowanie nie zostało zakończone w momencie przeprowadzania badania

W 2002 r. zarząd Międzynarodowego Stowarzyszenia Ocen Oddziaływania¹⁸ (IAIA 2002) opublikował kryteria, jakie powinna spełniać dobrej jakości strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (Tabela 5). Zostały one wypracowane w trakcie trzyletnich dyskusji prowadzonych zarówno zdalnie, jak i w trakcie corocznych konferencji członków IAIA. Zostały one także przetestowane w praktyce. Zgodnie z tymi kryteriami skuteczna SOOŚ informuje wszystkie zainteresowane strony (planistów, decydentów, społeczeństwo) o strategii, ułatwia wybór najlepszego wariantu i zapewnia demokratyczne podejmowanie decyzji, zwiększa wiarygodność oraz jest efektywna z punktu widzenia kosztów oraz czasu.

¹⁸ Międzynarodowe Stowarzyszenie Oceny Oddziaływania (ang. International Association for Impact Assessment – IAIA) jest wiodącą światową organizacją zrzeszającą najlepszych specjalistów i naukowców w zakresie wspierania ocen oddziaływania na środowisko. Zrzesza ponad 1700 osób, ze 120 krajów (więcej: <https://www.iaia.org/about.php>)

Tabela 5. Kryteria skutecznej SOOŚ według Międzynarodowego Stowarzyszenia Ocen Oddziaływania (Źródło: oprac. własne na podstawie IAIA 2002)

Cechy skutecznej SOOŚ	Elementy decydujące o skuteczności
Zintegrowana	zapewnia odpowiednią ocenę środowiskową wszystkich decyzji strategicznych istotnych dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju,
	ocenia wzajemne powiązania pomiędzy aspektami środowiskowymi, społecznymi oraz ekonomicznymi,
	jest prowadzona wielopoziomowo, w różnych sektorach oraz regionach, również transgranicznie, a także jeżeli to możliwe jest wykorzystana do oceny oddziaływania inwestycji oraz podejmowania decyzji;
Ukierunkowana na zrównoważony rozwój	ułatwia identyfikację kierunków rozwoju oraz alternatywnych rozwiązań, które są zgodne ze zrównoważonym rozwojem;
Skoncentrowana	dostarcza wiarygodnych, rzetelnych i użytecznych informacji niezbędnych do planowania rozwoju oraz podejmowania decyzji,
	koncentruje się na kluczowych kwestiach zrównoważonego rozwoju,
	jest dostosowana poziomem szczegółowości do poziomu decyzyjnego,
	jest efektywna pod względem czasu oraz kosztów;
Odpowiedzialna	jest prowadzona z odpowiedzialnością organów za podejmowane decyzje,
	przeprowadzana profesjonalnie, uczciwie, rzetelnie, bezstronnie
	podlega niezależnej kontroli oraz weryfikacji,
	zawiera pełną dokumentację oraz uzasadnienie, jak przy podejmowaniu decyzji wzięto pod uwagę kwestie zrównoważonego rozwoju;
Partycypacyjna (zapewnia udział zainteresowanych stron)	informuje oraz angażuje interesariuszy (społecznych oraz rządowych) w trakcie całego procesu podejmowania decyzji,
	sporządzana w zrozumiałym języku, zapewnia wystarczający dostęp do wszystkich istotnych danych i informacji;
Iteracyjna	zapewnia dostępność do wyników oceny wystarczająco wcześnie, tak aby zapewnić możliwość wpływu na proces decyzyjny i inspirować przyszłe planowanie,
	dostarcza wystarczające informacje na temat rzeczywistych skutków wdrażania planu, programu, przez co może stanowić podstawę dla podejmowania decyzji.

Skuteczność SOOŚ zależy w równej mierze od sposobu prowadzenia postępowania, otoczenia administracyjnego oraz kultury prawnej, jak i od kryteriów (formułowanych także w postaci pytań) badawczych stosowanych przy prowadzeniu ocen. Wymienione w tabeli 5 kryteria badawcze mogą być wykorzystywane do oceny funkcjonowania i skuteczności SOOŚ. Kassenberg (2005) przedstawił trzy zestawy proponowanych kryteriów, które również mogą być stosowane przy przeprowadzaniu strategicznych ocen (Tabela 6).

Tabela 6. Kryteria badawcze proponowane do stosowania w ramach SOOŚ
(oprac. własne na podstawie Kassenberg 2005)

Kryteria oceny stosowania zasady zrównoważonego opracowane przez Instytut na rzecz Ochrony Środowiska
<p>Jeżeli przewidziane są do użytkowania zasoby odnawialne, to czy skala ich stosowania nie powoduje przekroczenia możliwości ich odtwarzania się?</p> <p>Czy następuje efektywne użytkowanie zasobów nieodnawialnych (zmniejszenie ich użytkowania na jednostkę produkcji albo usługi) i dążenie do ich zastępowania substytutami odnawialnymi?</p> <p>Czy przewidziane jest stopniowe eliminowanie z procesów gospodarczych oraz z innych zastosowanych substancji niebezpiecznych i toksycznych?</p> <p>Czy następuje zmniejszenie uciążliwości dla środowiska co najmniej do granic wyznaczonych jego odpornością?</p> <p>Czy przewidywana jest stała ochrona i odtwarzanie, jeżeli istnieje taka możliwość, różnorodności biologicznej na czterech poziomach: krajobrazowym, ekosystemowym, gatunkowym i genowym?</p> <p>Czy następuje tworzenie podmiotom gospodarczym warunków do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń?</p> <p>Czy zapewnione jest rzeczywiste uspołecznienie procesów podejmowania decyzji dotyczących zwłaszcza lokalnego środowiska?</p> <p>Czy w wyniku podejmowanych działań następuje dążenie do zapewnienia poczucia bezpieczeństwa ekologicznego jednostkom ludzkim, rozumianego jako tworzenie warunków sprzyjających zdrowiu fizycznemu, psychicznemu i społecznemu (tworzenie i kultywowanie więzi lokalnych)?</p>
Kryteria oceny integracji polityk z polityką ochrony środowiska według Europejskiego Biura Środowiska
<p>Czy negatywne efekty dla środowiska są skwantyfikowane?</p> <p>Czy cele środowiskowe i wskaźniki są zaproponowane, sugerowane czy też uznane za pożądane?</p> <p>Czy zaproponowano instrumenty ekonomiczne pozwalające na uwzględnienie kosztów zewnętrznych poprzez zawarcie ich w cenie rynkowej?</p> <p>Czy przewidywana jest likwidacja subsydiów i ulg w płaceniu podatków przyczyniających się do obciążeń środowiskowych (zasoby, zanieczyszczenia, różnorodność biologiczna)?</p> <p>Czy dokument uwzględnia aspekty środowiskowe szerzej niż przewiduje to aktualna polityka ekologiczna?</p>
Kryteria oceny integracji polityk z polityką ochrony środowiska według Europejskiej Agencji Ochrony Środowiska
<p>Czy wypracowano cele i wskaźniki eko-efektywności, służące monitorowaniu postępów w uzyskiwaniu dobrobytu przy mniejszym zaangażowaniu środowiska przyrodniczego (integracja gospodarcza – IG)?</p> <p>Na ile negatywne oddziaływanie na środowisko jest skwantyfikowane (integracja środowiskowa – IŚ)?</p> <p>Na ile negatywne oddziaływanie na środowisko jest uwzględniane w cenie rynkowej poprzez instrumenty ekonomiczne? (IŚ)</p> <p>Na ile te instrumenty są efektywne w ograniczaniu negatywnego oddziaływania na środowisko? (IŚ)</p> <p>Na ile uzyskane dochody ze stosowania tych instrumentów są bezpośrednio przeznaczane na zmianę zachowań? (IŚ)</p> <p>Na ile uzyskane dochody ze stosowania tych instrumentów są bezpośrednio przeznaczane na wzrost miejsc pracy? (IG)</p> <p>Na ile przyczyniające się do obciążenia środowiska subsydia i ulgi podatkowe są likwidowane lub przemodelowane? (IŚ)</p> <p>Na ile proponowane do wdrożenia rynkowe instrumenty przyczyniają się do korzyści środowiskowych? (IŚ)</p> <p>Czy popierane są zielone zamówienia publiczne? (IŚ)</p> <p>Czy przyjęte są charakterystyczne dla danego sektora sposoby minimalizowania oddziaływania wraz z monitorowaniem ich stosowania? (IS)</p>

W badaniach dotyczących skuteczności SOOŚ wyodrębnia się te elementy postępowania, które mają na nią istotny wpływ i na tej podstawie budowane są kryteria badawcze stosowane w analizach skuteczności SOOŚ.

W tabeli 7 zestawiono wykorzystywane przez badaczy kryteria badawcze w podziale na poszczególne rodzaje skuteczności, wraz z odniesieniem do dobrej praktyki oraz proponowanymi wskaźnikami. Zebrane informacje bazują na przeprowadzonym przeglądzie metod i kryteriów oceny skuteczności SOOŚ.

Tabela 7. Kryteria używane w badaniach skuteczności strategicznej oceny oddziaływania na środowiska w studiach przypadków
(oprac. własne na podstawie Rehhausen i in. 2018; Theophilou i in. 2010)

Wymiar skuteczności	Przyjęte kryteria badawcze	Dobra praktyka	Źródło (przykładowe)
Skuteczność proceduralna	<p>Odpowiednie czasowo włączenie SOOŚ do procesu decyzyjnego^{1, 2}:</p> <ul style="list-style-type: none"> – moment rozpoczęcia postępowania, – odpowiednio wczesna integracja aspektów środowiskowych, – rozpoczęcie w odpowiednim czasie oceny wariantów alternatywnych 	<p>Wczesnie, to oznacza przynajmniej w momencie, w którym organ podaje do publicznej informacji zamiar przystąpienia do tworzenia planu / programu</p> <p>Cele środowiskowe zostały zintegrowane z celami planu / programu</p> <p>Ocena wariantów alternatywnych została przeprowadzona przed podjęciem uchwały w sprawie przyjętego rozwiązania / wariantu</p>	<p>¹ Therivel, 2004 ² van Buuren i Nooteboom, 2009</p>
	<p>Precyzyjny <i>tiering</i>¹⁹ i uwzględnianie wyników innych SOOŚ oraz OOŚ istotnych dla danego postępowania^{1, 2, 3}:</p> <ul style="list-style-type: none"> – utrzymanie jednakowego poziomu szczegółowości uzyskiwanych danych pomiędzy SOOŚ a SOOŚ-OOŚ, – identyfikacja możliwości minimalizowania negatywnych skutków na kolejnych szczeblach zarządzania 	<p>Prognoza wykazuje zróżnicowanie pomiędzy SOOŚ dla różnych dokumentów lub pomiędzy SOOŚ a OOŚ</p> <p>W prognozie zawarte zostały konkretne rekomendacje odnośnie minimalizacji i kompensacji negatywnych oddziaływań na niższych szczeblach</p>	<p>¹ (Arts i in., 2011) ² (Fischer, 2006); ³ (Noble, 2009)</p>

¹⁹ tiering – rozpoznanie i zgromadzenie istniejących danych

	Prawidłowy <i>scoping</i> jako element priorytetowy SOOŚ ^{1, 4, 5}	<p>Powinien być przeprowadzony w momencie kiedy ogłoszono zamiar opracowywania planu i przede wszystkim nie podjęto jeszcze żadnych decyzji</p> <p>Podczas ustalania zakresu uwzględniono: cele środowiskowe, warianty, powiązania z dokumentami wyższego i niższego rzędu, zakres, harmonogram prac, kryteria, metody oraz poziom szczegółowości oceny, dostępne dane, określono niedostatki wiedzy</p> <p>Prawidłowa identyfikacja interesariuszy oraz opracowanie koncepcji partycypacji społecznej</p>	<p>¹ (Arts i in., 2013)</p> <p>⁴ (Polido i Ramos, 2015)</p> <p>⁵ (Wende i in., 2004)</p>
Skuteczność merytoryczna	Uwzględnienie proponowanych zmian (większości lub wszystkich) wynikających z SOOŚ do ostatecznej wersji planu/programu ^{2, 3, 4, 6}	<p>Uwzględnienie rekomendacji wynikających z SOOŚ w tworzeniu ostatecznej wersji planu / programu</p> <p>Ewentualnie rzetelne uzasadnienie powodów ich odrzucenia</p>	<p>¹ Baker i McLelland, 2003a</p> <p>² Cashmore <i>et al.</i> 2004</p> <p>³ (Fischer i Gazzola, 2006)</p> <p>⁴ (Sadler, 1996)</p>
	<p>Świadome podejmowanie decyzji (podejmowanie decyzji na podstawie posiadanych informacji)</p> <p>Wykorzystanie wszystkich dokumentów, które powstały w ramach postępowania SOOŚ, także wyników dialogu z zainteresowanymi stronami^{1, 2, 3, 4}</p>	Wykazanie, iż na etapie podejmowania decyzji rzetelnie rozważono rekomendacje, opinie, wnioski składane przez społeczeństwo	<p>⁵ dyrektywa SOOŚ</p> <p>⁶ (GRDP, 2006)</p> <p>⁷ (Geißler, 2013)</p> <p>⁸ (Noble, 2000)</p> <p>⁹ (Steinemann, 2001)</p>
	Ścisła współpraca pomiędzy autorami planu / programu i ekspertami w ramach SOOŚ ^{5, 7}	Umożliwienie prowadzenia dyskusji i konsultacji (odpowiednia liczba spotkań oraz dyskusji projektu planu, programu)	
	Równoległe tworzenie dokumentów oraz przeprowadzenie	Odpowiednio wczesne rozpoczęcie prac nad SOOŚ, tak aby	

	tworzenia planu i oceny środowiskowej, przenikanie się postępowań ^{5, 7}	możliwe było przenikanie się postępowań i wykorzystywanie wniosków z SOOŚ	
	Korzyści instytucjonalne oraz inne – wyraźnie widoczna lepsza współpraca pomiędzy poszczególnymi departamentami (zespołami), zwiększenie wiedzy specjalistycznej, poprawa komunikacji pomiędzy sektorami prywatnym, publicznym oraz pozarządowym ⁴ ⁵ (ten aspekt, bywa wyodrębniany jako wiedza i uczenie się)	Poprawa współpracy pomiędzy poszczególnym sektorami, przeprowadzone analizy skutkują zwiększeniem wiedzy, a co za tym idzie poprawiają się opracowania oraz powstające plany/programy Uczestnicy postępowania zmieniają w trakcie swoje nastawienie w wyniku pozyskania nowej wiedzy	
	Organy, które na mocy prawa opiniują prognozę, miały faktyczny wpływ na kształt planu / programu. Opinie zostały uwzględnione ^{2, 3, 4} (silne powiązanie ze skutecznością proceduralną)	Udane konsultacje ustawowe oznaczają uwzględnienie w ostatecznej wersji przyjętego planu / programu rekomendacji wynikającego z opinii organów opiniujących (w Polsce odnosi się to do organów ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej)	
	Analiza wariantowa (rozważenie skutków środowiskowych różnych wariantów planu/programu) (silne powiązanie ze skutecznością proceduralną)	W prognozie zawarto opis i ocenę różnych wariantów, w tym np. różne rozwiązania przestrzenne i techniczne W prognozie zawarto uzasadnienie wyłączenia danego wariantu z analiz, a także uzasadnienie wyboru metody badawczej wykorzystanej do analizy wariantowej	
	Zdefiniowanie i ocena oddziaływań skumulowanych	W prognozie przedstawiono wyniki ocen oddziaływania na środowisko przeprowadzonych dla każdego z wariantu Prognoza przedstawia wyniki ocen oddziaływań skumulowanych	(Dixon i Therivel, 2011) (Geißler, 2013) (Therivel i Ross, 2007)

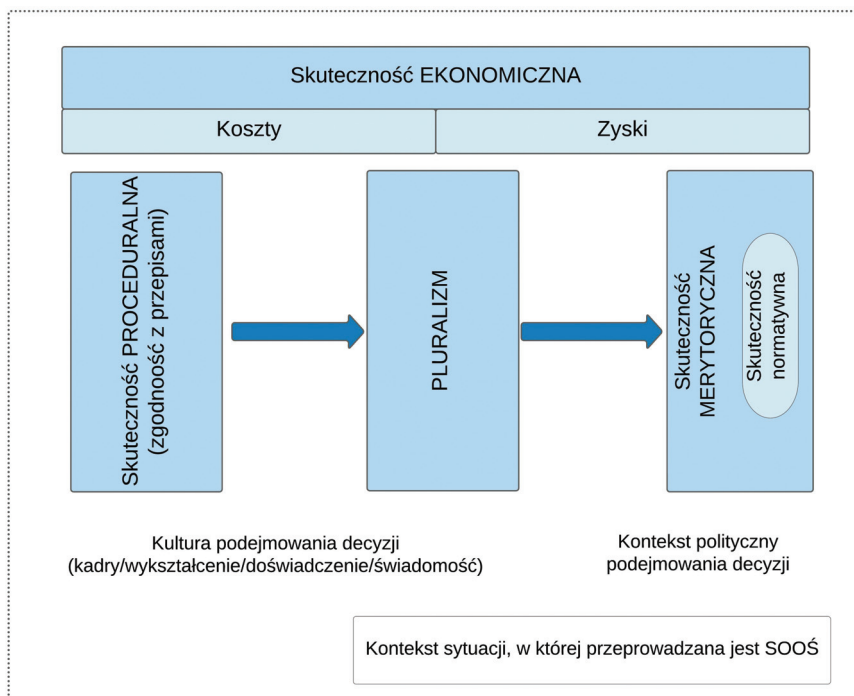
		wynikających z kumulacji oddziaływań związanych z wdrażaniem planu oraz kumulacji oddziaływań z innymi dokumentami, planami, przedsięwzięciami Ocena bazująca na ocenie: resource / receptor-based	
Pluralizm (skuteczność pod względem wykorzystania wiedzy społeczeństwa, tzw. ang. <i>citizen science</i>)	Odpowiednio wczesne rozpoczęcie konsultacji społecznych Zapewnienie dostępu do informacji Przejrzystość planowania i podejmowania decyzji	Odpowiedzialne organy informują społeczeństwo na jak najwcześniejszym etapie postępowania i określają właściwe ramy czasowe trwania konsultacji Organ zapewnia dostęp do dokumentacji (projektu planu i prognozy) Udostępnienie pełnej dokumentacji (plan, prognoza, uzasadnienie, wyjaśnienie sposobu uwzględnienia uwag), dostęp online	(Geißler, 2013) (Odparlik i Köppel, 2013)
	Istotne efekty konsultacji społecznych (wynikających z ustawy) – uwagi i wnioski zgłoszone podczas konsultacji zostały uwzględnione w postępowaniu SOOŚ ^{1, 2, 3, 4, 5} (silne powiązanie ze skutecznością merytoryczną)	Przeprowadzenie konsultacji społecznych w sposób pozwalający na uwzględnienie wniosków w ostatecznej wersji planu / programu Rzetelne rozważenie zgłoszonych uwag i uwzględnienie proponowanych, zasadnych zmian, włączając w to uzasadnienie odrzucenia rekomendacji nieuwzględnionych	¹ (Baker i McLelland, 2003) ² (Cashmore i in., 2004) ³ (Fischer i Gazzola, 2006) ⁴ (Sadler, 1996) ⁵ dyrektywa SOOŚ (European Commission, 2001a)
Skuteczność ekonomiczna (korzystność)	Postępowanie SOOŚ zostało przeprowadzone w rozsądnych ramach czasowych – bez zbędnej zwłoki, w krótkim czasie ^{1, 2, 3}	Przeznaczony czas na SOOŚ nie wydłużył nadmiernie procedury i był akceptowalny przez uczestników postępowania	¹ Baker i McLelland, 2003a ² (Fischer i Gazzola, 2006) ³ (Sadler, 1996)
	Środki finansowe – przeprowadzenie SOOŚ nie wiązało się z nieadekwatnymi	Cena odzwierciedla aktualny poziom wynagrodzeń za podobne opracowania i była	

	(nadmiernymi) nakładami finansowymi ^{1, 2, 3}	akceptowalna przez uczestników postępowania	
	Potrzebne zasoby ludzkie – pozyskanie ekspertów niezbędnych do przeprowadzenia SOOŚ nie było utrudnione, specjaliści byli łatwo dostępni ³	Konsultanci środowiskowi opracowujący SOOŚ mieli prawidłowe wykształcenie i doświadczenie, ich pozyskanie nie sprawiało trudności	
	Podział zadań prawidłowy (zadania określone i przydzielone do odpowiednich osób / organów)	Urzednicy, którzy byli zaangażowani w postępowanie SOOŚ mieli prawidłowe wykształcenie i doświadczenie, a ich zaangażowanie nie wiązało się z ich nadmiernym obciążeniem obowiązkami	
Koncepcja monitorowania wdrażania planu / programu	<p>Jasny opis koncepcji monitorowania (zawarty w raporcie)</p> <p>Integracja monitorowania do cyklu planistycznego</p> <p>Informowanie o wynikach monitoringu</p>	<p>Koncepcja monitoringu jasno opisana, z informacją o terminie rozpoczęcia, czasie trwania oraz ze wskazaniem odpowiedzialnych instytucji</p> <p>Wskazanie sposobu wykorzystania wyników monitorowania dla planu i programu (i faktyczne ich wykorzystanie)</p> <p>Udostępnienie publiczne wyników monitorowania (w sposób przejrzysty)</p>	<p>(Hanusch i Glasson, 2008)</p> <p>(Partidário i Arts, 2005)</p> <p>(Persson i Nilsson, 2007)</p>

5. KRYTERIA BADAWCZE ORAZ CHARAKTERYSTYKA PRZYPADKÓW WYBRANYCH DO ANALIZ

5.1. Kryteria badawcze

Na podstawie przeglądu literatury, wytycznych oraz wyników ewaluacji prowadzonych przez agendy rządowe oraz inne instytucje opracowano kryteria badawcze, które zastosowano w odniesieniu do zakresu badań obejmujących analizę i ocenę skuteczności proceduralnej, pluralizmu oraz skuteczności merytorycznej (Ryc. 7).



Ryc. 7. Rodzaje skuteczności ujęte w badaniu wraz z powiązaniami pomiędzy nimi
(oprac. własne)

Te trzy wymiary skuteczności badano na tle skuteczności ekonomicznej oraz kontekstualnej postępowania w sprawie SOOŚ. W badaniach wykorzystano omówioną w rozdziale 3 obserwację uczestniczącą oraz analizę tekstów oraz opracowane kryteria badawcze (Tabela 8).

Tabela 8. Zestawienie kryteriów badawczych wykorzystanych w analizie studium przypadku (oprac. własne na podstawie Khosravi i in. 2018 oraz Rehhausen i in. 2018)

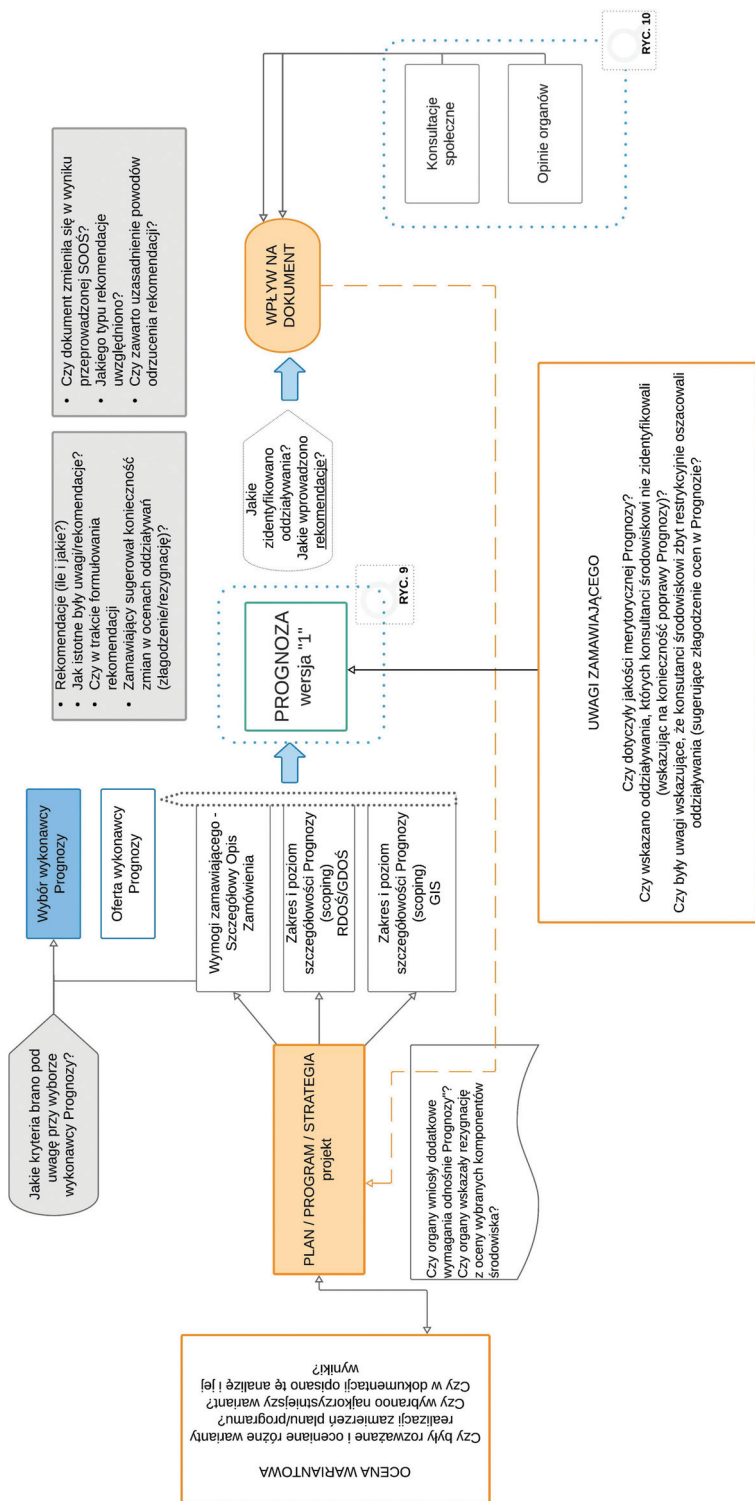
Wymiar skuteczności SOOŚ (SEA effectiveness dimension)	Kryteria	Pytania badawcze	Technika badawcza / źródło danych
Skuteczność proceduralna (procedural effectiveness)	Kompleksowość oceny oddziaływania na komponenty środowiska (zgodnie z zakresem ustawy)	Czy SOOŚ uwzględnia ocenę oddziaływań na poszczególne komponenty środowiska oraz powiązania pomiędzy nimi?	Analiza dokumentów
	Oddziaływania skumulowane	Czy SOOŚ uwzględnia oddziaływania skumulowane (z innymi zamierzeniami rozwojowymi wynikającymi z przyjętych dokumentów a także kumulację oddziaływań wewnętrznych)	Analiza dokumentów
	Warianty alternatywne	Czy rozważano inne warianty osiągnięcia celów?	Analiza dokumentów
	Partycypacja społeczna	Czy został zapewniony udział społeczny?	Analiza dokumentów archiwa stron www
	Monitoring	Czy zaproponowano monitoring skutków środowiskowych?	Analiza dokumentów
Skuteczność merytoryczna (substantive effectiveness)	Podejmowanie decyzji	Czy wnioski z SOOŚ zostały uwzględnione na etapie przyjmowania projektu dokumentu?	Analiza porównawcza dokumentów
	Współpraca	Czy organ przygotowujący projekt dokumentu wnosił uwagi o charakterze merytorycznym do prognozy i czy zostały one uwzględnione?	Analiza porównawcza dokumentów, obserwacja uczestnicząca
		Czy w trakcie przeprowadzania SOOŚ prowadzona była regularna komunikacja pomiędzy zespołem ds. prognozy oraz zespołem opracowującym projekt dokumentu?	Obserwacja uczestnicząca, analiza warunków zamówienia

Pluralizm (pluralism)	Udział społeczny	Czy społeczeństwo zostało prawidłowo oraz odpowiednio wcześniej poinformowane o SOOŚ?	Analiza archiwum stron www, obserwacja uczestnicząca
	Wpływ społeczeństwa na podejmowanie decyzji	Czy uwagi zgłoszone przez społeczeństwo zostały uwzględnione w ostatecznej wersji planu / programu? i/lub czy w podsumowaniu zawarto uzasadnienie odrzucenia uwag?	Analiza dokumentów
Otoczenie i kontekst podejmowania decyzji	Kultura podejmowania decyzji	Czy istniała wola polityczna do poprawienia dokumentu?	Obserwacja uczestnicząca
Skuteczność ekonomiczna	Ramy czasowe oraz finansowe	Czy przewidziano wystarczająco długi czas i zapewniono środki na przeprowadzenie ocen w ramach SOOŚ?	Obserwacja uczestnicząca, analiza dokumentów przetargowych

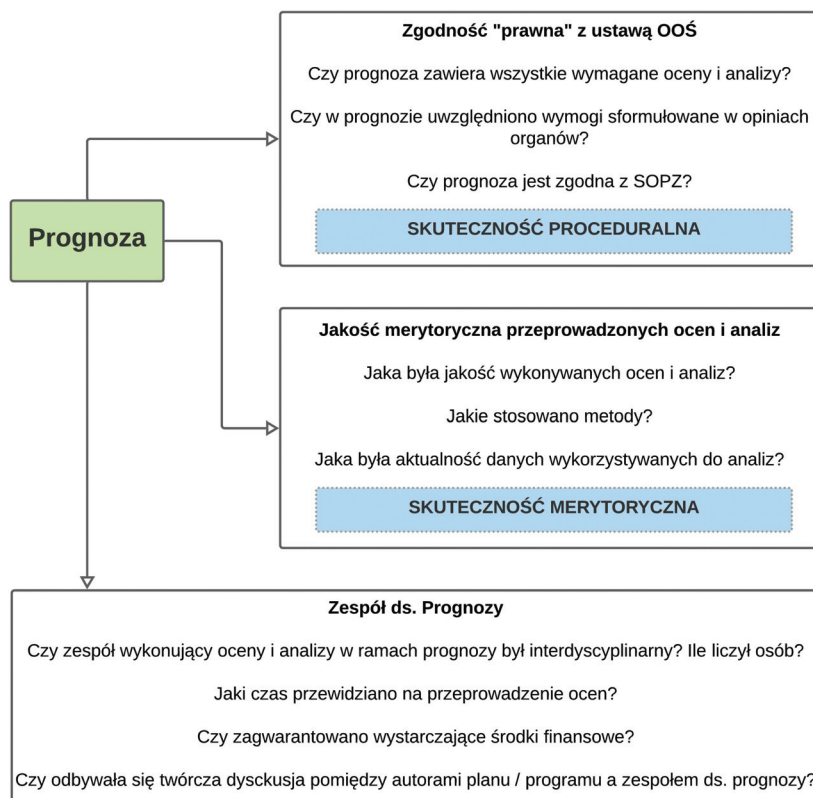
Na Ryc. 8 przedstawiono schematycznie powiązanie przebiegu postępowania w sprawie SOOŚ z oceną skuteczności z wykorzystaniem pytań badawczych. Na Ryc. 9 i 10 zaprezentowano rolę prognozy w ocenie skuteczności SOOŚ (Ryc. 9) oraz ocenę pluralizmu i wpływu organów współuczestniczących w SOOŚ na jej skuteczność (Ryc. 10). Analiza skuteczności prowadzona na podstawie analizy dokumentów (stanowiących materiał badawczy) bazuje na ocenie elementów postępowania SOOŚ wynikających z ustawy OOS.

Ocena pluralizmu związanego z prawidłowym zapewnieniem udziału społecznego (Ryc. 10) jest oceniana przez pryzmat art. 42 ustawy OOS mówiący, że organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa powinien rozpatrzyć uwagi i wnioski, a do przyjętego dokumentu dołączyć oraz podać do publicznej informacji uzasadnienie, zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Skuteczność merytoryczną oceniano, wykorzystując przepisy art. 55 ustawy OOS, nakładające na organ opracowujący projekt planu/programu obowiązek wzięcia pod uwagę ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, opinii GDOŚ i GIS, a także rozpatrzenie uwag i wniosków zgłoszonych w związku z udziałem społeczeństwa. Do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru, w odniesieniu do rozpatrywanych wariantów oraz rozwiązań alternatywnych, a tak-



Ryc. 8. Powiązanie przebiegu SOOŚ z oceną skuteczności (oprac. własne)



Ryc. 9. Rola prognozy w ocenie skuteczności postępowania w sprawie SOOŚ (oprac. własne)

że informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

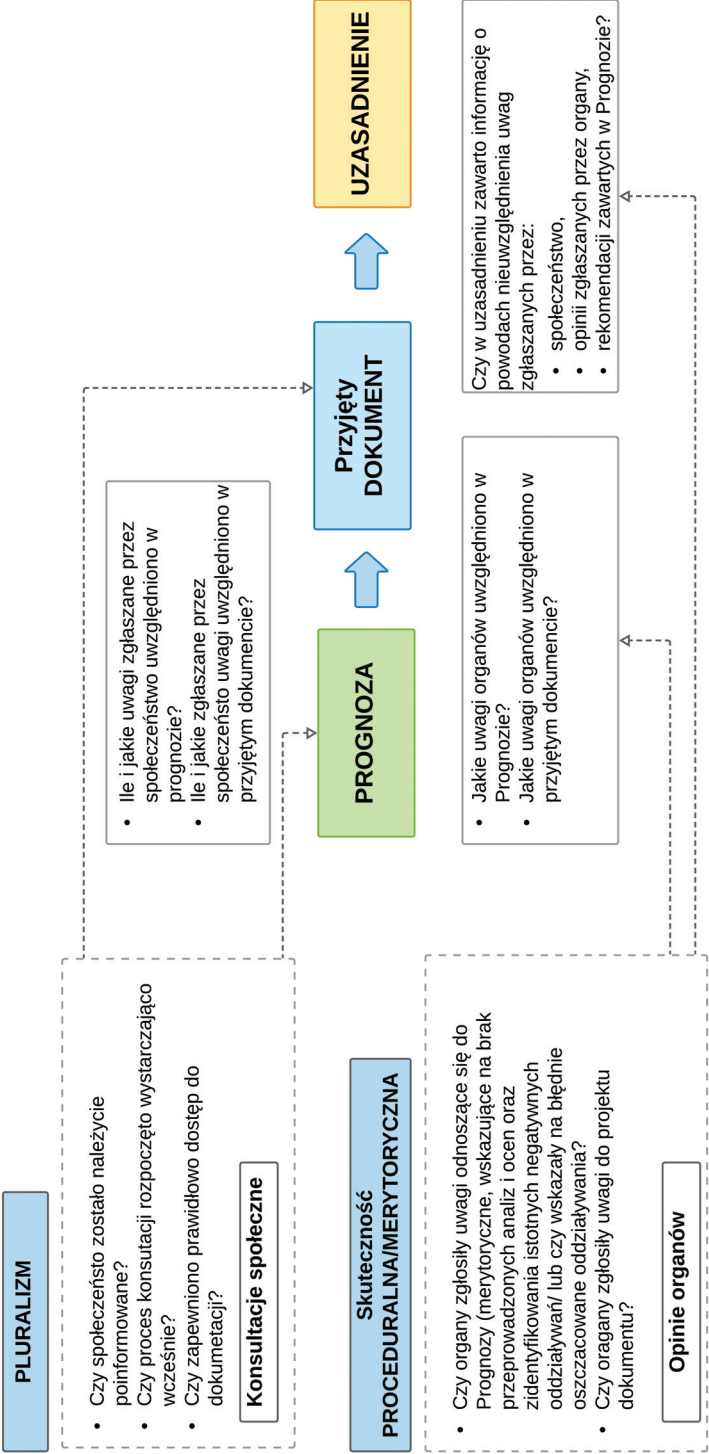
- ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
- opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57²⁰ i 58²¹ ustawy OOŚ;
- zgłoszone uwagi i wnioski;
- wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone;
- propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

²⁰ Art.57 Organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

1) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;

²¹ Art. 58 Organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest:

1) Główny Inspektor Sanitarny – w przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej;



Ryc. 10. Ocena pluralizmu oraz skuteczności proceduralnej i merytorycznej organów ochrony środowiska w postępowaniu SOOś (oprac. własne)

Analiza informacji zawartych w podsumowaniu oraz pogłębiona analiza sposobu uwzględnienia uwag i rekomendacji była podstawą oceny skuteczności merytorycznej.

Ocena skuteczności proceduralnej została przeprowadzona z wykorzystaniem skali punktowej. W badaniach jakościowych konstrukcja skali punktowej polega na tym, że dla określonych cech jakościowych, poszczególnym stopniom skali są przypisywane określenia słowne (werbalna prezentacja oceny) i odpowiadające im wartości punktowe (numeryczna prezentacja oceny).

Ocenę skuteczności proceduralnej wykonano w skali punktowej, przyjmując następujące zakresy:

- 0 – brak spełnienia wymogów ustawowych, co oznacza, że w prognozie nie zawarto oceny oraz wyjaśnienia powodu odstąpienia;
- 1 – w prognozie znajdują się określenia wskazujące na przeprowadzenie ocen wymaganych prawem, jednak analiza jakościowa wykazała, że analizy i oceny zostały wykonane pobieżnie lub niewystarczająco szczegółowo opisane (np. analiza wariantowa nie uwzględnia wszystkich rozsądnych wariantów, rozwiązania minimalizujące negatywne oddziaływania są nieadekwatne do współczesnej wiedzy, potencjalne negatywne oddziaływania zostały niedoszacowane), prognoza wprawdzie spełnia wymogi prawne, jednak jej jakość jest niezadawalająca;
- 2 – prognoza została opracowana zgodnie z wymogami prawnymi, zawiera szczegółową analizę i ocenę oddziaływań, zaproponowano rozwiązania minimalizujące i wzmacniające, jednak nie wyczerpano ocenianego zagadnienia;
- 3 – w prognozie zawarto szeroką i wystarczającą analizę i ocenę oddziaływań oraz propozycje minimalizacji oddziaływań negatywnych i wzmacniania oddziaływań pozytywnych (wraz z rekomendacjami), prognozę cechuje spełnienie wymogów prawnych oraz wysoka jakość.

Badanie oceny skuteczności proceduralnej zostało przeprowadzone przez autorkę pracy. W tym przypadku mniejsze znaczenie miała obserwacja uczestnicząca, ponieważ skuteczność proceduralna obejmuje sprawdzenie, czy wszystkie wymogi prawne stawiane ocenom strategicznym zostały spełnione. Obserwacja uczestnicząca miała największe znaczenie w zakresie interpretacji oraz dyskusji uzyskanych wyników.

5.2. Materiał badawczy

Analizy skuteczności SOOŚ przeprowadzono dla następujących postępowań:

- postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju (w dalszej części pracy nazywane także akronimem SOR),

- postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu rozporządzenia zmieniającego Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (w dalszej części pracy nazywane także akronimem WKW DOiPZ).

Wybór przypadków do analiz był zgodny z zasadą doboru celowego (Jabłońska i Sobieraj 2013). W wyborze postępowań wzięto pod uwagę projekty dokumentów, dla których możliwe było zastosowanie obserwacji uczestniczącej. Założono, że będą to dwa odmienne przypadki, prowadzone na różnych poziomach administracji oraz odnoszące się do różnych sektorów planowania. Pierwsze postępowanie obejmuje jeden z najważniejszych poziomów planowania rozwoju kraju, którego wdrażanie w znacznym stopniu odpowiada za kształtowanie uwarunkowań do rozwoju społeczno-gospodarczego, a co za tym idzie ma istotne znaczenie w oddziaływaniu szeroko rozumianej działalności antropogenicznej na środowisko. Drugie postępowanie, już sektorowe, odnosi się do szczegółowych rozwiązań z zakresu gospodarki wodnej, a projektowane zapisy będą decydowały o gospodarowaniu zasobami wodnymi w regionie wodnym. Celowo zdecydowano się na analizę odmiennych poziomów planowania, ponieważ dokumenty te różnią się poziomem szczegółowości oraz przygotowywane były przez inne organy administracji publicznej, co może wiązać z inną kulturą administracyjno-prawną.

Badania przeprowadzono na podstawie analizy dokumentacji utworzonej w ramach postępowania w sprawie SOOŚ. Po analizie wymogów prawnych opracowano listę dokumentów powstających w trakcie procedury, które stanowiły podstawę analiz skuteczności SOOŚ. Zgromadzony i analizowany materiał badawczy zawierał najważniejsze dokumenty wytworzone w ramach prowadzonego postępowania. Ich zestawienie zawarto w tabelach 9 i 10.

Tabela 9. Zestawienie dokumentacji wytworzonej w ramach SOOŚ dla SOR (oprac. własne)

Rodzaj dokumentacji	SOR	Komentarz
Wstępna wersja dokumentu	Założenia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Ministerstwo Rozwoju, projekt z dnia 31 maja 2016 r.	Na podstawie tego dokumentu opracowano Szczegółowy Opis Zamówienia (SOZ) oraz postanowienie GDOŚ
Projekt dokumentu poddawany SOOŚ	Ocenie poddawany był projekt SOR z dnia 29 lipca 2016 r.	
Postanowienia organów w sprawie zakresu prognozy	Postanowienie GDOŚ z dnia 27 czerwca 2016 r. (zakres i stopień szczegółowości został sporządzony w odpowiedzi na pismo z dnia 31 maja 2016 r.) Postanowienie GIS z dnia 5 lipca 2016 r. (w odpowiedzi na pismo z dnia 28 czerwca 2016 r.) – GIS-HŚ-NS-4311-63/EN/16	

Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia	SOZ na wykonanie ekspertyzy pt. Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z dnia 14 lipca 2016 r. (dostęp on line na stronach BIP Ministerstwa Rozwoju)	Prawidłowo opracowana dokumentacja przetargowa umożliwia wykonanie prac z wysoką skutecznością. W analizowanym przypadku niezrozumiały jest wymóg wykonywania analiz przestrzennych jeżeli nie wymaga się oceny poszczególnych inwestycji (lokalizacja planowanych przedsięwzięć będzie „przybliżona”, co nie pozwoli na przeprowadzenie szczegółowych ocen)
Raport metodologiczny	Projekt raportu metodologicznego na potrzeby opracowania ekspertyzy pt. „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju, 20.08.2016 r.”	Dokument opracowywany przez zespół ds. prognozy, na podstawie którego zamawiający akceptuje zakres i metody stosowane przy sporządzaniu prognozy Jego wysoka jakość jest istotną determinaną gwarantującą prawidłowo wykonaną prognozę (co wpływa na skuteczność całego postępowania SOOŚ)
Wstępny projekt prognozy	Wstępna wersja prognozy z dnia 10.09.2016 r., przekazana do wewnętrznej recenzji przez zamawiającego	
Prognoza	Prognoza przekazana do konsultacji społecznych oraz opiniowania przez GDOŚ i PIS	
Uwagi i wnioski złożone do SOOŚ etapie konsultacji społecznych	Tabelaryczne zestawienie uwag i wniosków z 10 października 2016 r.	
Opinie organów	Opinia PIS z 6 października 2016 r. Opinia GDOŚ z 30 września 2016 r.	
Prognoza (jeżeli przygotowywana była wersja uwzględniająca opinie organów oraz wyniki konsultacji społecznych)	Prognoza, wersja ostateczna, grudzień 2016 r.	

Przyjęty dokument	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – załącznik do uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r.	
Uzasadnienie oraz pisemne podsumowanie	Raport z konsultacji społecznych, grudzień 2016 r.	

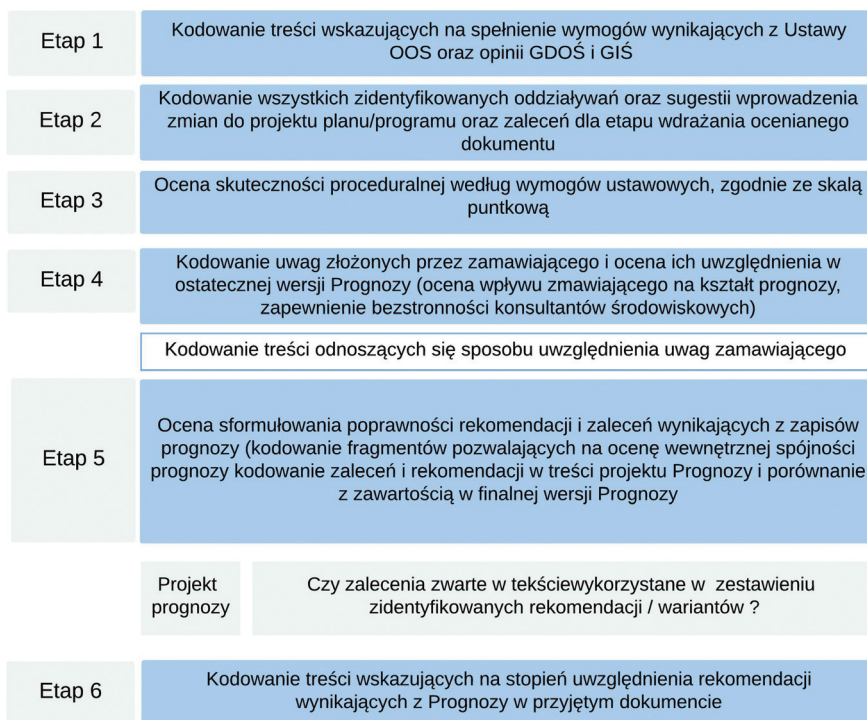
Tabela 10. Zestawienie dokumentacji wytworzonej w ramach SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)

Rodzaj dokumentacji	WKW DOiPZ	Komentarz
Projekt dokumentu poddawany SOOŚ	Projekt rozporządzenia oraz uzasadnienie	
Postanowienia organów w sprawie zakresu prognozy	<p>Postanowienie Głównego Inspektora Sanitarnego z dnia 14 lutego 2017 r. (GIS-HŚ-NS-43311-6/EN/17 SK 05449/2017), w odpowiedzi na wniosek z dnia 16 stycznia 2017 r.</p> <p>Postanowienie Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 3 marca 2017 r. (DOOŚ-sooś.411.2.2017.EP) w odpowiedzi na pismo z dnia 16 stycznia 2017 r.</p>	<p>W opinii GIS można odstąpić od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania projektu zmiany rozporządzenia i uznać jako niewielką modyfikację przyjętych dokumentów</p> <p>W opinii GDOŚ (szczegółowo uzasadnionej) w wyniku przyjęcia zmiany rozporządzenia mogą pojawić się nowe potencjalnie znaczące oddziaływania na środowisko, a projektowana zmiana nie może zostać uznana za niewielką modyfikację. W związku z powyższym stwierdzono niemożność odstąpienia od SOOŚ i ustalono zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie</p>
Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia	<p>Ogłoszenie o zamówieniu, SIWZ oraz SOPZ wraz z załącznikami z dnia 7 marca 2017 r.</p> <p>Dostęp on line na stronach Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie https://rzgw.szczecin.pl/przetargi/single/id/2897 (data dostępu 16 października 2019 r.)</p>	<p>Ogłoszenie o przetargu w trybie nieograniczonym o wartości zamówienia mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych na usługę pn.: „Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przemyśla Zachodniego”.</p>

Wstępny projekt Prognozy	Projekt prognozy 30.05.2017 r. – walidacja Projekt prognozy 05.06.2017 r. – konsultacje z RZGW Uwagi zamawiającego – 08.06.2017 r. Projekt prognozy – 19.06.2017 r. – walidacja Projekt prognozy – 21.06.2017 r. – uwzględniający uwagi zamawiającego oraz walidację	
Prognoza	Projekt prognozy – wersja do konsultacji 03.07.2017 r.	
Uwagi i wnioski złożone do SOOŚ etapie konsultacji społecznych		Zebrane syntetycznie w raporcie z konsultacji społecznych
Opinie organów	GDOŚ – nr pisma DOOŚ-SOOŚ.410.9.2017.EP z dnia 6 września 2017 r. GIS – nr pisma GIS-HŚ-NS-4311-36/EN/17 z dnia 18 lipca 2017 r.	
Prognoza (jeżeli przygotowywana była wersja uwzględniająca opinie organów oraz wyniki konsultacji społecznych)	Prognoza oddziaływania na środowisko projektu rozporządzenia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie zmieniającego rozporządzenie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego – październik 2017	projekt prognozy po konsultacjach 1 – 04.10.2017 r. walidacja – 08.10.2017 r. uwagi zamawiającego – 20.10.2017 r.
Przyjęty dokument	Rozporządzenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 22 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego	
Uzasadnienie oraz pisemne podsumowanie	Rozdział 6.5 prognozy (wersja ostateczna) z 20.10.2017 r.	–

Przeanalizowany został także sposób oraz terminy prowadzenia konsultacji społecznych. Wykorzystano do tego przegląd archiwum stron internetowych wymienionych w tabelach 8 i 9 urzędów. W niektórych postępowaniach ta informacja jest także zawarta w podsumowaniu.

Ważnym etapem przygotowania materiału badawczego był proces kodowania, który przeprowadzono według schematu przedstawionego na Ryc. 11.



Ryc. 11. Schemat kodowania materiału badawczego (oprac. własne)

Procedura kodowania treści została przeprowadzona w sześciu etapach, podporządkowanych pytaniom badawczym zawartym w podrozdziale 5.1. Kodowanie odnosiło się do wszystkich istotnych elementów postępowania SOOŚ, w szczególności prognozy i ocenianego dokumentu, a także opinii GDOŚ, GIS oraz uwag i wniosków składanych przez społeczeństwo.

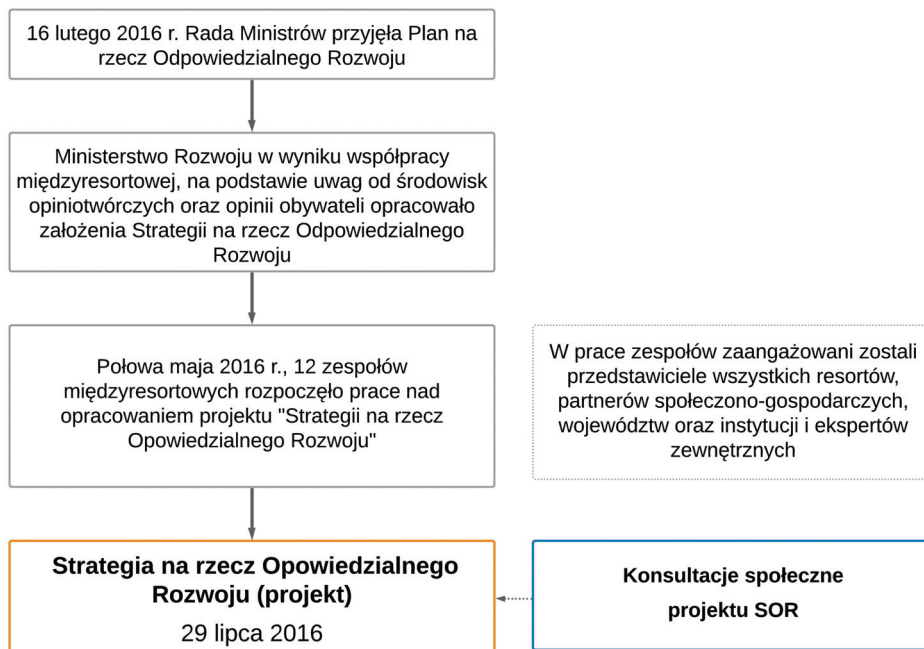
6. ANALIZY SKUTECZNOŚCI SOOŚ NA WYBRANYCH PRZYKŁADACH

6.1. Postępowanie w sprawie SOOŚ projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR)

6.1.1. *Przebieg procesu planowania (skuteczność kontekstualna oraz ekonomiczna) – SOR*

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, opracowanej zgodnie z wymogami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658; tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 383)). Jest obowiązującym, kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej oraz stanowi podstawę dla aktualizacji obowiązujących dokumentów strategicznych (m.in. strategii sektorowych, polityk, programów oraz weryfikacji instrumentów wdrożeniowych), zawiera także rekomendacje dla polityk publicznych. Strategię tę przyjęto po rocznym procesie opracowywania w dniu 14 lutego 2017 roku Uchwałą nr 8 Rady Ministrów i ogłoszono w Monitorze Polskim (M.P. z 2017 r. poz. 206). Harmonogram tworzenia projektu SOR oraz przebieg postępowania w sprawie SOOŚ dla niego przedstawiono na rycinach Ryc. 12 i 13.

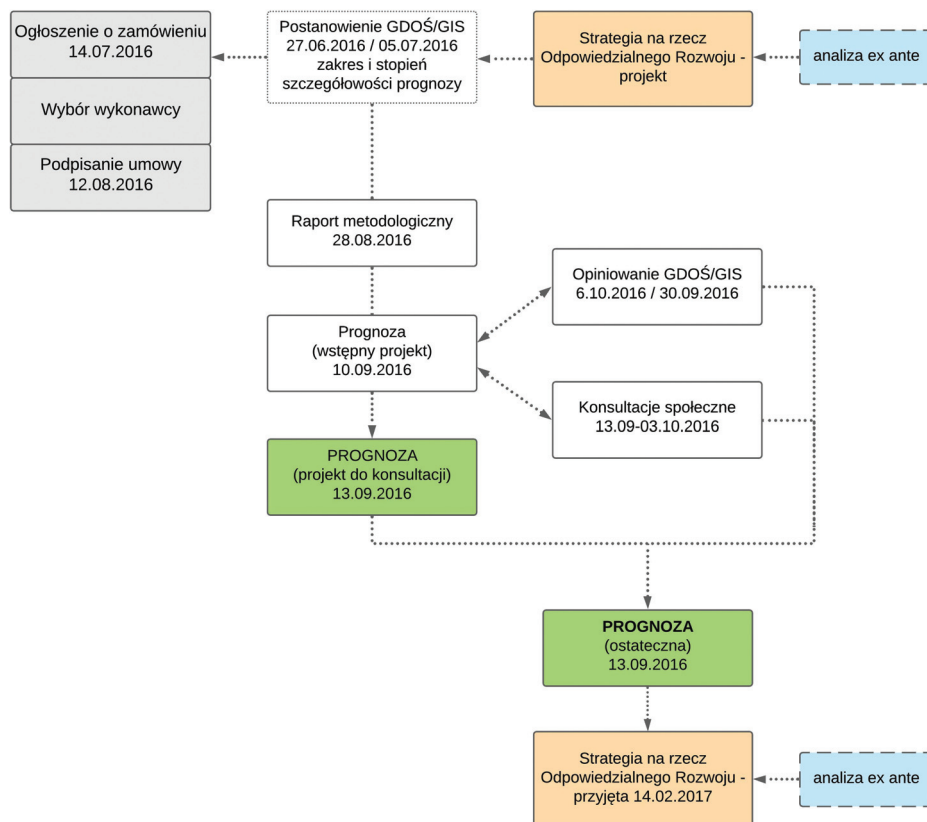
Zgodnie z art. 46 ustawy OOŚ przyjęcie SOR wymagało przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Organem koordynującym pracę przy projektowaniu zapisów SOR było Ministerstwo Rozwoju, które także nadzorowało prace związane z przeprowadzeniem całości postępowania w sprawie SOOŚ. Wykonawcę prognozy wyłoniono zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2004 Nr 19, poz. 177, tj. z dnia 26 listopada 2015 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164)). Umowę na opracowanie prognozy podpisano 12 sierpnia 2016 r. Została ona opracowana dla wersji projektu SOR z dnia 29 lipca 2016 roku. Zgodnie z opinią Głównego Inspektora Sanitarnego oraz uzgodnieniem Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, dotyczącego zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie, uwzględniała ona zakres wskazany w artykule 51 ust. 2 ustawy OOŚ, przy zachowaniu warunków o których mowa w art. 52 ust. 1 i 2 tej ustawy. Podstawą wyboru wykonawcy



Ryc. 12. Harmonogram tworzenia projektu SOR (oprac. własne)

prognozy oddziaływania na środowisko był przetarg na wykonanie ekspertyzy pt. „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Szczegółowe wymogi dotyczące zakresu prac oraz kryteria wyboru oferty zawarto w Szczegółowym Opisie Zadania. W drodze postępowania wybrano firmę Ekover, która zgodnie z harmonogramem przedstawiła do akceptacji raport metodologiczny zawierający założenia zaplanowanych analiz i ocen wykonywanych w ramach SOOŚ. Wykazano w nim, że prognoza zostanie uzupełniona o analizę strategii adaptacji programowanego rozwoju do warunków zmieniającego się klimatu. Przyjęto, że zastosowany zostanie model oceny oparty na ocenie polityk, który zakłada identyfikację celów samego dokumentu, skutków ich realizacji i ocenę czy kwestie środowiskowe zostały w nich należycie ujęte. Jako uzasadnienie dla wyboru tej metodyki podano, że projekt SOR nie zawierał konkretnych działań inwestycyjnych, a jedynie odwoływał się w tym zakresie do wskazań innych dokumentów (m.in. Konceptji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020, 9 strategii sektorowych oraz Programów Operacyjnych na lata 2014–2020). Opracowana metodologia zakłada wykorzystanie pytań badawczych zaproponowanych w Szczegółowym Opisie Zamówienia (jest to podejście często stosowane w prognozach dla dokumentów strategicznych). Projekt SOR został także poddany ewaluacji ex ante, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2006 Nr 227, poz. 1658; tj. z dnia 29 lutego 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 383). Nie

przewidziano jednak przeprowadzenia konsultacji pomiędzy zespołami wykonującymi prognozę oraz ewaluację ex ante.



Ryc. 13. Przebieg postępowania w sprawie SOOŚ dla projektu SOR (oprac. własne)

Doświadczenie zespołu wykonyującego prognozę, nazywanego w dokumentacji przetargowej zespołem badawczym, było jednym z kryteriów wyboru oferty. W ofercie, a następnie w raporcie metodologicznym przewidziano udział w pracach pięciu osób z wyższym wykształceniem, w tym 1 ze stopniem dr i 1 z stopniem dr hab., 3 osoby z wykształceniem inżynierskim, 2 z nich ukończyły uniwersyteckie studia z zakresu ochrony środowiska, 3 osoby z zespołu ukończyły studia podyplomowe z zakresu prawa ochrony środowiska, 2 osoby studia podyplomowe z urbanistyki i planowania przestrzennego, 1 osoba studia podyplomowe z zakresu analiz przestrzennych. W trakcie prac zespół wspierany był przez hydrologa, geologa oraz specjalistę ds. GIS, będących w zasobach firmy opracowującej prognozę. Wszystkie osoby posiadały długoletnie doświadczenie w wykonywaniu ocen strategicznych. Na podstawie przedłożonych informacji można stwierdzić, że zespół specjalistów ds. SOOŚ zapewniał wysoką jakość merytoryczną wykonywanych analiz.

Wykonawca prognozy został wyłoniony z uwzględnieniem kryterium wyboru ofert, wśród których cena stanowiła tylko 10%, pozostałe kryteria miały charakter merytoryczny, w tym propozycja metodologii 50%, doświadczenie w badaniach środowiskowych i ocenach środowiskowych dla inwestycji – 20%, doświadczenie w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko – 15%. Tak ustalone kryteria spowodowały, że została wybrana druga najniższa oferta spośród złożonych, na kwotę 60 tys. złotych brutto. Biorąc pod uwagę przeciętne wynagrodzenie miesięczne w Polsce (według danych GUS, 2017), wynoszące ok. 4,5 tys. złotych brutto (z kosztami pracodawcy ok. 6 tys.), pozwalałoby to na opłacenie maksymalnie 10 osobomiesięcy pracy (nie uwzględniając kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz administracyjnych).

Ministerstwo Rozwoju na przeprowadzenie analiz i ocen, a także na przygotowanie prognozy przeznaczyło 6 tygodni, natomiast w ciągu 11 tygodni od dnia podpisania umowy założono opracowanie końcowej wersji prognozy uwzględniającej wnioski złożone w ramach konsultacji społecznych, opinie GDOŚ i GIS oraz opinie zamawiającego. W trakcie prowadzonych prac czas przeznaczony na wykonanie prognozy został na prośbę zamawiającego skrócony do 4 tygodni.

W analizowanym przypadku zapewniono dobre ramy współpracy pomiędzy wykonawcą prognozy a pracownikami merytorycznymi zamawiającego. Konsultacje odbywały się telefonicznie oraz mailowo. Niestety bardzo krótki termin wyznaczony na opracowanie prognozy był czynnikiem ograniczającym skuteczność postępowania w sprawie SOOŚ. W rozdziale 1.3 prognozy, wśród napotkanych trudności, zespół przygotowujący prognozę wskazał przyspieszony tryb opracowywania dokumentacji SOOŚ (mniej niż miesiąc). Miało to wpływ na brak możliwości przeprowadzania wystarczająco szczegółowych wyjaśnień z autorami SOR i powodowało różnice w poziomie szczegółowości przeprowadzonych analiz. Ten aspekt należy brać pod uwagę przy ocenie poszczególnych rodzajów skuteczności. Środki finansowe przeznaczone na realizację zadania, w ocenie wykonawcy prognozy, były wystarczające. Konieczny podkreślenia jest także fakt dobrego porozumienia konsultantów środowiskowych i zespołu nadzorującego SOOŚ ze strony ministerstwa. Obie strony były zadowolone ze współpracy, prowadzone dyskusje dotyczące ocen oddziaływania oraz proponowanych rekomendacji przebiegały na wysokim poziomie zrozumienia konieczności równoważenia celów środowiskowych i gospodarczych. Jak wykazano w części prezentującej skuteczność merytoryczną zespół konsultantów środowiskowych mógł pracować niezależnie.

6.1.2. Skuteczność proceduralna – SOR

Analizy wykazały, że postępowanie SOOŚ dla SOR zostało przeprowadzone zgodnie z ustawą OOŚ²². Zachowane zostały wszystkie wymagane terminy zwią-

²² Oceny skuteczności prowadzono z uwzględnieniem ówczesnego stanu prawnego, co oznacza, że brano pod uwagę treść ustawy OOŚ sprzed zmian (w przypadku SOR stan prawny na pierwszą połowę 2017 r.).

zane z opiniowaniem oraz udziałem społeczeństwa. Zakres opracowanej prognozy uwzględniał stanowiska Generalnego Inspektora Sanitarnego (GIS) i Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ). Zasadniczo spełniała ona te wymagania, choć po przeprowadzeniu pogłębionej analizy można dojść do wniosku, że niektóre elementy były potraktowane pobieżnie (Tabela 10). W szczególności dotyczy to oceny oddziaływań skumulowanych, ocen wariantowych oraz ocen transgranicznych. Oceny oddziaływań skumulowanych w zasadzie nie wykonano, nie wyjaśniono także, dlaczego zrezygnowano z tej analizy. W odniesieniu do oceny wariantowej z treści prognozy wynika, iż proponowane rekomendacje uznano za analizę wariantów. Można się z takim podejściem zgodzić, jednak wymagałoby to pogłębienia oceny tych wariantów. Odniesienie się do oddziaływań transgranicznych zostało opisane w ogólnikowy sposób, nie dający pewności o braku takich oddziaływań.

Skuteczność proceduralną oceniono jako poprawną, jednak z pewnymi istotnymi uchybieniami (Tabela 11), które dotyczyły, w szczególności, braku oceny oddziaływań skumulowanych, analizy różnych wariantów, a także oceny możliwości wystąpienia oddziaływań transgranicznych. Obniżenie skuteczności proceduralnej wynikało przede wszystkim z nieprawidłowego poinformowania społeczeństwa o sposobie uwzględnienia złożonych uwag i wniosków (brak uzasadnienia powodów odrzucenia wniosków). Podobna sytuacja wystąpiła w odniesieniu do opinii przedłożonych przez GDOŚ. Proceduralnie dochowano terminów przekazania do opiniowania, jednak nie w pełni uzasadniono powody, dla których przyjęty dokument nie uwzględnia wszystkich uwag merytorycznych.

Tabela 11. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do wymaganych elementów w prognozie (oprac. własne)

Pytanie badawcze (sprawdzające)	Ocena skuteczności proceduralnej w skali (0–3)	Uzasadnienie oceny
Ocena oddziaływania na poszczególne komponenty środowiska:		
Wody	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny oddziaływań, propozycje minimalizowania oraz rekomendacje
Powietrze	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny oddziaływań, propozycje minimalizowania oraz rekomendacje
Gleba	2	Przedstawione analizy nie zostały wystarczająco opisane i uzasadnione
Krajobraz	2	Przedstawione analizy nie zostały wystarczająco opisane i uzasadnione
Flora, fauna, bioróżnorodność	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny oddziaływań, propozycje minimalizowania oraz rekomendacje
Ludzie	2	Nie zidentyfikowano oddziaływań negatywnych
Zabytki	2	Przedstawione analizy nie zostały wystarczająco opisane i uzasadnione

Klimat	2	Nie zidentyfikowano oddziaływań negatywnych
Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 Ocena możliwości wystąpienia znaczących negatywnych oddziaływań na obszary Natura 2000	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny oddziaływań, propozycje minimalizowania oraz rekomendacje
Przeprowadzenie oceny oddziaływań skumulowanych	0	W prognozie (zarówno w projekcie i w wersji ostatecznej) nie wykonano oceny oddziaływań skumulowanych
Ocena rozwiązań alternatywnych (ocena wariantowa)	1	W prognozie połączono warianty alternatywne z rekomendacjami. Nie zawarto wystarczająco wnikliwej oceny wariantów alternatywnych
Przeprowadzenie oceny oddziaływań transgranicznych	1	Niewystarczające uzasadnienie oceny „...nie można z całą pewnością stwierdzić, że zdefiniowane oddziaływania będą miały charakter transgraniczny” i na tej podstawie stwierdzono, że nie ma podstaw do przeprowadzenia procedury transgranicznej

Tabela 12. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do etapów postępowania w sprawie SOOŚ dla SOR (oprac. własne)

Pytanie badawcze (sprawdzające)	Ocena skuteczność proceduralnej (0–3)	Uzasadnienie oceny
Zapewnienie udziału społecznego	2	Umożliwienie udziału społeczeństwa w postępowaniu zostało przeprowadzone poprawnie (zgodnie z ustawą OOŚ). W podsumowaniu nie zawarto pełnej informacji o złożonych uwagach przez osoby fizyczne, skoncentrowano się na złożonych uwagach przez organizacje pozarządowe, jednak uzasadnienie powodów odrzucenia uwag zostało opracowane w niewystarczający sposób.
Opiniowanie przez wymagane ustawą OOŚ organy (GDOŚ, GIS)	2	Zrealizowane zgodnie z wymogami prawnymi. Niepełne uwzględnienie rekomendacji GDOŚ oraz częściowo zbyt lakoniczne uzasadnienie braku uwzględnienia uwag.

Do przeprowadzenia skutecznej pod względem proceduralnym, jak i merytorycznym SOOŚ, konieczne jest wykonanie pełnej oceny skutków realizacji wyznaczonych celów na środowisko. By to wykonać, oceniany dokument powinien być kompletny. W przypadku SOR, aby ocenić jego potencjalne oddziaływania na środowisko, konieczne jest zapoznanie się definicjami planowanych do osiągnięcia wskaźników. Wersja SOR, która została poddana strategicznej oce-

nie (wersja z 29 lipca 2016 r.) dla części wskaźników definiowała tylko wartości bazowe, bez możliwości przeprowadzenia oceny z uwzględnieniem wartości planowanych do osiągnięcia, identyfikacja oddziaływań była niepełna (i można spodziewać się błędnego wnioskowania).

6.1.3. Skuteczność merytoryczna – SOR

Skuteczność merytoryczną oceniano na dwóch poziomach:

- 1) sposób uwzględnienia zaleceń i rekomendacji wynikających z prognozy w ostatecznej wersji przyjętego dokumentu;
- 2) poziom wykorzystania ocen sformułowanych w prognozie przez szeroko rozumiane społeczeństwo, na etapie formułowania wniosków do SOR, oraz przez organy opiniującego (GDOŚ oraz GIS), a także ich wykorzystanie w ostatecznej wersji dokumentu.

W prognozie sformułowano 37 rekomendacji, nadając im 3 stopnie istotności oraz 2 rekomendacje o charakterze redakcyjnym (Tabela 13). Przyjęto równoważne traktowanie rekomendacji oraz wariantów alternatywnych (Prognoza SOR, rozdział 4.11), które oceniono pod kątem istotności zastosowania danego wariantu w SOR, w tym przypadku już używając sformułowania „rekomendacje”.

Tabela 13. Rodzaj i liczba rekomendacji sformułowanych w prognozie opracowanej dla SOR (opracowane na podstawie Prognozy oddziaływania na środowisko Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – wersja ostateczna)

Istotność	Rodzaj rekomendacji	Liczba rekomendacji
	Rekomendacja o wysokiej istotności – wyniki prognozy wskazują na konieczność uwzględnienia w SOR	15
	Rekomendacja istotna – wyniki prognozy zalecają rozważania możliwości uwzględnienia w SOR	10
	Rekomendacja o mniejszym stopniu istotności – wyniki prognozy wskazują ją jako wariant poprawiający założenia SOR pod kątem OŚ, ale zmiana nie jest konieczna	12
	Rekomendacja niedotycząca ochrony środowiska – o charakterze formalnej uwagi (np. błędnego formatowania)	2

Kodowanie i analizy przeprowadzano dla wstępnego projektu prognozy przekazanej do dyskusji z Ministerstwem, następnie dla wersji poddawanej konsultacjom społecznym i wersji ostatecznej, przygotowanej z uwzględnieniem opinii GDOŚ i GIS oraz społeczeństwa. We wstępnej wersji projektu prognozy w tekście sformułowano szereg zaleceń różnej wagi oraz o zróżnicowanej szczegółowości. W tej wersji rekomendacje były na wstępnym etapie opracowania

i zostały dopracowane dopiero w wersji przekazanej do konsultacji społecznych. W związku z tym, analiza rekomendacji i ich uwzględniania odnosi się do wersji ostatecznej prognozy.

Przeprowadzone kodowanie tekstu prognozy (wersja do konsultacji) wykazało sformułowanie 74 istotnych zaleceń zawartych w tekście (Tabela 14). Nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego znaczna część zaleceń nie została wykorzystana do sformułowania rekomendacji, tym bardziej, że użycie takiej formy prezentacji zaleceń może być niewystarczające dla prawidłowego wykorzystywania wyników prognozy. Zdecydowanie zauważalne jest, że zespół konsultantów środowiskowych pracował pod presją czasu. W prognozie przedstawiono wyniki wnikliwych analiz oraz ocen, ale nie zawsze przełożyło się to na sformułowanie konkretnych rekomendacji oraz zaleceń dotyczących etapu wdrażania SORu. Oczywiście, na tym etapie nie wiadomo, czy uwypuklenie zaleceń oraz rekomendacji przyczyniłoby się do lepszego uwzględniania aspektów środowiskowych przy wdrażaniu SOR, ale z pewnością konkretne sformułowania mogłyby wzmocnić ich stosowanie. W tabeli 14 wskazano, które z rekomendacji należało włączyć do oceny na etapie monitorowania wdrażania SOR.

Skuteczność merytoryczna powinna być wzmacniana poprzez prawidłową współpracę specjalistów odpowiedzialnych za przygotowanie projektu ocenianego dokumentu oraz zespół konsultantów środowiskowych ds. prognozy. W omawianym przypadku współpracę prowadzono pomiędzy specjalistami z ministerstwa odpowiedzialnymi za przeprowadzenie postępowania SOOŚ a zespołem konsultantów. Nie odbywała się bezpośrednia współpraca z autorami projektu SOR. Ministerstwo otrzymało projekt prognozy 10 września 2016 r. do wewnętrznej dyskusji. Wprowadzono 22 uwagi (w tym 11 uwag merytorycznych, 3 o charakterze redakcyjnym oraz 2 dotyczące bezpośrednio SOR), a także 4 uwagi o charakterze informacyjnym lub wyrażające akceptację dla argumentacji przeprowadzonej w Prognozie. W ostatecznej wersji prognozy uwzględniono 15 uwag zamawiającego, najczęściej bezpośrednio stosując się do wniesionych uwag (miało to charakter uszczegółowień lub usunięcia fragmentów analiz). 7 uwag dotyczących oceny oddziaływań nie zostało uwzględnionych przez zespół konsultantów SOOŚ i co najważniejsze, po przedyskutowaniu argumentów specjaliści z ramienia Ministerstwa Rozwoju zapewnili bezstronność zespołowi SOOŚ²³. Istotnym problemem na etapie oceny SOR, wpływającym na skuteczność merytoryczną oraz potwierdzającym pracę pod presją czasu, było przekazanie do wewnętrznej recenzji niedopracowanej wersji prognozy. Szczególnie dotyczyło to rekomendacji, do których specjaliści ministerstwa nie mogli się odnieść. W związku z tym należy uznać, że ta część prognozy nie była uzgadniana. Ten element jest istotny z punktu widzenia zapewnienia wysokiej skuteczności w zakresie podnoszenia wiedzy wszystkich uczestników SOOŚ (merytoryczna dyskusja wspiera wypracowanie dobrych rekomendacji).

²³ Oprócz 7 uwag merytorycznych, omyłkowo nie uwzględniono jednej uwagi o charakterze redakcyjnym.

W tabeli 14 przedstawiono zestawienie zaleceń i rekomendacji sformułowanych w prognozie oraz wykonanych analiz zawierających informację o sposobie ich uwzględnienia w postępowaniu SOOŚ, tzn. uwzględnienie w przyjętej strategii lub uzasadnienie odrzucenia uwagi. W pierwszej kolumnie tabeli zawarto treści prezentowane w prognozie podane w formie *in extenso* (w tekście)²⁴, następnie informacje uzyskane w wyniku kodowania i analiz mówiące czy na podstawie zaleceń sformułowano rekomendację oraz informacje o sposobie uwzględnienia (trzecia kolumna), z wyjaśnieniem, czy w uzasadnieniu podano wyjaśnienie o powodzie odrzucenia rekomendacji (czwarta kolumna).

W ocenie skuteczności merytorycznej istotne jest to, w jaki sposób zamawiający uzasadnia odrzucenie rekomendacji mających na celu minimalizowanie negatywnego wpływu projektowanego dokumentu lub zwiększenie poziomu uwzględniania aspektów środowiskowych. W czwartej części SOR zawarto „Podsumowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko”, znalazły się w nim informacje na temat sposobów uwzględnienia wyników oceny²⁵. Sformułowano tam jedynie ogólną deklarację: *„Propozycje te znalazły w większości odzwierciedlenie – niekoniecznie literalne – w wersji tekstu SOR po konsultacjach”*. Pomimo spodziewanych negatywnych oddziaływań związanych z planowanymi inwestycjami takimi jak: Kanał Śląski, Przekop Mierzei Wiślanej, połączenie Odra–Dunaj czy planowanej przebudowie rzek, celem zwiększenia roli śródlądowego transportu wodnego i uzyskania przez śródlądowe drogi wodne wyższych klas żeglowności autorzy strategii podjęli decyzję, że projekt SOR nie ulegnie w tym obszarze zmianie. Uzasadniono to podejście tym, że decyzje uszczegóławiające w stosunku do tych inwestycji będą podejmowane na podstawie kolejnych analiz, w tym obejmujących wpływ na środowisko i jego elementy. Takie podejście należy uznać za nacechowane niską skutecznością merytoryczną, ponieważ zauważone na tym etapie planowania możliwe negatywne oddziaływania powinny zostać przynajmniej wnikliwie rozważone. Tego warunku decydującego o skuteczności merytorycznej nie dochowano.

W prognozie trafnie zidentyfikowano istotny z punktu widzenia skuteczności SOOŚ problem niedostosowania projektowanych zamierzeń i działań do problemów zidentyfikowanych w diagnozie SORu, a dotyczących problemów ochrony przyrody: *„Analiza zamierzeń Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju nie pozwala na rozwiązanie wskazanych w niniejszym podrozdziale problemów ochrony przyrody. Wzmocnienie SOR w zakresie uwzględnienia aktualnych zagrożeń ochrony przyrody i wskazania niezbędnych w tym zakresie działań byłoby wysoce pożądane ze środowiskowego punktu widzenia. Tym bardziej, iż nie ma obecnie innego dokumentu, który pozwoliłby kompleksowo rozwiązać wskazane obszary problemowe”*.

²⁴ W większości przypadków zachowywano oryginalną pisownię, wprowadzano korektę językową tylko w odniesieniu do literówek i błędów stylistycznych.

²⁵ SOR, str. 312

Tabela 14. Zalecenia i rekomendacje sformułowane w prognozie oddziaływania na środowisko projektu SOR (oprac. własne)

Ocena zawarta w prognozie (treść + rekomendacje, podane in extenso)	Czy sformulowano rekomendację? tak/nie	Czy w SOR uwzględniono treść oceny, tak aby zminimalizować negatywne oddziaływanie lub poprawić uwzględnienie aspektów środowiskowych?	Uzasadnienie w przypadku odrzucenia uwagi
Cel główny: Na poziomie celu głównego SOR „nie identyfikuje kwestii środowiskowych i kapitału naturalnego jako szczególnego obszaru strategicznego. Brak uwzględnienia kapitału środowiskowego jako podstawy rozwoju kraju stanowi odstępstwo od propozycji europejskich w tym zakresie. Cel główny mógłby brzmieć: tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym.	tak rekomendacja istotna	tak (całkowicie zgodnie z rekomendacją)	–
Wykorzystanie potencjałów Polski do promocji turystyki także powinno opierać się o walory środowiska. Dodatkowo ważne jest, aby rozwój turystyki, szczególnie na obszarach cennych przyrodniczo uwzględnił pojemność środowiska oraz był ukierunkowany na zrównoważone formy turystyki.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Cel I: Reindustrializacja / Diagnoza: W opisie zagrożeń zabrakło podkreślenia, iż zapewnienie bezpieczeństwa surowcowego nie powinno być realizowane kosztem środowiska, w tym szczególnie obszarów chronionych. Należy rozważyć uzupełnienie co powinno mieć wpływ na przewidziane działania.	tak	nie	brak (przyczyną mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Prawo w służbie obywatela i gospodarki: Przy zakładanej redukcji barier prawnych należy wręcz literalnie zapisać, iż nie będzie się to odbywało kosztem środowiska i przyrody – obecnie silnie zauważalna jest opinia, przebijająca się w treści SOR, iż prawna ochrona przyrody jest czynnikiem ograniczającym rozwój gospodarczy.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	nie	brak odniesienia się w uzasadnieniu, prawdopodobnie uznano, że istniejące zapisy uwzględniają tę uwagę

Do pełnego ujęcia celów środowiskowych rekomenduje się uwypuklenia jego elementów jako „dobra” jako takiego i zaprezentowanie celów środowiskowych również jako kapitału niewymiernego.	nie	nie	brak (przyczyną mógł być brak szczegółowej rekomendacji zestawionej tabelarycznie)
Należy jednak zauważyć, że nie zidentyfikowano potencjału krajowego w zakresie rozwijania branż i usług związanych z adaptacją do zmian klimatu. Wydaje się, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby taką branżę traktować jako niezależną branżę priorytetową wchodzącą w skład tzw. Krajowych Inteligentnych Specjalizacji.	nie	nie	na etapie uwag przekazywanych wykonawcy prognozy udzielono wyjaśnień, że jest to niemożliwe (Ta rekomendacja powinna zostać usunięta, jest bezzasadna, gdyż adaptacja do zmian klimatu powinna być zintegrowana ze wszystkimi specjalizacjami.)
Kierunek: Doskonalenie systemu stanowienia prawa: W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że to właśnie Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko może być doskonałym elementem systemu oceny wpływu regulacji na środowisko i społeczeństwo. Wydaje się, że wprowadzenie uproszczonej oceny oddziaływania na środowisko (jako całości) dostosowanej do niskiego poziomu szczegółowości mogłoby być efektywnym systemem konsultowania ze społeczeństwem projektów, nie tylko dokumentów strategicznych, ale także projektów aktów prawnych.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Istotnym jest aby poprawa warunków inwestycyjnych nie była wprowadzana na równocześnie ze szkodą dla niezależności systemów ocen oddziaływania na środowisko.	zalecenie do etapu wdrażania	nie dotyczy	do oceny na etapie wdrażania, w SOR założono nowelizację przepisów OOS, co może być zagrożeniem dla systemu OOS.
Proponuje się w ramach reformy położenie jeszcze większego nacisku na powiązanie wyników ocen prowadzonych na etapie strategicznym z zakresem raportu określającym w ramach ocen oddziaływania na środowisko. Podobnie warto byłoby rozpatrzyć lepsze dostosowanie wymogów ustawy OOS do oceny dokumentów strategicznych o dużym stopniu ogólności.	zalecenie dotyczące zmiany prawa w zakresie SOOS	nie dotyczy	w uzasadnieniu zawarto informację, że część z postulatów prognozy została uwzględniona

Kierunek wzmocnienie strategicznej koordynacji i zarządzania politykami publicznymi warto zwrócić uwagę na konieczność integracji ochrony środowiska w strategicznym zarządzaniu krajem.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
e-państwo / Budowa społeczeństwa informacyjnego: Należy rozważyć dodanie zapisów o zwiększeniu dostępu do danych o środowisku (obecnie udostępnianymi odpłatnie przez IMGW czy IUNG) szczególnie w celu wykonywania analiz naukowych oraz ocen oddziaływania na środowisko).	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie	brak uzasadnienia
Transport / Diagnoza: zabrakło jednak wskazania, że realizacja tego typu projektów może stać w konflikcie z celami ochrony wód i ochrony przyrody. Uzupełnienie diagnozy o taką analizę mogłoby skutkować bardziej odpowiedzialnym ze środowiskowego punktu widzenia wyznaczeniem planowanych kierunków interwencji.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Budowa zintegrowanej, wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce: na dalszych etapach wdrażania SOR, przeprowadzenie szczegółowego studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego, określającego rzeczywiste koszty środowiskowe, stopę zwrotu inwestycji, rozważenie możliwych alternatyw, by następnie dopiero w procesie otwartego dialogu ze społeczeństwem mogła zostać podjęta ostateczna decyzja o zasadności jego realizacji.	nie	do oceny na etapie wdrażania	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Kierunek Rozwój techniki/ działania: wdrażanie wysokotemperaturowych reaktorów jądrowych: rozszerzanie obecnie projektu jądrowego wymaga podjęcia tej tematyki także w diagnozie SOR i wskazania działań z zakresu zabezpieczenia sprawy odpadów promieniotwórczych.	nie	złagodzone zapisy dotyczące rozwoju energetyki jądrowej, zrezygnowano z projektu strategicznego kogeneracja jądrowa	–
Istotne jest właściwe prowadzenie ocen oddziaływania na środowisko, w których cele energetyczne nie będą miały nadrzędności w stosunku do celów ochrony różnorodności biologicznej oraz celów środowiskowych dla wód powierzchniowych.	nie	do oceny na etapie wdrażania	–

Rozwiązaniem, zgodnym z promowanym w SOR podejściem ekoinnowacyjnym, mogłoby być promowanie wariantów związanych z nowoczesnymi, nieinwazyjnymi turbinami oraz infrastrukturą towarzyszącą nowym obiektom hydrotechnicznym.	nie	do oceny na etapie wdrażania	–
Kierunek Restrukturyzacja sektora górnictwa węgla kamiennego dodanie do SOR działań zmierzających do minimalizacji istniejących oddziaływań na środowisko przemyśle wydobywczego, a także do minimalizacji ew. nowych presji, jeśli planowane zwiększenie wydajności kopalni miałyby wiązać się z „otwieraniem” nowych złóż.	nie	nie (był i jest zapis: „przy jednoczesnym spełnieniu wymogów ochrony środowiska)	brak (przyczyną mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Kapitał dla rozwoju / Zwiększenie koordynacji wsparcia inwestycji rozwojowych: W kierunku zwiększenia wykorzystania publicznych źródeł współfinansowania do stymulowania prywatnych nakładów inwestycyjnych podkreśla się istotę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) wskazując, iż stwarza to szansę na realizację istotnych projektów w takich obszarach jak: edukacja, ochrona zdrowia czy infrastruktura. Wydaje się, iż zasadnym byłoby w tym miejscu wskazanie także ochrony środowiska, co mogłoby mieć wpływ na późniejszy sposób wdrażania kierunku. W kierunku wskazano też projekt strategiczny polityka rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) definiujący działania prowadzące do wzrostu efektywności wydatków publicznych w zakresie dostarczania wysokiej jakości usług publicznych i infrastruktury publicznej. Podobnie jak powyżej wydaje się, iż dopisanie w tym miejscu na osobnej pozycji ochrony środowiska mogłoby przynieść pozytywny środowiskowo skutek na etapie wdrażania kierunku.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	uwzględnione	–
Ekspansja zagraniczna: Dla wzmocnienia pozycji polskiego eksportu na rynkach zagranicznych warto uwzględnić wysokie wymogi ochrony środowiska oraz prośrodowiskowe projektowanie produktów oraz usług (eco-designe).	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	uwzględniono	–
Ekspansja zagraniczna/wzmocnienie rozpoznawalności polskich produktów oraz Marki Polskiej Gospodarki: sugeruje się, by w ślad za promocją turystyki promować działania wspierające tę branżę gospodarki w przyjęciu zwiększonego ruchu turystycznego bez szkody dla środowiska.	tak rekomendacja o mniejszym	uwzględniono	–

Takie zadanie może zostać dopisane do kluczowego projektu jakim jest budowa Domu Polskich Turystycznych Marek Terytorialnych wraz z systemem koordynacji polityki turystycznej.	stopniu istotności		
Rozwój zrównoważony terytorialnie/Rozwój miast – wsparcie horyzontalne: Wsparcie horyzontalne miast zakłada natomiast poprawę jakości środowiska miejskiego i budowanie miasta „zielonego” poprzez zmniejszanie uciążliwości oddziaływania na otoczenie. Być może właściwe byłoby tu również podkreślenie roli tzw. „niebieskiej infrastruktury” pozwalającej na zatrzymanie i zagospodarowanie wód opadowych, które przyczynia się przeciwdziałaniu zagrożeniom suszy i powodzi w rejonach silnie zurbanizowanych.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	pośrednio (usunięty fragment) zaś zapisy dotyczące błękitnej infrastruktury zawarto w kierunku interwencji: zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód	–
Środowisko naturalne: zmiana tytułu obszaru na Środowisko.	tak rekomendacja nie dotycząca ochrony środowiska	tak	–
Środowisko naturalne: Warto w tym wypadku skorygować w diagnozie, że problemem jest raczej zbyt mała retencja zlewni, a nie tylko zbyt mała ilość wód zgromadzonych w zbiornikach.	nie	tak (dodano fragment)	–
Środowisko naturalne: SOR wymaga uzupełnienia w tym zakresie, przede wszystkim rozwinięcia wymaga przedstawienie bogactwa różnorodności biologicznej gatunków, obszarów chronionych i cennych przyrodniczo, choćby w ujęciu statystycznym.	nie	tak (dodano fragment)	–
Środowisko naturalne: przeformułowanie stwierdzenia na „zmniejszenie skali konfliktów jakie zamierzenia gospodarcze powodują w kontekście potrzeb ochrony zasobów przyrody.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)

Środowisko naturalne: Kierunek Ochrona gleb przed degradacją Pełne objęcie rozwoju i utrzymania zielonej infrastruktury pojęciem „inwestycji celu publicznego warto dodać także błędną infrastrukturę i także ten rodzaj zarządzania wodą w mieście objąć pojęciem „inwestycji celu publicznego”.	nie	to działanie zostało usunięte w przyjętej wersji SOR	–
Środowisko naturalne: W założeniach kierunku Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego proponuje się przeformułowanie stwierdzenia na „zmniejszenie skali konfliktów jakie zamierzenia gospodarcze powodują w kontekście potrzeb ochrony zasobów przyrody”.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
W kierunku Polityka surowcowa państwa w prognozie sformułowano założenie: w tworzonej polityce nie może zabraknąć dogłębnej analizy presji, jaką zabezpieczenie surowców może wywołać na środowisko w perspektywie długoterminowej, i która powinna stać się również podstawą do wprowadzania działań zabezpieczających cele środowiskowe i minimalizujących zidentyfikowane oddziaływania.	nie	nie dotyczy/ zalecenie ma charakter edukacyjny	–
W kierunku Oddziaływanie na jakość życia w zakresie klimatu akustycznego i oddziaływanie pól elektromagnetycznych zalecono równoległe do opracowania racjonalnych standardów wprowadzenie także rozwiązań polegających na uzgodnieniach z właścicielami działań możliwości odstąpienia od realizacji ekranów akustycznych na poczet innych rozwiązań realizowanych poza obszarami, do których zarządcy dróg mają prawo.	nie	nie (poziom szczegółowości zalecenia nieadekwatny do poziomu ocenianego dokumentu)	–
Kierunek Gospodarka odpadami można jednak wzmocnić poprzez jego połączenie z obszarem energetyka i działaniem polegającym na wspieraniu produkcji energii elektrycznej i ciepła w skojarzeniu (kogeneracja) w zakresie powiązania zakładów przetwarzania odpadów z lokalnymi sieciami ciepłowniczymi.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Obszar Bezpieczeństwo narodowe: w prognozie zaleca się, aby zastanowić się na wydzieleniu jednego działania lub nawet kierunku, którego celem byłoby tylko stworzenie procedur i ram administracyjnych, a także przygotowanie zaplecza pod działania służb w okresie wystąpienia opisanych powyżej zagrożeń.	nie	treść zalecenia pośrednio ujęta w przyjętej wersji SOR	–

Bezpieczeństwo narodowe / Zwiększenie skuteczności państwa w zakresie zwalczania przestępczości: Ujęcie, w obszarze wspierającym, w kierunku interwencji traktującym o zwiększeniu skuteczności państwa, w zakresie zwalczania przestępczości również aspektów środowiskowych, tj. przestępstw wobec środowiska.	tak rekomendacja istotna	nie	brak uzasadnienia
Reindustrializacja / Surowce mineralne dla przemysłu: Katalog działań na rzecz zabezpieczenia dostępu przemysłu do nieenergetycznych surowców mineralnych (przy szczególnym uwzględnieniu koncepcji gospodarki o obiegu zamkniętym i dyplomacji surowcowej) obligatoryjnie musi zostać poddany ocenie w ramach SOOŚ. W wielu wypadkach zapewnienie dostępu do surowców mineralnych może stać w konflikcie z celami ochrony przyrody, a także z ochroną przed oddziaływaniami takim jak hałas, pylenie czy degradacja krajobrazu, powierzchni ziemi czy wód.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	do oceny na etapie wdrażania	–
Reindustrializacja / Surowce mineralne dla przemysłu: Należy rozważyć zmianę tytułu projektu strategicznego z „Surowce dla przemysłu – przygotowanie Planu działań na rzecz zabezpieczenia podaży nieenergetycznych surowców mineralnych” na „Surowce dla przemysłu – przygotowanie Planu działań na rzecz zabezpieczenia zrównoważonego dostępu do nieenergetycznych surowców mineralnych”.	tak rekomendacja istotna	nie	Brak uzasadnienia
Obszar Małe i średnie przedsiębiorstwa: W odniesieniu do zmiany struktury małych gospodarstw rolnych prognoza zaleca opracowanie wymogów prowadzenia takich zmian, które nie wpłyną negatywnie na różnorodność, a przynajmniej wsparcie powinno wymagać uwzględnienia określonych warunków.	tak rekomendacja istotna	do oceny na etapie wdrażania	–
Diagnoza SOR powinna zostać uzupełniona o informację o zagrożeniach, jakie mogą być związane z planowanymi przekształceniami polskich rzek.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
W prognozie umieszczono zalecenie wskazujące, że szczegółowa analiza skutków dla środowiska, w tym dla środowiska przyrodniczego, powinna mieć miejsce na etapie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko „planu rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030”.	nie	do oceny na etapie wdrażania	–

Projekt strategiczny Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską zapewniającej dostęp do Portu Elbląg kanałem żegludowym przez Mierzęję Wiślana; w diagnozie brakuje wskazania, że realizacja tego typu projektu może stać w konflikcie z celami ochrony przyrody.	nie	nie	w uzasadnieniu wspomniano, że projekty tego typu najprawdopodobniej będą podlegały ocenie wpływu na przyrodę, zgodnie z wymogami Ustawy o ochronie przyrody
Kierunek Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód: W prognozie zapisano, że bardziej uzasadnione jest wdrożenie odpowiednich działań lokalnych opartych o proces planowania i zwiększenie naturalnej retencji wodnej w obszarze zlewni, niż regionalne podejście i budowa wielofunkcyjnych zbiorników.	nie	nie	brak (przynajmniej) mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Projekt strategiczny, audyt krajobrazowy: sugeruje się, aby termin takiego audytu ustalić na wcześniejszy niż wskazany rok 2020.	nie	nie	brak (przynajmniej) mogło być niesformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Transport/Diagnoza: Wskazanym jest uzupełnienie diagnozy SOR w obszarze transportu o potencjalne zagrożenia które niesie za sobą wdrożenie działań związanych z IV klasą żeglowności oraz przekopem Mierzei Wiślanej, a także budową dużych elektrowni wodnych i zbiorników retencyjnych.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	nie	w podsumowaniu podano jedynie, że zostaną ocenione na etapie decyzji uszczegóławiających w ramach ocen środowiskowych, także prowadzonych zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody
Transport / Budowa zintegrowanej wzajemnie powiązanej sieci transportowej służącej konkurencyjnej gospodarce: Zaleca się przed podjęciem ostatecznej decyzji o realizacji projektów związanych z osiągnięciem IV klasy żeglowności oraz przekopem Mierzei Wiślanej przeprowadzenie wnikliwych studiów techniczno-ekonomiczno-środowiskowych (tzw. STES), które dokładnie oceniłyby skalę kosztów środowiskowych w kontekście korzyści jakie są planowane dla środowiska w tym zakresie. Wyniki tych badań powinny być podstawą do otwartej debaty ze społeczeństwem a następnie do podjęcia ostatecznych decyzji o wdrażaniu tych projektów.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	nie	w podsumowaniu podano jedynie, że zostaną ocenione szczegółowo na etapie decyzji uszczegóławiających w ramach ocen środowiskowych, także prowadzonych zgodnie z art. 34 ustawy o ochronie przyrody

Transport / Budowa zintegrowanej sieci transportowej. Jako wariant alternatywny dla projektu związanego z IV klasą żeglowności można rozpatrywać jeszcze szersze wsparcie projektów kolejowych. Charakteryzują się one co prawda większymi emisjami nie mniej jednak ich realizacja powinna być związana z mniejszym kosztem środowiskowym.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	–	rekomendacja miała charakter rozważania wariantu alternatywnego – nie wymagała uzasadnienia
Wykonanie pełnej oceny strategicznej dla projektu przyszłej Strategii rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce.	nie	do oceny na etapie wdrażania	–
Działanie rozwój infrastruktury przeciwpowodziowej: Zaleca się uzupełnienie w tym zakresie SOR i przyznanie pierwszeństwa takiemu kryterium opłacalności tego rodzaju inwestycji, które będzie odzwierciedlać wysoki stosunek korzyści bezpieczeństwa życia oraz mienia społecznego do strat poniesionych przez środowisko naturalne.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
W diagnozie określono zróżnicowanie w zakresie lepszej jakości powietrza we wschodniej, mniej uprzemysłowionej części kraju, wskazując to jako jej przewagę konkurencyjną. W Prognozie zalecono, aby podkreślić konieczność zachowania tej przewagi w kontekście postulowanej dynamizacji wzrostu PKB regionu, by nie odbył się on kosztem jakości środowiska, jak to miało miejsce np. na Górnym Śląsku.	nie	nie	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Niezidentyfikowanym w SOR problemem, jest niewydolny system poboru opłat na autostradach. Powoduje on znaczący lokalny wzrost stężeń zanieczyszczeń komunikacyjnych w miejscach powstawania zatorów, tj. na bramkach autostradowych. Efektywnym i wpisującym się w postulowaną cyfryzację państwa jego rozwiązaniem byłby jednolity elektroniczny system poboru opłat, który należałoby wpisać w katalog działań przewidzianych w dokumencie.	nie	nie (zbyt duża szczegółowość)	brak (przyczyną mogło być nie-sformułowanie szczegółowej rekomendacji w zestawieniu tabelarycznym)
Rozwój innowacyjnych firm: Wciążnięcie technologii z zakresu ochrony środowiska (w tym powietrza) na listę Krajowych Inteligentnych Specjalizacji, o których mowa w celu I.	tak rekomendacja o mniejszym poziomie istotności	–	na etapie uwag przekazywanych wykonawcy prognozy udzielono wyjaśnień, że jest to niemożliwe; rekomendacja ta powinna zostać usunięta, gdyż jest bezzasadna, a technologie środowiskowe powinny być zintegrowane ze wszystkimi inteligentnymi specjalizacjami.

W obszarze wspierającym „Środowisko naturalne” należałoby zdefiniować wartości wskaźników pomiaru skuteczności realizacji celu w zakresie jakości powietrza w perspektywie roku 2030.	nie	–	–
Uszczegółowienie, na czym będą polegać działania w zakresie dynamizacji przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z systemów grzewczych i ograniczenia emisji w transporcie kołowym, o których mowa w kierunkach interwencji w ramach obszaru wspierającego „Środowisko naturalne”.	nie	–	–
Po analizie zapisów SOR wydaje się stosownym wydzielenie oddzielnego obszaru, w którym zgromadzone zostaną wszystkie postulaty, cele oraz planowane działania z zakresu planowania przestrzennego. Tym bardziej, że ład przestrzenny, przez wielu autorów, jest uważany za jedną ze składowych zrównoważonego rozwoju. Umieszczenie planowania przestrzennego w różnych miejscach w pewien sposób osłabia oddziaływanie tych zapisów. Można mieć błędne wrażenie, że jest ono wpisane „przy okazji”, a to osłabia jego znaczenie.	nie	nie zasadność niska – bo za prawidłowe planowanie przestrzenne odpowiada KPZK, ale warto sprawdzić czy zamawiający odniósł się dla czego odrzuca to zalecenie	brak (przyczyną mogło być nieformułowanie szczegó- wej rekomendacji w zestawie- niu tabelarycznym)
Zalecono, aby celem minimalizowania negatywnego oddziaływania na środo- wisko, w tym krajobraz, projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, a także projekty nowych aktów prawnych powinny zostać poddane procedurze SOOŚ.	nie	do oceny na etapie wdrażania	–
Środowisko naturalne / Zarządzanie zasobami dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego: W obliczu planowanego wzrostu spalania biomasy o 1000% w ciągu najbliższych trzech lat zachodzi obawa, czy taka intensyfikacja nie będzie wywołać istotnych presji na obszary chronione. Należy rozważyć podkreślenie, że biomasa, w tym w szczególności biomasa leśna, będzie pozyskiwana poza obszarami chronionymi (w tym poza obsza- rami UNESCO) oraz cennymi kulturowo i krajobrazowo, jeśli nie wynika to z działań koniecznych do utrzymania ww. obszarów.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	tak	usunięcie wskaźnika odnoszą- cego się do wykorzystania bio- masy leśnej i drewna energe- tycznego w lokalnej produkcji energii odnawialnej
Środowisko naturalne/ Likwidacja źródeł emisji zanieczyszczeń powietrza lub istotne zmniejszenie ich oddziaływania: Uszczegółowienie, na czym będą polegać działania w zakresie dynamizacji przedsięwzięć na rzecz likwidacji niskiej emisji z systemów grzewczych i ograniczenia emisji w transporcie ko- łowym, o których mowa w kierunkach interwencji w ramach obszaru.	tak rekomendacja nie dotycząca ochrony środowiska	tak	–

Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewidywaniach: Należałoby rozważyć uwzględnienie w wymienionym sektorze strategicznym – ekobudownictwie – retencjonowania wód opadowych.	tak rekomendacja istotna	do oceny na etapie wdrażania (ekobudownictwo powinno uwzględnić retencjonowanie wód opadowych)	–
Trwały wzrost gospodarczy oparty na dotychczasowych i nowych przewidywaniach: Wpisanie do sektorów strategicznych, wyszczególnionych w pierwszym celu szczegółowym, sektora przemysłu zajmującego się wytworzeniem materiałów i rozwiązań sprzyjających adaptacji inwestycji do zmian klimatu, jak np. nawierzchnie wodoprzepuszczalne, rozwiązania retencjonujące wodę opadową z terenów miejskich przy źródle powstania, technologie usuwania gazów cieplarnianych ze spalin itd.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie	brak uzasadnienia
Energia/Poprawa efektywności energetycznej: Przy wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii, należałoby by skoncentrować się głównie, na pozyskiwaniu energii ze spalania biogazu pochodzącego z oczyszczania ścieków i składowisk odpadów. Wykorzystanie biogazu tego pochodzenia zminimalizuje emisję gazów cieplarnianych do atmosfery oraz zapewni samowystarczalność energetyczną i ciepłą oczyszczalniom ścieków i składowiskom odpadów.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	tak usunięto projekt strategiczny, którego dotyczyła rekomendacja	–
Energia/Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju: W ramach przygotowania programów wykorzystania energii jądrowej należy przeprowadzić postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, tak aby ocenić ich wpływ na zdrowie i życie ludzi.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	do oceny na etapie wdrażania	–
Energia/Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju: W ramach przygotowania programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego należy przeprowadzić postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, tak aby ocenić ich wpływ na zdrowie i życie ludzi.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	do oceny na etapie wdrażania	–
Energia/Poprawa bezpieczeństwa energetycznego kraju: uzupełnienie działań dla obszaru „Energia” – poprzez uwzględnienie wymagań środowiskowych	tak rekomendacja	nie	brak uzasadnienia

wych dla utrzymania i poprawy do wymaganego, stanu zasobów wodnych, w ramach wdrożenia projektów OZE, bazujących na potencjale energetycznym wód powierzchniowych.	o wysokiej istotności			treści z zakresu z ww. zakresu są w podstawie programowej; rekomendacja powinna zostać usunięta
Kapitał społeczny/Lepsze dopasowanie kształcenia do potrzeb nowej gospodarki: Wprowadzenie elementarnej wiedzy dotyczącej wpływu działalności człowieka na klimat i sposobów minimalizujących ten wpływ do nowej podstawy programowej nauczania ujętej w obszarze „lepsze dopasowanie kształcenia do potrzeb nowoczesnej gospodarki”.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie		–
Rozwój zrównoważony terytorialnie/ Pełniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego aglomeracji: Sugeruje się wzmocnienie nacisku, przy zagadnieniach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, na ochronę terenów występowania udokumentowanych złóż kopalin przed niekontrolowanym zagospodarowaniem, w kierunku uniemożliwiającym lub utrudniającym w przyszłości eksploatację.	tak rekomendacja istotna	tak (w sposób pośredni)		–
Finanse publiczne: W obszarze finansów publicznych powinno się uwzględnić uszczelnienie systemu poboru opłaty eksploatacyjnej z sektora wydobywczego, poprzez likwidację nielegalnych kopalin, które zazwyczaj w sposób łupieżczy i niekontrolowany eksploatują złoża stanowiąc również nieuczciwą konkurencję dla legalnych kopalin ponoszących koszty opłaty eksploatacyjnej i innych opłat związanych z legalnym wydobyciem kopalin.	tak rekomendacja istotna	tak (w zarządzaniu zasobami geologicznymi) preredagowano kierunek interwencji		–
Rozwój innowacyjnych firm/ Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społecznego w narodowym systemie innowacji: Uzupełnienie działań, zaprezentowanych w I celu szczegółowym w obszarze „Rozwój innowacyjny firm” o działania z zakresu edukacji i nauki w sferze uwzględnienia standardów środowiska w projektowaniu i wdrażaniu technologii innowacyjnych, a także szkolenia z zakresu prawidłowego ujmowania kosztów środowiskowych w procesie inwestycyjnym. Taki zapis może przełożyć się na rozszerzenie tematyki szkoleń, wpiętych w tym obszarze o zagadnienia warunkujące prawidłowe, racjonalne realizowanie celów gospodarczych w duchu zrównoważonego rozwoju jak również pośrednio przyczynić się może do lepszej realizacji celu głównego jakim jest m.in. zapewnienie i zachowanie satysfakcjonującego stanu środowiska oraz zagwarantowanie biznesowi „przyjazności wobec otoczenia”.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie		rekomendacja szczegółowa

Rozwój innowacyjnych firm/Mobilizacja kapitału prywatnego....: Uzupełnienie działań, zaprezentowanych w I celu szczegółowym w obszarze „Rozwój innowacyjny firm” o działania polegające na popularyzacji i publikacji darmowych danych, opracowywanych przez środowiska naukowe z dziedziny gospodarki wodnej, w celu ułatwienia przedsiębiorcom wdrażania i weryfikacji skuteczności ekotechnologii innowacyjnych chroniących środowisko.	tak rekomendacja istotna	do oceny na etapie wdrażania	–
Małe średnie przedsiębiorstwa: Zaleca się dodanie do projektu kluczowego „Wzmocnienia systemu doradztwa rolniczego” również doradztwo klimatyczne.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie	brak uzasadnienia
Prawo w służbie obywatela/Doskonalenie systemu stanowienia prawa: Według opinii Państwowej Rady Ochrony Przyrody konieczne jest wprowadzenie specjalistycznych regulacji prawnych, wzmacniających ochronę krajobrazów przyrodniczych, w szczególności w procesie planowania zagospodarowania przestrzeni. Wobec powyższego zaleca się dodanie działania w obrębie kierunku interwencji, związanego z doskonaleniem systemu prawa o działania z zakresu uspoijnienia i wprowadzenia koniecznych rekomendowanych zmian w dziedzinie ochrony przyrody o nowe: zapisy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ograniczające procesy rozpraszania się zabudowy w otwartym krajobrazie; zapisy w ustawie o ochronie przyrody dotyczące ochrony zasobów i walorów przestrzeni przyrodniczej, w tym zwłaszcza naturalnych i półnaturalnych ekosystemów i ich przestrzennych powiązań; wprowadzenie powszechnej inwentaryzacji przyrodniczej i krajobrazowej gmin oraz obowiązku jej cykliczności (np. nie rzadziej niż co 10 lat) i oceny zachodzących zmian; zapisy w ustawie o ochronie przyrody dot. wyznaczenia, aktywnej ochrony i odtwarzania sieci korytarzy ekologicznych, uwzględniających uznawanie korytarzy jako formy ochrony przyrody;	tak rekomendacja o wysokiej istotności	nie	brak uzasadnienia; ta rekomendacja jest raczej za- lecaniem, wprawdzie bardzo istotnym, ale jednak bardziej- dopasowanym do programów poświęconych ochronie środo- wiska/przyrody (jak np. polity- ka ekologiczna państwa)

wprowadzenie obowiązku opracowania, przyjęcia i sukcesywnego wdrażania krajowej i wojewódzkich polityk krajobrazowych; powierzenie służbom parków krajobrazowych zadań i obowiązków dotyczących ochrony krajobrazu; stworzenie podstaw prawnych do realnej ochrony krajobrazu na obszarach chronionego krajobrazu, w tym wskazania organu kompetentnego do wykonywania tej ochrony.				
Zwiększenie sprawności funkcjonowania instytucji państwa, w tym administracji / Reforma systemu ocen oddziaływania na środowisko w kierunku zwiększenia jego skuteczności i odpowiedzialności: W katalogu działań dla obszaru słusznie wskazano potrzebę reformy systemu ocen oddziaływania na środowisko. W ocenie wpływu skutków realizacji założeń SOR na różnorodność biologiczną wskazano najpilniejsze wg Państwowej Rady Ochrony Przyrody zmiany, które winny zostać ujęte w zakresie tego działania. Stąd można rozważyć literalne wymienienie ich w jego opisie.	tak rekomendacja o wysokiej istotności	nie zbyt duży poziom ogólności rekomendacji, nie możliwa do uwzględnienia	brak uzasadnienia	
Środowisko naturalne/ Wskaźniki pomiaru skuteczności realizacji celu: Proponuje się wyraźnie oddzielić wskaźniki monitorujące skuteczność realizacji celów gospodarczych SOR od wskaźników o charakterze środowiskowym, odzwierciedlających stopień realizacji celów miękkich w Strategii tj. poprawie jakości życia oraz swobodnego dostępu do środowiska w stanie satysfakcjonującym.	tak rekomendacja o mniejszym stopniu istotności	nie	brak uzasadnienia; uwaga szczegółowa	
Środowisko naturalne/ Zwiększenie dyspozycyjnych zasobów wodnych i osiągnięcie wysokiej jakości wód: Proponuje się dodanie do listy działania, które oddzielnie od działań infrastrukturalnych, będą równolegle promować projekty dotyczące przywracania naturalnej retencji w zlewni w ramach równie skutecznych działań przeciwpowodziowych.	tak rekomendacja istotna	pośrednio tak do oceny na etapie wdrażania	–	
Monitoring: Zaleca się, uzupełnienie zestawu wskaźników kluczowych o wskaźnik ilustrujący problemy środowiskowe np. tzw. całościowy indeks środowiskowy lub/i podobny.	tak rekomendacja istotna	nie	brak uzasadnienia	

<p>Konieczny jest kompleks różnorodnych, długofalowych działań, zaplanowanych w krajowym programie edukacji ekologicznej, wypracowanym przy szerokich konsultacjach. Z tego względu działanie: Poprawa innowacyjności szkół i placówek oświatowych – nowa podstawa programowa, należałoby rozszerzyć m.in. o:</p> <p>zwiększenie udziału zagadnień z dziedziny ochrony przyrody i środowiska w procesie edukacji;</p> <p>wprowadzenie do zakresu edukacji powszechnej zagadnień dotyczących ochrony krajobrazu;</p> <p>włączenie mediów publicznych do zwiększenia udziału zagadnień dotyczących ochrony przyrody i środowiska w programach emitowanych w ramach „misi”;</p> <p>wykraczających poza programy promujących łowiectwo;</p> <p>promowanie i wspieranie działań lokalnych i społecznych na rzecz ochrony przyrody, w tym idei społecznych ostoj przyrody;</p> <p>szczególne intensyfikacja działań edukacyjnych w sąsiedztwie obszarów przyrodniczo cennych i chronionych;</p> <p>przestrzeganie spójnego, pro przyrodniczego przekazu wychodnego z wszystkich organów państwowych (obecnie dominuje przekaz traktujący ochronę przyrody jako zagadnienie mało istotne, stanowiące niepotrzebne utrudnienie w rozwoju gospodarczym).</p>	<p>tak</p> <p>rekomendacja istotna</p>	<p>rekomendacja jest rozbudowana – ma charakter szczegółowej uwagi, która powinna zostać uwzględniona w polityce ekologicznej państwa</p>	<p>brak uzasadnienia; można uznać, że organ opracowujący SOR uznał, że uwaga ta mieści się „wśród rekomendacji uwzględnionych nieliteralnie ale poprzez oddanie intencji”</p>
<p>Rozwój innowacyjnych firm/ Wzmocnienie kapitału ludzkiego i społeczne-go w narodowym systemie innowacji: Włączenie w działania przewidziane w tym kierunku wprowadzania do programów szkolnych komponentów opartych o szeroko rozumianą eko-innowacyjność, co mogłoby wzmocnić pozytywne efekty kierunku, jak i wpłynąć pozytywnie na świadomość ekologiczną społeczeństwa.</p>	<p>tak</p> <p>rekomendacja o mniejszym stopniu istotności</p> <p>(rekomendacja nie wynikała z analiz przedstawionych w treści prognozy)</p>	<p>nie</p>	<p>brak uzasadnienia; rekomendacja bardzo szczegółowa</p>

Zaproponowano wykorzystanie zaleceń Państwowej Rady Ochrony Przyrody, co rekomendowały także organizacje pozarządowe oraz GDOŚ, jednak zamawiający zaledwie częściowo uwzględnił te zalecenia. Rekomendacje dotyczące minimalizowania negatywnych oddziaływań na przyrodę zostały w prognozie opisane ogólnie, pokazując kierunek zmiany dokumentu SOR. Umożliwienie przeprowadzenia merytorycznej dyskusji pomiędzy autorami SOR a autorami prognozy pozwoliłoby na opracowanie zapisów możliwych do wykorzystania w SOR i/lub uzasadnienia powodów odrzucenia.

Oczywiście, SOR nie jest strategią dedykowaną ochronie przyrody, jednak jeśli w jego diagnozie wyraźnie zaznaczony jest problem, to powinny być zaproponowane sposoby jego rozwiązania (choćby poprzez sformułowanie zalecenia mówiącego, że w tym aspekcie powinien zostać opracowany program działań lub wskazanie, że przy tworzeniu polityki ekologicznej państwa, te problemy powinny być potraktowane priorytetowo). Skuteczność postępowania SOOŚ także byłaby większa, jeżeli w rekomendacji znalazłyby się konkretne propozycje rozwiązania tego problemu.

Postępowanie SOOŚ uznamy za skuteczne merytorycznie, jeśli po przeprowadzonym postępowaniu wdrażanie ocenianego dokumentu będzie wiązało się z mniejszym negatywnym oddziaływaniem lub (co byłoby najbardziej pożądane) będzie realizowane bez negatywnych oddziaływań i przy wysokim uwzględnianiu aspektów środowiskowych. Pierwsza ocena skuteczności merytorycznej polega na sprawdzeniu, jak autorzy dokumentu odnieśli się do zidentyfikowanych oddziaływań negatywnych oraz czy uwzględnili propozycje wzmacniania pozytywnego wpływu SOR. W tabeli 12 przedstawiono liczebność uwzględnionych oraz odrzuconych zaleceń i rekomendacji. Z zaleceń, które nie zostały wykorzystane do sformułowania rekomendacji, przy tworzeniu ostatecznej wersji strategii wykorzystano tylko 15% (5 z 35). Rekomendacje zawarte w prognozie miały różną formę (2 formalne, 3 do uwzględnienia na etapie wdrażania, 3 niedostosowane poziomem szczegółowości do projektowanej strategii). W związku z tym rekomendacji merytorycznych było 29, z czego uwzględniono w sposób bezpośredni zaledwie jedną trzecią (10). 65% rekomendacji nie została uwzględniona (w tym aż 7 uwag o wysokiej istotności!), a dla 84% nie podano szczegółowego uzasadnienia powodu ich odrzucenia. Wprawdzie w pisemnym podsumowaniu organ odpowiedzialny za przygotowanie SOR oświadczył, że „*propozycje te²⁶ znalazły w większości odzwierciedlenie – niekoniecznie literalne – w wersji tekstu SOR po konsultacjach*”. Autorzy SOR w uzasadnieniu do odrzuconych uwag dotyczących konieczności minimalizacji znacznych negatywnych oddziaływań, szczególnie na bioróżnorodność, wyjaśnili, że decyzje związane z inwestycjami takimi jak Kanał Śląski, Przekop Mierzei Wiślanej, połączenie Odra–Dunaj czy planowane podniesienie klasy żeglowności śródlądowych dróg wodnych będą po-

²⁶ Wyjaśnienie autorki: „*propozycje te*” to znaczy rekomendacje mające na celu zminimalizowanie oddziaływań negatywnych oraz wzmocnienie pozytywnych

dejmowane na etapie decyzji indywidualnych, po przeprowadzeniu szczegółowych analiz i ocen. Co do zasady wszystkie planowane inwestycje w ramach SOR powinny być poprzedzone wnikliwą oceną skutków środowiskowych na etapie decyzji indywidualnych, jednak należy pamiętać, że SOR jest strategią rozwoju kraju i jako taka nie powinna delegować ocen na niższe szczeble. Ale skoro uznano, że są to na tyle istotne dla rozwoju kraju inwestycje, to przynajmniej w uzasadnieniu powinna zostać przedstawiona argumentacja uzasadniająca pozostawienie zapisów w SOR.

Tabela 15. Podsumowanie liczby uwzględnionych zaleceń i rekomendacji wynikających z prognozy dla SOR (oprac. własne)

Zalecenia i rekomendacje zawarte w prognozie				Uwzględnione	Nieuwzględnione w podsumowaniu przedstawiono uzasadnienie	Nieuwzględnione W podsumowaniu nie przedstawiono uzasadnienia	Rekomendacja dotyczyła etapu wdrożenia	Nie wymagała uwzględnienia (niezasadna, lub o charakterze wariantu alternatywnego)
Zalecenia	35			5	30	0	0	0
rekomendacje	39	o wysokiej istotności	15	2	0	7	3	0
		istotne	10	4	2	3	2	0
		o mniejszej istotności	12	4	1	6		3
		formalne	2	2	0	0	0	0

Skuteczność merytoryczną wspierają także opinie **Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz Głównego Inspektora Środowiska**. W tym miejscu przenika się skuteczność proceduralna (ponieważ samo opiniowanie jest obowiązkiem prawnym) z merytoryczną (ponieważ opinie mogą i powinny mieć wpływ zarówno na jakość prognozy, jak i ostatecznego kształtu opracowywanej strategii).

Uwagi organów odpowiedzialnych za ochronę środowiska i sposób ich uwzględniania mają znaczący wpływ na skuteczność postępowania SOOŚ. Stąd analiza tego etapu procedury uznana została za istotną.

GIS wniósł jedynie uwagi o charakterze redakcyjnym (zostały uwzględnione), nieistotne z punktu widzenia skuteczności postępowania SOOŚ.

GDOŚ (pismo z 30 września 2016 r. DOOŚsoos410.21.2016.EP) zgłosił 19 uwag odnoszących się do różnych części prognozy oraz projektu SOR.

W tabeli 16 syntetycznie zestawiono liczbę uwag uwzględnionych oraz odrzuconych.

W uzasadnieniu autorzy SOR napisali: „większość uwag GDOŚ została uwzględniona w obu dokumentach, jednak z zastrzeżeniem, że ostateczne brzmienie niektórych zapisów – np. dotyczących energetyki jądrowej – wynika z decyzji podejmowanych przez Radę Ministrów w trakcie procedowania Strategii”.

Tabela 16. Zestawienie liczby uwag dotyczących aspektów środowiskowych do prognozy oraz SOR zgłoszonych przez GDOŚ oraz GIS (oprac. własne)

Rodzaj uwagi	Liczba i rodzaj uwag r – uwagi redakcyjne	Liczba uwzględnionych uwag	Liczba uwag nie uwzględnionych (w tym bez uzasadnienia)
Uwagi do prognozy	2 r – GIS 6 – GDOŚ	2 6	0 0
Uwagi ogólne do SOR, w których zgodzono się z rekomendacjami prognozy, wzmacniające jej treść (decyzja o ich wdrożeniu należała do MR)	11	7	4 (2)
Dodatkowe uwagi do SOR	1	uwaga ogólna do etapu wdrażania	–

Uwzględnione uwagi zgłoszone przez GDOŚ pokrywają się z rekomendacjami opracowanymi w prognozie.

Postępowania SOOŚ osiągałyby znacznie większą skuteczność merytoryczną, jeśli byłby prowadzony monitoring skutków środowiskowych już na etapie wdrażania zamierzeń zawartych w SOR. Monitorowanie wdrażania założeń SOR jest bardzo ważnym elementem oceny skuteczności, zarówno pod kątem realizacji postawionych celów jak i skuteczności przeprowadzonych ocen oddziaływania na środowisko. Zarządzeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju w dniu 18 kwietnia 2019 r. powołano zespół do spraw monitorowania procesu wdrażania SOR (Dz. Urz. Min. Inw. Roz. z 2019 r. poz. 12). Pracami zespołu kieruje dyrektor Departamentu Strategii Rozwoju, funkcję sekretarza pełni osoba zatrudniona w tym samym departamencie, a członkami są przedstawiciele środowisk naukowych i eksperckich (za pracę w zespole nie przysługuje wynagrodzenie, a jedynie zwrot kosztów delegacji). Powierzono im następujące zadania:

- przygotowywanie analiz oraz merytorycznych propozycji rozstrzygnięć w sprawach z zakresu wdrażania Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), zwaną dalej „Strategią”;

- dokonanie przeglądu zawansowania procesu tworzenia instrumentów prawnych określonych w Strategii;
- identyfikowanie obszarów wymagających przeprowadzenia zmian w celu efektywnego wdrażania Strategii.

Według informacji pozyskanych w październiku 2019 r. nie istnieją publicznie dostępne materiały sprawozdawcze w zakresie wyników z planowanego monitoringu.

6.1.4. Skuteczność pluralistyczna – SOR

Procedura SOOŚ obejmowała poddanie konsultacjom społecznym projektu SOR wraz z opracowaną prognozą. Równoległy proces konsultacji społecznych obu dokumentów trwał od 13 września 2016 r. do 3 października 2016 r. Oba dokumenty były udostępnione na stronach internetowych Ministerstwa Rozwoju, a zbieranie uwag prowadzono na wspólnym formularzu. Zgodnie z intencją SOOŚ umożliwiało to ocenę treści projektowanego dokumentu przez pryzmat ocen sformułowanych w prognozie. Należy zwrócić uwagę, że samodzielnie projekt SOR został udostępniony do konsultacji społecznych wcześniej, od 29 lipca. Konsultacje te zakończyły się 30 września 2016 r. Należy te dwa tryby konsultacji traktować rozłącznie.

Konsultacje SOR przeprowadzono z wykorzystaniem środków elektronicznych, w miejscu udostępnienia dokumentów w siedzibie ministerstwa oraz podczas konferencji konsultacyjnych. Niestety, dopiero 10 sierpnia 2016 r. zamieszczono informację o prowadzonych konsultacjach w ogólnopolskich dziennikach (Rzeczpospolita, Puls Biznesu, Dziennik Gazeta Prawna, Gazeta Polska Codziennie). W czasie konsultacji projektu SOR w sumie przeprowadzono 12 tematycznych konferencji konsultacyjnych (w okresie od 31 sierpnia do 30 września 2016 r. i transmitowanych w Internecie) oraz spotkania promujące strategię w 37 powiatach. Ogółem w trakcie konsultacji uwagi zgłosiło ponad 250 instytucji, osób prywatnych i władz samorządowych. Zgodnie z Raportem z konsultacji społecznych²⁷ do projektu SOR otrzymano ponad 1800 uwag na prawie 3000 stron. Ta część konsultacji dotyczyła **wyłącznie** projektu SOR i dlatego we wspomnianym Raporcie nie znajdują się żadne informacje o uwagach dotyczących *stricte* środowiska.

Wyniki i wnioski z prognozy oddziaływania na środowisko projektu SOR zostały zaprezentowane tylko na jednej konferencji pt. „Energetyka i środowisko dla przyszłych pokoleń” (22 września 2016 r., Warszawa).

Zauważalny jest brak włączenia konsultantów środowiskowych w pełny przebieg konsultacji projektu SOR, poprzez prezentowanie wyników prognozy

²⁷ Ministerstwo Rozwoju, 2016, Raport z konsultacji społecznych, https://www.gov.pl/documents/33377/436740/Raport_z_konsultacji_spolecznych.pdf (data dostępu: 9.09.2019)

na konferencjach i podczas spotkań powiatowych. Nie zapewniono także dyskusji pomiędzy specjalistami wykonującymi analizę *ex ante*²⁸ oraz zespołem wykonującym prognozę. Nie udostępniono do informacji publicznej szczegółowych odpowiedzi na temat sposobu uwzględnienia wniosków i uwag zgłoszonych w ramach udziału społeczeństwa. Analiza wykonana na potrzeby monografii, została przeprowadzona na podstawie zbiorczego zestawienia opracowanego przez firmę Ekover i przedłożonego do Ministerstwa Rozwoju.

W ramach udziału społecznego uwagi zgłosiły dwie organizacje pozarządowe, tj. Fundacja WWF Polska oraz Koalicja Klimatyczna. Fundacja WWF zgłosiła 12 rozbudowanych, zawierających wiele podpunktów, uwag. W większości wzmacniały lub uzupełniały one oceny zawarte w Prognozie. Koalicja Klimatyczna zgłosiła jedną rozbudowaną uwagę, zawierającą 18 podpunktów. Zgłaszanie rozbudowanych uwag, uzupełnianych szczegółowymi uzasadnieniami, sprawiało znaczną trudność na etapie analizy i oceny, w ocenie, czy dana uwaga została (i jak) uwzględniona w ostatecznej wersji SOR. Konieczne było jej wyodrębnianie, często z rozbudowanego uzasadnienia szczegółowej uwagi, a dopiero potem ocena sposobu jej uwzględnienia. Przepuszczalnie podobne problemy miało Ministerstwo Rozwoju, które przygotowywało materiał rekomendowanych uwag i opinii do uwzględnienia autorom SOR. W podsumowaniu postępowania SOOŚ znajdujemy informację, że zarejestrowano nieliczne uwagi od osób fizycznych do projektu SOR, w których wykorzystano tezy prognozy. Uwagi te nie zostały przekazane wykonawcy prognozy. Zgodnie z informacją przekazaną przez ministerstwo, wykorzystywano w nich tezy prognozy (czyli wzmacniały one prognozę). Nieznacznie utrudnia to wykonanie analiz w ramach oceny skuteczności, ponieważ nie można ocenić, czy zostały one uwzględnione w ostatecznej wersji SOR.

W podsumowaniu załączonym do przyjętej wersji SOR ogólnie stwierdzono, że zgłoszone uwagi w większości wzmacniają oceny przedłożone w prognozie i że w większości zostały uwzględnione. Z takim stwierdzeniem nie można się w całości zgodzić. Część uwag zgłoszonych przez Fundację WWF i Koalicję Klimatyczną faktycznie uzupełniało prognozę, jednak organizacje pozarządowe sformułowały szereg szczegółowych komentarzy oraz rekomendacji zmian SOR. Niektóre wykazywały możliwość wystąpienia negatywnych oddziaływań na środowisko i wskazywały na konieczność całkowitej rewizji jego zapisów. Szczegółowa analiza zgłoszonych uwag i wniosków wykazuje, że nie one zostały uwzględnione, a uzasadnienie zawarte w podsumowaniu jest nieadekwatne do poziomu ich szczegółowości. Zdecydowanie wyjaśnienie powodów przyjęcia innej linii rozwoju kraju powinno być szerzej przedstawione i uzasadnione.

Po zakończeniu procesu konsultacji społecznych (dotyczących SOR) dokument został znacząco zmieniony. Jednak te zmiany nie były wyłącznie skutkiem

²⁸ Wykonawcą ewaluacji *ex-ante* SOR było konsorcjum: IBC, Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, CRSG Szczecin, Fundacja Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego

uwzględnienia wniosków z prognozy, opinii GDOŚ i GIS oraz społeczeństwa. Szereg zmian wynikało z dopracowania strategii przez jej autorów. W takich przypadkach zawsze pojawia się pytanie, czy ocena oddziaływania na środowisko nie powinna zostać powtórzona, ponieważ mogły zostać dodane zamierzenia, których oddziaływanie na środowisko może być negatywne. Uwzględnianie aspektów środowiskowych w nowo brzmiących zapisach SOR mogło także ulec zmianie. Wprowadzane zmiany nie były konsultowane z zespołem konsultantów środowiskowych.

6.2. Postępowanie w sprawie SOOŚ projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego (WKW DOiPZ)

6.2.1. *Ramowa Dyrektywa Wodna – dodatkowe wymogi prawa unijnego dotyczące SOOŚ w zakresie gospodarki wodnej*

SOOŚ dla projektów dokumentów z zakresu gospodarki wodnej, oprócz wypełniania celów dyrektywy SOOŚ, zapewnia także dbałość o prawidłowe wdrażanie celów wynikających z innych przepisów prawnych. Ramowa Dyrektywa Wodna (RDW)²⁹ formułuje dwa zasadnicze cele, którymi są ochrona i poprawa stanu środowiska wodnego oraz działania na rzecz trwałego, zrównoważonego oraz sprawiedliwego korzystania z wód. RDW wprowadziła do polityki wodnej nowe instrumenty, których zadaniem jest zapewnienie ochrony wód oraz poprawa ich stanu. Wynika z niej także obowiązek kompleksowego podejścia do oceny stanu wód, planowania na poziomie dorzecza, eliminowania zanieczyszczania substancjami niebezpiecznymi, zapewnienia dostępu do informacji oraz udziału społeczeństwa. Wprowadziła także odpowiednie instrumenty finansowe. Z RDW wynika obowiązek opracowania dokumentów planistycznych odpowiedzialnych za wdrażanie celów dyrektywy. Realizacja zamierzeń wynikających z dokumentów planistycznych, z uwagi na wspomniane cele RDW, powinna uwzględniać aspekty środowiskowe i nie doprowadzać do pogorszenia stanu środowiska wodnego. Prawidłowa i skuteczna ocena strategiczna spełnia wspomagającą rolę dla realizacji tych celów (Tyszecki 2005a).

Planowanie w gospodarce wodnej obejmuje opracowanie i wdrażanie szeregu dokumentów planistycznych dla których, zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt. 2 ustawy OOŚ, wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Dotyczy to m.in. następujących planów i programów:

²⁹ Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej; Dziennik Urzędowy L 327, 22/12/2000 P. 0001 - 0073

- programu wodno-środowiskowego kraju z uwzględnieniem podziału na dorzecza,
- planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza,
- planu ochrony przeciwpowodziowej, z uwzględnieniem podziału na dorzecza,
- planu przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na dorzecza na poziomie regionalnym,
- planu zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej,
- planu ochrony przeciwpowodziowej dla regionu wodnego,
- warunków korzystania z wód regionu wodnego,
- warunków korzystania z wód zlewni.

W celu ujednolicenia podejścia do opracowywania prognoz przygotowywanych na poziomie dorzeczy oraz regionów wodnych należy przyjąć, że procedury SOOŚ będą składać się z sekwencji spójnych kroków metodycznych. Zakres prognozy jest uzgadniany, w tym przypadku z GDOŚ, Głównym Inspektorem Sanitarnym (dla szczebla krajowego) lub odpowiednio RDOŚ, Wojewódzkim Państwowym Inspektorem Sanitarnym (dla szczebla regionalnego), a dodatkowo dla dorzeczy i zlewni oddziałujących na obszar morski także przez dyrektora odpowiedniego urzędu morskiego.

Prognozy dla planów/programów z zakresu gospodarki wodnej muszą spełniać wymogi ustawy OOS, ale w szczególności w tym sektorze powinno się szczegółowo uwzględniać zagadnienia dotyczące ochrony zasobów wodnych, obejmujące:

- ogólną charakterystykę obszaru, z uwzględnieniem obszarów zależnych od wód,
- wskaźniki jakości i ilości wód powierzchniowych, z uwzględnieniem jednolitych części wód,
- wskaźniki jakości i ilości wód podziemnych, z uwzględnieniem jednolitych części wód podziemnych,
- identyfikację znaczących zagrożeń tych wód,
- identyfikację presji i znaczących oddziaływań na stan wód, z oszacowaniem źródeł zanieczyszczeń,
- skonfrontowanie wyników z monitoringu wód powierzchniowych i podziemnych z potencjalnymi zagrożeniami,
- wykorzystanie wyżej wymienionych elementów do określenia zagrożenia dla nieosiągnięcia celów środowiskowych RDW.

Zgodnie z art. 115 i 116 ustawy Prawo wodne opracowywane są warunki korzystania z wód zlewni, które są sporządzane dla obszarów, na których w wyniku ustaleń planu gospodarowania wodami dla obszaru dorzecza konieczne będzie określenie bardziej szczegółowych zasad ochrony ilości i jakości zasobów wodnych dla osiągnięcia dobrego stanu wód. Warunki korzystania z wód regionu wodnego oraz wód zlewni ustala w drodze aktu prawa

miejscowego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, kierując się ustaleniami planu gospodarowania wodami. Określają one m.in.: szczegółowe wymagania w zakresie stanu wód, które wynikają z przyjętych celów środowiskowych, priorytetów w zaspokajaniu potrzeb wodnych, ograniczeń w korzystaniu z wód niezbędnych dla osiągnięcia celów środowiskowych. Projekty rozporządzeń podlegają ocenie SOOŚ.

6.2.2. Przebieg procesu planowania (skuteczność kontekstualna oraz ekonomiczna) – WKW DOiPZ

Rozporządzenie zmieniające warunki korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego określa działania podstawowe typu B, za które zgodnie z załącznikiem nr 2 do Planu Gospodarowania Wodami odpowiedzialny jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Szczecinie. Projekt rozporządzenia zmieniającego WKW DOiPZ składał się z 2 paragrafów oraz 9 załączników. W paragrafie 1 zawarto 26 punktów zawierających wprowadzane w obowiązującym rozporządzeniu zmiany. Paragraf 2 określa termin wejścia w życie. W załącznikach znajdują się uszczegółowienia ustaleń zawartych w § 1. Zasięg obowiązywania głównych ustaleń WKW WRDOiPZ obejmuje granice regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego, który jest położony w obrębie 3 województw: głównie zachodniopomorskiego (77%), a w mniejszym stopniu lubuskiego (10%) oraz pomorskiego (13%). Zasięg oddziaływania projektowanego aktu zmieniającego obowiązujące warunki korzystania z wód regionu wodnego obejmuje całość regionu, niemniej część przepisów dotyczy zdefiniowanych, ograniczonych obszarów, m.in. zlewni Międzyodrze – Zalew Szczeciński – wyspy Wolin i Uznam.

Organem prowadzącym prace przy projektowaniu zapisów WKW DOiPZ był dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie, który odpowiadał także za przeprowadzenie postępowania w sprawie SOOŚ. Wyboru zespołu opracowującego prognozę wraz ze wsparciem prowadzenia konsultacji społecznych dokonano w drodze przetargu w trybie nieograniczonym (ogłoszenie nr 38684-2017 z dnia 7 marca 2017 r.). W SIWZ oraz SOPZ szczegółowo opisano zakres prac oraz wymogi stawiane ekspertom. Kryteria oceny ofert uwzględniały: cenę (60%), liczbę spotkań konsultacyjnych (10%), kwalifikacje walidatora (30%). Zamawiający udostępnił stanowisko GDOŚ oraz GIS, harmonogram realizacji zadania, a także wymagania szczegółowe dotyczące organizacji od 1 do 3 spotkań konsultacyjnych (wszyscy oferenci zaproponowali maksymalną liczbę spotkań). Zamawiający postawił wymóg zapewnienia udziału przynajmniej 40 osób na każdym ze spotkań (w razie niepowodzenia w rekrutacji, szczegółowy raport z jej prowadzenia) oraz wyznaczył czas trwania na 5 godzin zegarowych.

Wymogi dotyczące zespołu opracowującego prognozę zakładały (obligatoryjnie):

- udział 7 ekspertów, w tym ds. hydrologii i gospodarki wodnej, jakości wód, ochrony środowiska, walorów przyrodniczych, kształtowania środowiska i gospodarki przestrzennej, wód podziemnych oraz walidator;
- minimalne wymogi dla specjalistów: kierunkowe wykształcenie, autorstwo lub współautorstwo 2 lub 3 prac związanych z pełnioną funkcją w zespole oraz, w zależności od specjalisty, współautorstwo pracy naukowo-badawczej, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko lub pracy studialno-projektowej;
- walidator: wykształcenie wyższe kierunkowe oraz współautorstwo co najmniej 3 prac dotyczących gospodarki wodnej. Kryteria dodatkowe: stopień naukowy, współautorstwo prac dotyczących: warunków korzystania z wód, strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, prac o zasięgu regionalnym lub krajowym dotyczących kształtowania lub ochrony zasobów wodnych, bilansu wodno-gospodarczego, operatów wodnoprawnych dotyczących korzystania z wód podziemnych w zakresie poboru wód, odprowadzania ścieków, piętrzenia lub retencjonowania, korzystania z wód do celów energetycznych, promotorstwo prac dyplomowych, recenzowanie prac naukowych.

Tak ustalone kryteria spowodowały, że wybrano drugą najniższą ofertę. Obejmowała ona także przeprowadzenie konsultacji społecznych (z organizacją spotkań) oraz opracowanie projektu monitoringu wdrażania zapisów rozporządzenia. Przeznaczone wynagrodzenie było adekwatne do nakładu pracy.

Umowę z wykonawcą podpisano 5 kwietnia 2017 r., a zakończono 4 października 2017 r. Realizacja zamówienia została podzielona na 4 zadania:

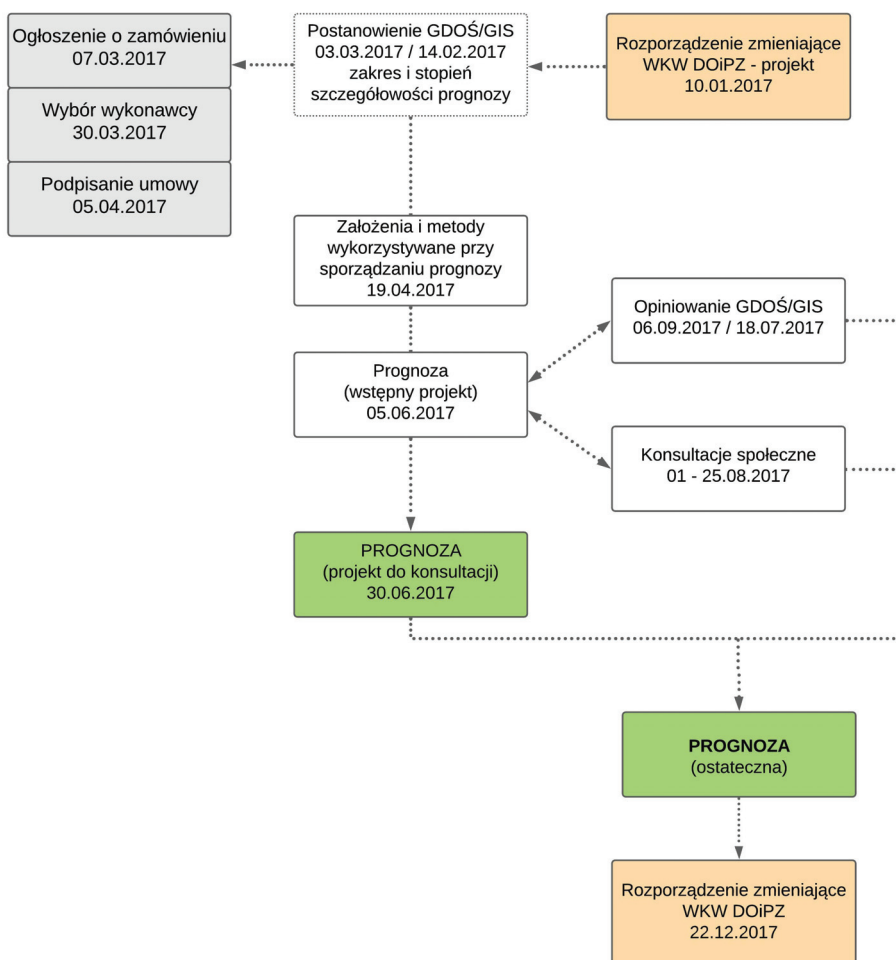
- sporządzenie projektu prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego;
- opracowanie aktualizacji metodyki prowadzenia monitoringu skutków realizacji postanowień warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego;
- konsultacje społeczne i opinie organów w sprawie projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego oraz projektu prognozy oddziaływania tego dokumentu na środowisko;
- opracowanie ostatecznej wersji prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu rozporządzenia zmieniającego warunki korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego.

Na Ryc. 14 przedstawiono harmonogram postępowania SOOŚ dla WKW DOIPZ. Pierwszy projekt prognozy został opracowany w ciągu 2 miesięcy od

daty podpisania umowy. Faktyczne prace nad prognozą trwały 6 tygodni (pierwsze dwa tygodnie to opracowanie i uzgodnienie z zamawiającym koncepcji i metodyki badania), z uwzględnieniem przeprowadzenia wstępnej walidacji wszystkich opracowywanych dokumentów.

Walidację prognozy przeprowadzono kolejno dla opracowywanych wersji prognozy, wprowadzając ponad 50 uwag różnej wagi (Tabela 17). W relacji organu zamawiającego praca wewnętrznego walidatora poprawiła jakość opracowywanego dokumentu.

Zespół odpowiedzialny za przeprowadzenie SOOŚ ze strony RGZW w Szczecinie składał się z 6 doświadczonych specjalistów (reprezentujących różne obszary gospodarki wodnej) zaangażowanych w dyskusji ocen i analiz wykonywanych w ramach SOOŚ. Podczas opracowywania prognozy oraz całego postępowania w sprawie SOOŚ zapewniono bardzo dobre ramy współpracy



Ryc. 14. Przebieg postępowania w sprawie SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)

pomiędzy RZGW w Szczecinie, a zespołem wykonującym prognozę. Oprócz realizacji przewidzianych w SOPZ spotkań, prowadzono korespondencję elektroniczną oraz konsultacje telefoniczne, w ramach których dyskutowano, w jaki sposób zapewnić prawidłową gospodarkę wodną w regionie wodnym. Czas przeznaczony na przygotowanie wstępnego projektu prognozy wynosił 8 tygodni, jednak w trakcie prac zauważalny był pośpiech (według szacunków zespołu ds. prognozy w tym przypadku czas przeznaczony na ocenę oddziaływania oraz przygotowanie prognozy powinien wynosić min. 12 tygodni).

Tabela 17. Etapy i liczba uwag walidatora (oprac. własne)

Etapy walidacji prognozy (czas wykonania walidacji)	Liczba uwag walidatora M – merytoryczna/ R – redakcyjna/ BS – brak spójności zapisów/ W – wątpliwość wymagająca wyjaśnienia
Wstępny projekt (szkic) prognozy (30.05.2017 r. – 1.06. 2017 r.)	M 5 / R 11/BS 3 / W 1
Projekt prognozy po uwagach zamawiającego	M4 / R 8 / BS 4 / W 0
Projekt prognozy – wersja przekazana do konsultacji społecznych	M 2 / R 5 / BS 4 / W 3
Zestawienie uwag i wniosków złożonych w ramach konsultacji społecznych oraz opiniowania przez organy (tzw. Tabela rozbieżności)	M7 / R 13 / BS 6 / W 3
Prognoza finalna (opracowana z uwzględnieniem uwag i wniosków)	M1 / R 12 / BS 0/ W 0

6.2.3. Skuteczność proceduralna – WKW DOiPZ

Skuteczność proceduralną trudno jest ocenić jednoznacznie. Niektóre jej składowe cechowała wysoka skuteczność, a część zdecydowanie posiadała uchybienia. Uogólniając, ocenę skuteczności proceduralnej w odniesieniu do poszczególnych komponentów środowiska oceniono jako niską (Tabela 18). Jest to przede wszystkim efekt niewystarczającego opisu wyników ocen wskazujących na brak lub bardzo niewielkie oddziaływania (z postanowienia GDOŚ o zakresie i stopniu szczegółowości prognozy nie wynikała możliwość odstąpienia od oceny wpływu na te komponenty), np. na krajobraz, zabytki, zasoby naturalne. Niska skuteczność proceduralna miała miejsce także w odniesieniu do oceny oddziaływań skumulowanych.

Proceduralnie, z punktu widzenia zapewnienia udziału społeczeństwa oraz opiniowania przez właściwe organy SOOŚ dla WKW DOiPZ, ta skuteczność była prawidłowa (Tabela 19). Właściwie wyznaczony czas na składanie uwag i wniosków, organizacja trzech spotkań oraz publikacja ogłoszeń w prasie zapewniły szeroki dostęp społeczeństwa do informacji w przedmiotowej sprawie.

Tabela 18. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do komponentów środowiska ocenionych w prognozie SOOŚ dla WKW DOI-PZ (oprac. własne)

Pytanie badawcze (sprawdzające)	Ocena skuteczności proceduralnej w skali (0–3)	Uzasadnienie oceny
Poziom szczegółowości (w tym niepowielanie ocen)	3	Założono, że ocena projektu rozporządzenia będzie uszczegóławiać a nie powielać już wykonane oceny dla dokumentów wyższego rzędu oraz dla zmienianego rozporządzenia
Ocena oddziaływania na poszczególne komponenty środowiska:		
Wody (powierzchniowe i podziemne)	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny oddziaływań Nie zidentyfikowano oddziaływań negatywnych
Powietrze	3	Wykazano, że nie będzie wpływu – powinno się zrezygnować z opisu wpływu na ten komponent
Gleba i powierzchnia ziemi, w tym zagospodarowanie i użytkowanie terenu	2	Analizy pobieżne, uznano, że nie będzie wpływu
Krajobraz	1	Analizy pobieżne
Flora, fauna, bioróżnorodność	3	Wyczerpujące analizy oraz oceny/ Wnikliwa dyskusja z zamawiającym
Ludzie	2/3	Wprowadzone analizy były dość skromne, jednak można uznać, że wyczerpują zagadnienie
Zabytki (Dziedzictwo kulturowe, w tym zabytki, dobra kultury oraz dobra materialne)	1	Powinno się zrezygnować z oceny wpływu na zabytki lub w prognozie uzasadnić brak wpływu
Klimat	2	Analizy pobieżne, wskazujące brak oddziaływań negatywnych; pośrednie pozytywne związane z ograniczeniem poborów bezwrotnych
Zasoby naturalne	1	Analizy pobieżne, uznano, że nie będzie wpływu
Ocena oddziaływania na obszary Natura 2000 Ocena możliwości wystąpienia znaczących negatywnych oddziaływań na obszary Natura 2000	1	Analizy nie wyczerpujące zagadnienia, bez możliwości jednoznacznego stwierdzenia czy obszary Natura 2000 będą narażone na znaczące negatywne oddziaływanie
Przeprowadzenie oceny oddziaływań skumulowanych	1	Wykonano, opisane pobieżnie, głównie tabelarycznie

Ocena rozwiązań alternatywnych (ocena wariantowa)	2	Wariant zerowy opisany pobieżnie, nie opisano analizy innych wariantów, choć faktycznie były one rozważane w trakcie spotkań zespołu zamawiającego z konsultantami OOS
Przeprowadzenie oceny oddziaływań transgranicznych	2	Analizy opisane dość lakonicznie, w pierwszym projekcie kategorycznie wskazano, że jeśli nie zostaną wprowadzone rozwiązania minimalizujące negatywny wpływ (81 str.) wymagana będzie ocena transgraniczna; z takim podejściem nie zgodził się zamawiający

Tabela 19. Ocena skuteczności proceduralnej w odniesieniu do etapów postępowania w sprawie SOOŚ dla WKW DOiPZ (oprac. własne)

Pytanie badawcze (sprawdzające)	Ocena skuteczność proceduralnej (0–3)	Uzasadnienie oceny
Zapewnienie udziału społecznego	3	Umożliwienie udziału społeczeństwa w postępowaniu zostało przeprowadzone poprawnie (zgodnie z ustawą OOS). Bardzo dobrze przygotowane podsumowanie wraz uzasadnieniem odrzuconych uwag.
Opiniowanie przez wymagane ustawą OOS organy (GDOŚ, GIS)	3	Zrealizowane zgodnie z wymogami prawnymi.

6.2.4. Skuteczność merytoryczna – WKW DOiPZ

Ocenę przeprowadzono na dwóch poziomach:

- 1) sposób uwzględnienia zaleceń i rekomendacji wynikających z prognozy w treści rozporządzenia zmieniającego WKW DOiPZ;
- 2) poziom wykorzystania ocen sformułowanych w prognozie na etapie formułowania uwag i wniosków do WKW DOiPZ przez społeczeństwo oraz organy opiniujące (GDOŚ i GIS), a następnie ich wykorzystanie w ostatecznej wersji dokumentu.

W prognozie (wersja do konsultacji społecznych) zawarto jedynie 3 rekomendacje, w tym jedną o największej istotności (zalecana do wprowadzenia do projektu rozporządzenia) oraz dwie o mniejszym stopniu istotności (Tabela 20). Wskutek opinii sformułowanych przez GDOŚ uzupełniono prognozę oraz sformułowano kolejne 3 rekomendacje (2 istotne zalecane do wprowadzenia oraz 1 wskazaną do rozważenia).

Tabela 20. Rekomendacje i zalecenia sformułowane w projekcie prognozy oraz prognozie finalnej projektu WKW DOiPZ (oprac. własne)³⁰

Wersja Prognozy PP – projekt prognozy/ PF – prognoza finalna	§	Czego dotyczy zmiana i uzasadnienie	Proponowana zmiana	Istotność Uwzględniono (T/N)
PP/PF	§ 1 pkt 13	Zmiana dotyczy zwolnienia z obowiązku zabezpieczenia wlotów do elektrowni wodnych przed spływającymi rybami, elektrowni wyposażonych w turbiny o prędkości obrotowej do 150 obrotów na minutę. Jak wykazano, turbiny typu Francisa lub Kaplana nawet przy takich obrotach powodują wysoką śmiertelność ryb, przez co mogą niekorzystnie wpłynąć na aspekty środowiskowe, a tym samym uniemożliwić osiągnięcie celów środowiskowych.	w § 14 w ust. 3 wyrazy „śrubowej (ślimakowej)” zastępuje się wyrazami „o prędkości obrotowej do 70 obrotów na minutę”	T
PF	Załącz. nr 3	Zmiana dotyczy długości odcinka rzeki Mogilica istotnego dla zachowania ciągłości morfologicznej regionu wodnego	W pozycji 35 tabeli, w kolumnie „określenie odcinka cieków” wyrazy: „od ujścia do Świerznicy” zastępuje się wyrazami: „od ujścia do Grudzińska” W pozycji 35 tabeli, w kolumnie „kilometraż według MHP” wyrazy: „0+000 – 19+960y” zastępuje się wyrazami: „0+000 – 31+980”	T
PF	Załącz. nr 6	Zmiana dotyczy reprezentatywnych gatunków ryb dla odcinka rzeki Mogilica istotnego dla zachowania ciągłości morfologicznej regionu wodnego	W pozycji 53 tabeli, w kolumnie „określenie odcinka cieków” wyrazy: „od ujścia do Świerznicy” zastępuje się wyrazami: „od ujścia do Grudzińska”	T

³⁰ na podstawie zapisów rozdziału: Analiza optymalizacji zapisów projektu zmiany rozporządzenia WKW RWDOiPZ mogących poprawić jego skuteczność, czytelność, lub stopień uwzględnienia w dokumencie zasad ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju

PF	§ 1 pkt 12	<p>Proponuje się modyfikację zapisu, która ma na celu wprowadzenie obowiązku przeprowadzenia badań oceniających skład gatunkowy ichtiofauny lokalnej i migrującej oraz okres odbywania migracji w rejonie planowanej instalacji przepławki o zmiennych parametrach, w celu możliwie najbardziej precyzyjnego zaplanowania okresów wyższych i niższych przepływów wody przez przepławkę. Propozycja dotyczy cieków istotnych dla zachowania ciągłości morfologicznej dla Dorzecza Odry.</p>	<p>„3a. Dla cieków, o których mowa w § 3 pkt 2, dopuszcza się możliwość stosowania przepławek o zmiennych parametrach spełniających wymagania dla gatunków reprezentatywnych w okresie ich migracji, a poza tym okresem dla certy lub węgorza.</p> <p>Okres stosowania parametrów spełniających wymagania gatunków reprezentatywnych zostanie wyznaczony na podstawie badań składu gatunkowego oraz okresów migracji ichtiofauny w rejonie planowanej instalacji przepławki o zmiennych parametrach.</p> <p>3.b Dla cieków, o których mowa w § 3 pkt 3, dopuszcza się możliwość stosowania przepławek o zmiennych parametrach spełniających wymagania dla gatunków reprezentatywnych w okresie od września do stycznia, a w pozostałym okresie dla certy lub węgorza”.</p>	T
PP/PF	Załącz. nr 8	<p>Wszystkie nowe czy też zmieniające załączniki posiadają numerację rozporządzenia zmieniającego. Projekt rozporządzenia tylko dla jednego z nich stosuje numerację podwójną, uwzględniając dotychczasową nazwę oraz nazwę w rozporządzeniu zmieniającym (Załącznik nr 8 do projektu rozporządzenia zmieniającego – odpowiednik załącznika nr 10 rozporządzenia obowiązującego). Rekomenduje się wykreślenie z Załącznika nr 8 do rozporządzenia zmieniającego</p>	<p>Wykreślenie z Załącznika nr 8 do rozporządzenia zmieniającego tekstu „Załącznik nr 10 do Rozporządzenia 3/2014 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 3 czerwca 2014 r.”</p>	T

		niepotrzebnej treści: „Załącznik nr 10 do Rozporządzenia 3/2014 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie z dnia 3 czerwca 2014 r.”.		
PP/PF	§ 1 pkt 17	Proponuje się modyfikację zapisu, która ma na celu złagodzenie pierwotnej wersji proponowanego przepisu całkowicie wykluczającego powstawanie nowych ujęć wód. Złagodzenie przepisu, warunkujące nowe pobory od wykazania rezerw zasobów, umożliwi korzystanie z wód po dokonaniu przez właściwe organy przeglądu pozwoleń wodnoprawnych we wskazanym w przepisie rejonie wodno-gospodarczym.	„21c. 1. Na obszarze wskazanym w załączniku nr 13 do rozporządzenia niedopuszczalne jest wykonywanie urządzeń wodnych stanowiących nowe ujęcia wód podziemnych w przypadku braku rezerw zasobów dyspozycyjnych wód podziemnych. 2. Przez rezerwy, o których mowa w ustępie 1, rozumie się dodatnią różnicę pomiędzy zasobami dyspozycyjnymi wód podziemnych wyrażonymi w m ³ /d dla jednostki bilansowej S-II A, a łącznym poborem wody podziemnej w tej jednostce, obliczonym jako suma poborów udzielonych według pozwoleń wodnoprawnych, wyrażoną w m ³ /d.”	T

istotność	Rodzaj rekomendacji
	Istotna – zalecana do wprowadzenia do projektu rozporządzenia
	Istotna – możliwość wprowadzenia do projektu rozporządzenia wskazana do rozważenia
	O mniejszym stopniu istotności
	Niedotycząca WKW DOiPZ wprost

Do pierwszej wersji prognozy zespół specjalistów RZGW zgłosił 30 uwag o charakterze redakcyjnym (z czego 5 uwag wskazywało na konieczność prze-redagowania tekstu, gdyż w aktualnej treści mogła sugerować inne znaczenie merytoryczne) oraz 27 uwag merytorycznych, z czego 6 sugerowało ponowne przedyskutowanie sformułowanych ocen. W pierwszej wersji prognozy sformułowano 9 rekomendacji. Zamawiający zgłosił konieczność przedyskutowania 5 z nich (w tym wszystkich istotnych, zalecanych do wprowadzenia do projektu rozporządzenia). W efekcie w prognozie uwzględniono wszystkie uwagi

redakcyjne oraz uwagi merytoryczne dotyczące oczywistych omyłek. Szeroka dyskusja merytoryczna dotyczyła wyłącznie rekomendacji dotyczących wprowadzenia zapisów wyszczególniających konkretne rodzaje turbin. W poddawanym ocenie projekcie WKW DOiPZ zapis brzmiał następująco: „w § 14 w ust. 3 wyrazy „śrubowej (ślimakowej)” zastępuje się wyrazami „o prędkości obrotowej do 150 obrotów na minutę”, natomiast rekomendacja wskazywała na konieczność zmiany tego zapisu, tak aby zminimalizować potencjalnie negatywne oddziaływanie na migrujące gatunki ichtiofauny.

Argumentacja zamawiającego wskazywała na niezgodność proponowanych zmian z prawem, z uwagi na możliwość ograniczenia wykorzystania rozwiązań, które na etapie procedowania rozporządzenia nie są jeszcze znane, a w przyszłości pozwolą na odpowiednie minimalizowanie zagrożeń.

W toku prowadzonych dyskusji, w wersji prognozy przedłożonej do konsultacji społecznych, zawarto następujący zapis: „Rekomendowana do wprowadzenia w zmienianym rozporządzeniu wartość graniczna wynosi 70 obrotów na minutę. Turbiny pracujące z taką prędkością powodują średnią śmiertelność ichtiofauny na poziomie ok. 7–10%, przy czym warunki eksploatacji turbiny w praktyce mogą ten próg jeszcze obniżyć”. Propozycja ta została uwzględniona w przyjętym rozporządzeniu zmieniającym WKW DOiPZ.

Projekt rozporządzenia wraz z projektem prognozy oddziaływania na środowisko przekazano do zaopiniowania właściwym organom, tj. Generalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska (GDOŚ) oraz Głównemu Inspektorowi Środowiska (GIS). Oba organy zaopiniowały przedmiotowe dokumenty GDOŚ w piśmie nr DOOŚ-SOOŚ.410.9.2017.EP z dnia 6 września 2017 r. oraz GIS w piśmie nr GIS-HŚ-NS-4311-36/EN/17 z dnia 18 lipca 2017 roku. GIS oba dokumenty zaopiniował pozytywnie, nie wnosząc uwag, natomiast GDOŚ wniósł 10 rozbudowanych uwag do prognozy OOŚ, a nie miał uwag do projektu rozporządzenia WKW DOiPZ. Zawierały one przede wszystkim sugestie bezwzględnego uzupełnienia analiz i ocen przedłożonych w prognozie. W tabeli 21 przedstawiono liczbowe zestawienie zgłoszonych uwag wraz ze sposobem ich uwzględnienia w prognozie i przyjętym rozporządzeniu.

Tabela 21. Zestawienie liczby uwag dotyczących aspektów środowiskowych do prognozy oraz do WKW DOiPZ zgłoszonych przez GDOŚ (oprac. własne)³¹

Rodzaj uwagi	Liczba uwag	Liczba całkowicie uwzględnionych uwag w finalnej prognozie	Liczba uwag uwzględnionych częściowo w finalnej wersji prognozy, z podaniem uzasadnienia	Liczba uwag nieuwzględnionych (w tym bez uzasadnienia)
Uwagi do prognozy	10	6	3	1

³¹ GIS nie wniósł uwag do projektu WKW DOiPZ ani do prognozy

Sformułowanie tak wnikliwej opinii do prognozy przez GDOŚ potwierdza skuteczność postępowania SOOŚ (proceduralną i merytoryczną). Zespół konsultantów środowiskowych wspólnie z ekspertami RZGW w Szczecinie przedyskutował zgłoszone uwagi, a następnie analizy potencjalnych oddziaływań zostały powtórzone. Treść prognozy uzupełniono (Tabela 21) i w efekcie 6 uwag uwzględniono w całości, poprawiając prognozę, a także uwzględniając proponowane zmiany w rozporządzeniu WKW DOiPZ. 3 uwagi uwzględniono częściowo, a jedynie 1 odrzucono. Najistotniejsze z punktu oceny skuteczności jest to, że nastąpiło to po ponownym, wnikliwym rozważeniu uwag.

Wszystkie rekomendacje zawarte w prognozie opracowanej z uwzględnieniem uwag zgłoszonych przez GDOŚ zostały uwzględnione w trakcie prac nad projektem rozporządzenia WKW DOiPZ.

6.2.5. Skuteczność pluralistyczna – WKW DOiPZ

W obwieszczeniu z 18 lipca 2017 r. dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie zawiadomił o sporządzeniu projektu rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie WKW RDOiPZ wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz o przystąpieniu do konsultacji społecznych przedmiotowych projektów w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Konsultacje społeczne projektu WKW DOiPZ wraz z prognozą trwały od 1 do 25 sierpnia 2017 r. W tym okresie zapewniono dostęp do pełnej dokumentacji w siedzibie RZGW w Szczecinie (w obwieszczeniu podano adres: RZGW w Szczecinie, ul. Tama Pomorzańska 13A, pok. 212, godziny 8–14) oraz poprzez stronę internetową³².

Podanie do publicznej informacji zostało zrealizowane poprzez:

- wysłanie informacji do 428 podmiotów (wraz z zaproszeniem na spotkania konsultacyjno-informacyjne);
- ogłoszenie informacji w sposób zwyczajowo przyjęty, w siedzibie Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Szczecinie i 186 organach administracji rządowej i samorządowej obejmujących swym zasięgiem działania region wodny;
- opublikowanie 3 ogłoszeń prasowych w periodykach o zasięgu regionalnym – Głos Szczeciński z dnia 7.08.2017 r., Głos Koszaliński z dnia 14.08.2017 r. oraz ponownie Głos Szczeciński z dnia 18.08.2017 r.
- przed każdym ze spotkań konsultacyjnych.

W ramach konsultacji społecznych przeprowadzono 3 spotkania konsultacyjno-informacyjne dotyczące projektu rozporządzenia wraz z prognozą w trzech miejscowościach: 9.08.2017 r. w siedzibie Starostwa Powiatowego

³² <http://www.szczecin.rzgw.gov.pl/proces-ustalania/single/id/3031> (data dostępu: 2.11.2019 r.)
informacja została udostępniona 27 lipca 2017 r.:

w Myśliborzu, 17.08.2017 r. w siedzibie Urzędu Miasta w Koszalinie, 21.08.2017 r. w Szczecińskim Parku Naukowo-Technologicznym w Szczecinie.

Umożliwiono składanie uwag i wniosków w formie pisemnej, przesyłając na adres RZGW w Szczecinie, w formie elektronicznej na adres konsultacje@szczecin.rzgw.pl lub za pomocą interaktywnego formularza on-line udostępnionego przez firmę Ekover, ustnie do protokołu oraz za pomocą formularza składania uwag i wniosków dostępnego na stronie internetowej www.szczecin.rzgw.gov.pl. Uwagi i wnioski można było także przekazywać podczas spotkań konsultacyjno-informacyjnych.

W trakcie konsultacji społecznych, przez cały okres, następująca dokumentacja była dostępna w siedzibie oraz na stronach [www RZGW](http://www.RZGW) w Szczecinie³³:

- projekt rozporządzenia zmieniającego Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego wraz z uzasadnieniem;
- opracowanie pt. „Materiały wyjściowe do weryfikacji warunków korzystania z wód – region wodny Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego” Wrocław, 2016;
- decyzja GDOŚ ws. uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko projektu zmian warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego;
- decyzja GIS ws. uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy oddziaływania na środowisko projektu zmian warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego;
- projekt prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu rozporządzenia zmieniającego Rozporządzenie Dyrektora RZGW w Szczecinie w sprawie ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego Dolnej Odry i Przymorza Zachodniego.

W trakcie postępowania z udziałem społeczeństwa wpłynęło 17 pism z uwagami do projektu rozporządzenia oraz projektu prognozy (przekazywano je zarówno elektronicznie jak i pocztą tradycyjną), natomiast w miejscu wyłożenia dokumentacji nie wniesiono żadnych uwag ustnie do protokołu. Podczas spotkań konsultacyjno-informacyjnych wniesiono 1 uwagę pisemnie oraz 5 wniosków zgłoszono ustnie do protokołu. Po zakończeniu konsultacji nie wpłynęły dodatkowe uwagi i wnioski. Reasumując, uwagi zgłosiły 23 podmioty (część z nich po kilka uwag). Prognozy dotyczyły 3 uwagi zgłoszone pisemnie i 1 wynikająca z dyskusji prowadzonych w ramach spotkań konsultacyjno-informacyjnych. Trzy z uwag wnioskowały o utrzymanie projektowanych zapisów w § 14 ust. 3 zmiany polegającej na zastąpieniu wyrazu „śrubowej (ślimakowej) wyrazami „o prędkości obrotowej do 150 obrotów na minutę”, a jedna z uwag nie doty-

³³ <http://www.szczecin.rzgw.gov.pl/proces-ustalania/single/id/3031>

czyła zakresu regulowanego przez rozporządzenie zmieniające WKW DOiPZ. Uwagi nie zostały uwzględnione w ostatecznej wersji prognozy (były one także sprzeczne z opiniami GDOŚ), a powód odrzucenia uwagi został szczegółowo uzasadniony. Tabelę z uwagami zawarto w prognozie, w rozdziale 6.5 „Pisemne podsumowanie przeprowadzonej procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu zmian warunków regionu zgodnie z wymaganiami art. 55 ust. 3 ustawy OOS”. Znacznie więcej zgłoszonych uwag dotyczyło treści zmienianego rozporządzenia WKW DOiPZ.

W tabeli 22 zestawiono liczbę uwag uwzględnionych, częściowo uwzględnionych oraz nieuwzględnionych z podziałem na rodzaj instytucji.

Tabela 22. Zestawienie liczby uwag zgłaszanych w ramach konsultacji społecznych do projektu rozporządzenia zmieniającego WKW DOiPZ (oprac. własne)

Podmiot składający uwagę	Liczba uwag		
	uwzględnionych	częściowo uwzględnionych	nieuwzględnionych
Administracja samorządowa	3	0	7
Osoba fizyczna	3	0	1
Organizacja pozarządowa	6	4	14
Instytucje naukowe	4	2	1
Administracja rządowa	1	0	0
Podmiot z branży rolniczej	0	0	2
Podmiot z branży hydroenergetyki	1	1	7
Podmiot z gospodarki komunalnej	0	0	4

Część uwag o znaczeniowo identycznym brzmieniu była zgłaszana przez różne podmioty. Uwagi dotyczyły różnych zagadnień, jednak najczęściej odnosiło się do zagrożenia ciągłości morfologicznej cieków i możliwości migracji ryb, prędkości obrotowej turbiny, przepływów nienaruszalnych, a także eksploatacji studni, gospodarki ściekowej oraz poboru wody. Prawie 20% uwag nie dotyczyło zagadnień regulowanych przez rozporządzenie zmieniające WKW DOiPZ. W ostatecznej wersji uwzględniono 18 uwag w całości oraz 7 częściowo, natomiast odrzucono 36 uwag, do każdej podając szczegółowe uzasadnienie.

7. SYNTETYCZNE PODSUMOWANIE WYNIKÓW OCENY SKUTECZNOŚCI PRZEPROWADZONEJ DLA SOR I WKW DOIPZ

7.1. Porównanie wyników oceny skuteczności SOR i WKW DOiPZ

Podsumowanie zebranych wyników oceny skuteczności SOOŚ przeprowadzone dla obu postępowań (tabela 23) wykonano z wykorzystaniem analizy porównawczej.

Tabela 23. Zbiorcze zestawienie wyników oceny skuteczności SOR i WKW DOiPZ
(oprac. własne)

Wyszczególnienie	SOR	WKW DOiPZ
poziom planowania	krajowy	ponadregionalny
organ przygotowujący projekt dokumentu	Ministerstwo Rozwoju	Regionalny Dyrektor Gospodarki Wodnej w Szczecinie
wybór wykonawcy	zamówienie publiczne	zamówienie publiczne
koszt	akceptowalny	akceptowalny
czas realizacji	4 tygodnie (całkowicie niewystarczający)	8 tygodni (zalecane wydłużenie czasu o 2–4 tygodnie)
liczba członków zespołu konsultantów środowiskowych	7	7+1
liczba stron dokumentu	224	37
liczba stron prognozy	155	96
liczba wersji prognozy	3	5
liczba rekomendacji oraz zaleceń wynikających z prognozy	39 +35 zaleceń	8

liczba uwag GDOŚ do prognozy	6	10
% rekomendacji uwzględnionych w przyjętym dokumencie	30%	100%
skuteczność kontekstualna	bardzo niska – niewystarczający czas – brak dyskusji z autorami SOR – dobra współpraca z pracownikami Ministerstwa odpowiedzialnymi za przeprowadzenie SOOŚ	bardzo wysoka – znaczące zaangażowanie zespołu specjalistów RZGW – dyskusja (otwarta)
skuteczność proceduralna	prawidłowa wysoka jakość prognozy	średnia, z uchybieniami jakoś prognozy – średnia, wymagająca uzupełnień, które zostały wykonane po etapie opinii przez organy współuczestniczące w procedurze
skuteczność merytoryczna	bardzo niska brak uwzględnienia rekomendacji brak uzasadnienia odrzucenia rekomendacji minimalizujących negatywne oddziaływanie	bardzo wysoka uwzględnienie rekomendacji – zmniejszenie negatywnego wpływu na środowiska poprzez zmianę proponowanych rozwiązań inżynierskich
pluralizm	bardzo niski	wysoki

W przeprowadzonym badaniu dobór analizowanych przypadków bazował na podejściu replikacji teoretycznej, w której wykorzystano dwa odmienne przypadki, zakładając, że mogą one dostarczyć podstaw do różnych wniosków. Bazując na poglądach Lee (1989) pojedynczy przypadek odzwierciedla pojedynczy zestaw okoliczności, wnioski wyciągane na jego podstawie mogą być generalizowane na inne przypadki charakteryzujące się podobnym okolicznościami, natomiast prowadzenie kolejnych badań za pomocą pojedynczych przypadków może potwierdzić te wnioski w innych okolicznościach. Należy pamiętać, że w odniesieniu do badania skuteczności SOOŚ, każde postępowanie jest przeprowadzane w innych okolicznościach. Elementem stałym będą jedynie ramy prawne (dla postępowań prowadzonych w okresie, w którym nie następowały istotne zmiany przepisów prawnych). Pozostałe czynniki wpływające na skuteczność będą się zmieniać, stąd przy formułowaniu wniosków o charakterze zaleceń praktycznych, należy koncentrować się na dążeniu do zapewnienia jak największej niezależności od czynników zewnętrznych zmiennych wpływających na skuteczność.

7.2. Podsumowanie wyników oceny skuteczności SOOŚ dla SOR

Analiza zapisów SOPZ (przeprowadzona jako pierwsza) oraz raportu metodologicznego wskazuje, że przeprowadzenie ocen w zakładany sposób powinno gwarantować wysoką skuteczność. Wybrany zespół konsultantów środowiskowych, ustalony zakres i poziom szczegółowości prognozy gwarantował rzetelne i poprawne merytorycznie podejście do ocen oddziaływania. Elementem wskazującym na możliwość wystąpienia utrudnień był krótki czas przeznaczony na wykonanie prac. Konsultanci środowiskowi musieli przyspieszyć opracowanie prognozy. Presja czasu była przyczyną niewystarczającej dyskusji wyników prognozy z zespołem z Ministerstwa Rozwoju. Dodatkowo, prognoza została wykonana dla niepełnej wersji SOR, w szczególności brakowało wartości docelowych wskaźników celu SOR, co utrudniało ocenę oddziaływania.

Przeprowadzone analizy wykazały stosunkowo dobrą skuteczność proceduralną. Wszystkie elementy postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami prawnymi. Dotrzymane zostały wymogi proceduralne związane z zapewnieniem dostępu do informacji. Ocena formalna spełnienia wymogów ustawowych, przez zakres ocen przeprowadzanych w prognozie, także wskazuje na prawidłowe prowadzenie SOOŚ.

Dopiero analiza jakości prognozy pozwala na wychwycenie elementów, które mogą decydować o obniżeniu skuteczności proceduralnej, szczególnie w tym obszarze, w którym ma ona duże znaczenie dla skuteczności merytorycznej. Badania wykazały brak przeprowadzenia oceny oddziaływań skumulowanych oraz analizy wariantowej. Brak tych analiz obniża znacznie skuteczność proceduralną. W uwagach formułowanych przez zamawiającego, a także w opinii GDOŚ, nie podnoszono tych kwestii i w ostateczności nie zostały one prawidłowo uwzględnione w prognozie.

Najślabszy poziom wykazuje skuteczność merytoryczna związana z uwzględnieniem rekomendacji sformułowanych zarówno w prognozie jak i w opinii GDOŚ. Zidentyfikowanie znaczącej liczby negatywnych oddziaływań, które potencjalnie mogą powstawać na etapie wdrażania SORu, zestawione z brakiem uwzględnienia rekomendacji, wskazuje na niską skuteczność merytoryczną. Także część tego wymiaru skuteczności zależna od skuteczności pluralistycznej była niska. Większość uwag i wniosków zgłoszona przez społeczeństwo (głównie przez organizacje pozarządowe) została odrzucona na etapie analizy zgłoszonych uwag i wniosków.

Zastosowane podejście badawcze, oparte na obserwacji uczestniczącej, pozwala na stwierdzenie, że prowadzeniu SOOŚ towarzyszył pośpiech wynikający z potrzeby jak najszybszego przyjęcia dokumentu. Jego autorzy byli przekonani co do słuszności założeń formułowanej polityki i nie widzieli uzasadnienia dla większego uwzględniania aspektów środowiskowych. Potwierdza to m.in. tylko deklaratywne uwzględnienie rekomendacji i uwag złożonych przez

społeczeństwo i GDOŚ. Analiza stanu faktycznego tego nie potwierdziła. Zgodnie z ustawą OOS, a także dyrektywą SOOS, w przypadku nie uwzględnienia rekomendacji wynikających z prognozy, które dodatkowo zostały wzmocnione zarówno w opinii GDOŚ oraz w uwagach złożonych przez społeczeństwo, niezbędne jest przedstawienie uzasadnienia. Dołączenie tego bardzo ważnego elementu do podsumowania SOOS dałoby szansę na zrozumienie powodów, dla których autorzy SOR zdecydowali o takim podejściu.

W ocenianym postępowaniu SOOS jest wiele elementów, które mogły mieć wpływ na mniejszą skuteczność. Część z nich bezpośrednio jest związana z jakością i szczegółowością ocen przedstawionych w prognozie, część wynika z presji czasu. Oczywiście, każdorazowo najistotniejszym czynnikiem determinującym skuteczność SOOS była kultura planowania i podejmowania decyzji oraz gotowość do rzetelnego rozważania możliwych skutków środowiskowych. Nawet najlepiej przygotowana prognoza nie zapewni skuteczności bez odpowiedniego nastawienia organów przyjmujących projektowany dokument. Niemniej jednak, prawidłowo przeprowadzone postępowanie SOOS, spełniające wymogi prawne (skuteczność proceduralna) i zrealizowane z uwzględnieniem dostępnej wiedzy (skuteczność merytoryczna), jest niezbędne dla realizacji celów stawianych strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko.

Nie można jednak uznać całości SOOS dla SOR jako całkowicie bezzasadnej oraz nieskutecznej, ponieważ jej wyniki, a także rekomendacje, zostały w całości upublicznione, zainteresowane strony mogły się z nimi zapoznać oraz wykorzystywać w szerszej dyskusji o kierunkach rozwoju kraju. Zgromadzona wiedza może być wykorzystana przy realizacji inwestycji wynikający z wdrażania SOR, szczególnie z wykorzystaniem zapisu art 66 pkt 7 ustawy OOS, w którym sformułowano następujący obowiązek: *„Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien uwzględniać informacje o środowisku wynikające ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, istotne z punktu widzenia danego przedsięwzięcia”*.

7.3. Podsumowanie wyników oceny skuteczności SOOS dla WKW DOiPZ

Analiza zapisów SOPZ wskazuje na stworzenie przez organ odpowiedzialny za przeprowadzenie SOOS prawidłowych warunków, pozwalających na uzyskanie wysokiej skuteczności SOOS. Wymagania stawiane zespołowi konsultantów środowiskowych, szczegółowy opis przebiegu konsultacji społecznych (z podkreśleniem konieczności sporządzenia podsumowania obejmującego informację o sposobie uwzględniania złożonych uwag) oraz zakres analiz i ocen, został opracowany bardzo starannie. Na opracowanie prognozy przewidziano standardowy (w odniesieniu do innych postępowań SOOS) czas. Wprawdzie zespół konsultantów nie sygnalizował problemów ze zbyt krótkim czasem prze-

znaczonym na wykonanie prognozy, jednak ocena prognozy (wersji przekazanej do opiniowania i konsultacji) wskazuje, że szereg ocen mogłoby być wykonanych dokładniej, co zostało wykazane w opinii GDOŚ. Wnioski z obserwacji uczestniczącej wskazują, że wydłużenie czasu o 2 tygodnie pozwoliłyby na opracowanie lepszej jakościowo prognozy.

Skuteczność proceduralną ogólnie można uznać za poprawną. Zdecydowanie wysoką skutecznością cechował się etap udziału społecznego, natomiast słabiej oceniono skuteczność proceduralną związaną z oceną zawartości i poprawności przygotowania prognozy. Ocena wpływu na część komponentów środowiska została opisana zbyt pobieżnie, nisko oceniono także skuteczność proceduralną w odniesieniu do oddziaływań skumulowanych oraz oceny wariantowej. Należy zwrócić uwagę na duży wpływ opinii GDOŚ na jakość ostatecznej wersji prognozy, która została uzupełniona zgodnie z uwagami merytorycznymi.

Podkreślić należy też wysoką skuteczność merytoryczną. W tym przypadku wyraża się to uwzględnieniem wszystkich rekomendacji sformułowanych w prognozie oraz wynikających z opinii GDOŚ. Uwzględnienie przez RZGW w Szczecinie rekomendacji mających na celu minimalizowanie negatywnych oddziaływań było poprzedzone szeroką dyskusją.

SOOŚ dla WKW DOiPZ cechowało się wysokim pluralizmem. Liczni interesariusze reprezentujący administrację, spółki wodne, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe włączyli się aktywnie w konsultacje projektu dokumentu. Wpłynęła bardzo duża (65) liczba uwag, w tym 4 odnosiły się do prognozy. Bliższa połowa uwag została uwzględniona, świadcząc o bardzo dobrej skuteczności uspołecznienia postępowania oraz przyczyniając się do wysokiej skuteczności merytorycznej. O skuteczności tego postępowania świadczy także szczegółowe uzasadnienie wszystkich nieuwzględnionych uwag, które zostało upublicznione w podsumowaniu postępowania SOOŚ.

8. DYSKUSJA

Celem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko jest przede wszystkim poprawa prowadzonej polityki i faktyczne dążenie do większego uwzględniania aspektów środowiskowych w procesie przygotowania i przyjmowania planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko. W efekcie ma to doprowadzić do zmniejszenia presji antropogenicznej na środowisko. Oceniając skuteczność tego narzędzia należy pamiętać, że choć rozpoczyna ono wdrażanie ochrony środowiska i na kolejnych etapach realizowania przedsięwzięć wykonywane są szczegółowe oceny oddziaływania konkretnych inwestycji, to właśnie **na etapie planowania decyduje się o kierunku rozwoju**, który będzie wdrażany. Zaniechanie prawidłowego uwzględniania aspektów środowiskowych na tym etapie może doprowadzić do uchybień na niższych poziomach zarządzania. Im większe zrozumienie dla konieczności wdrażania rozwiązań oszczędzających zasoby i minimalizujących negatywne oddziaływanie, tym większa szansa, że będzie to także priorytetem przy realizacji inwestycji.

Z uwagi na powyższe, niezwykle istotne jest przeprowadzenie skutecznego postępowania w sprawie SOOŚ. Prowadzenie badań odnoszących się do skuteczności SOOŚ wspomaga identyfikację nieprawidłowości oraz obszarów, w których błędy są związane z brakiem odpowiednich narzędzi, złą organizacją procedury, lukami prawnymi czy istniejącą kulturą prawną podejmowania decyzji. Rozwój naukowy, w tym zakresie, powinien dążyć do wypracowywania schematów postępowania oraz metod analitycznych, które przyczynią się do wdrażania strategicznego celu dyrektywy SOOŚ.

Niezbędnym warunkiem skutecznej SOOŚ jest prawidłowo przeprowadzony screening i przystąpienie do oceny strategicznej dla planów dokumentów, które tego wymagają. Kassenberg (2005) zwracał uwagę, że w ciągu pierwszych lat obowiązywania ustawy OOŚ przyjęto trzy dokumenty bez przeprowadzenia dla nich postępowania w sprawie SOOŚ (Politykę energetyczną do 2025, Politykę transportową do 2025 oraz aktualizację Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju). Postulował on konieczność wzmocnienia dyscypliny prawnej w agendach rządowych. Podkreślał, że nawet jeśli nie przeprowadzono pełnego postępowania w sprawie SOOŚ, to zasadne jest, aby w uzasadnieniu do przyjętego dokumentu zawrzeć informację o uwzględnieniu aspektów środowiskowych na etapie projektowania dokumentu oraz o braku przeciwskażeń środowisko-

wych do jego przyjęcia. Na podobne problemy zwracał uwagę Tyszecki (2005), który twierdzi, że w pierwszym okresie obowiązywania przepisów wprowadzających strategiczne oceny oddziaływania na środowisko wszędzie, gdzie tylko było to możliwe, zrezygnowano z wykonywania prognoz do projektów strategicznych, nie przeprowadzając postępowań w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Sformułował on wniosek, że wielokrotne, skuteczne omijanie przez organy administracji publicznej obowiązku sporządzania prognozy i przeprowadzania postępowań z udziałem społecznym wyrobiło dość powszechne przekonanie o nieprzydatności tych opracowań. Rzutuje to, niestety, niekorzystnie na wykorzystanie ocen jako prewencyjnego instrumentu w ochronie środowiska. Skuteczne wdrożenie systemu ocen projektów dokumentów strategicznych wymaga zapewnienia powiązań pomiędzy prognozami do wybranych projektów dokumentów strategicznych. Dopiero wówczas mają one szansę spełnienia funkcji jako skuteczny instrument podejmowania strategicznych decyzji na różnych poziomach zarządzania, tworząc warunki ich racjonalnego wykorzystania w procesach społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionów. W Polsce nie kontynuowano badań dotyczących funkcjonowania SOOŚ i aktualnie nie wiadomo ile planów i programów jest przyjmowanych bez oceny strategicznej, jednak takie sytuacje mają miejsce. Przykładowo, postępowania SOOŚ nie przeprowadzono dla „Założeń do planów śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do 2030” (Nieznański 2020). Każdorazowo, rezygnacja z opracowania prognozy i uspołecznienia postępowania znacznie osłabia możliwość wdrażania zrównoważonego rozwoju i realizacji ochrony środowiska, zwłaszcza, że to właśnie rolą prognozy jest prewencja (Kistowski i Pchałek 2009). To właśnie na etapie jej tworzenia powinno się wykazać rozwiązania zapobiegające, ograniczające, kompensujące negatywne oddziaływanie na środowisko, które mogą być rezultatem zamierzeń przedstawionych w projekcie dokumentu, co potwierdziły Koziarek i Rzeszot (2003) przedstawiając doświadczenia z prac nad „Ramową strategiczną oceną oddziaływania na środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006”. Autorki wykazały, że przeprowadzenie SOOŚ jest zadaniem wykonalnym w ograniczonym horyzoncie czasowym i przy umiarkowanych kosztach, skutkującym powstaniem dokumentu bardziej przyjaznego dla środowiska. Warunkiem koniecznym do realnego wpływu na treść dokumentu jest woła współpracy i wzajemne robocze kontakty autorów prognozy z autorami planu, już w trakcie tworzenia dokumentu i prognozy, oraz sformułowanie wniosków z oceny w sposób ułatwiających ich wykorzystanie.

Na etapie podejmowania decyzji o przeprowadzeniu SOOŚ należy wziąć pod uwagę, że plany mogą być od początku zaprojektowane z wysokim poziomem uwzględnienia aspektów środowiskowych, a planowane zamierzenia zostały zaprojektowane tak, że wybrano wariant o najmniejszych negatywnych oddziaływaniach na środowisko. Oczywiście, w takim przypadku, uwzględniając dążenie do skuteczności ekonomicznej, powinno się rozważyć odstąpienie od przeprowadzenia pełnego postępowania SOOŚ, a w uzasadnieniu do przyjętego

dokumentu zawrzeć informację o przeanalizowaniu skutków środowiskowych oraz wykazać stopień uwzględnienia aspektów środowiskowych na etapie przygotowywania planu.

Znikoma liczba badań w Polsce dotyczących skuteczności SOOŚ utrudnia dyskusję wyników badań pracy. W 2018 r. przeprowadzono badanie skuteczności SOOŚ, w którym zaprezentowano wnioski z oceny skuteczności przeprowadzonej w 15 krajach (Therivel i González 2019), w tym także w Polsce, gdzie przeprowadzono badanie ankietowe interesariuszy zaangażowanych w różnych rolach w oceny strategiczne (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Wyniki oceny skuteczności wykonane dla dwóch postępowań SOOŚ omówione zostaną także przez pryzmat wyników badania ankietowego, które odnosi się do oceny skuteczności przez uczestników postępowania, rozszerzy możliwość analizy wyników oraz wnioskowanie. Fakt, że te dwa badania zostały przeprowadzone przez tego samego autora, został potraktowany jako swoista triangulacja badań (Janczewski 2013, Stanisławski 2017, Stolecka-Makowska 2016). W pierwszej kolejności omówienie wyników obejmie te dwa badania, a następnie dyskusja zostanie uzupełniona o obserwacje z innych krajów, a także wnioski z pierwszego przeglądu wdrażania dyrektywy SOOS.

Skuteczność kontekstualna, oceniona jako niska w przypadku SOR i zdecydowanie wyższa w przypadku WKW DOiPZ, najprawdopodobniej jest związana z rolą, jaką dokumenty te spełniają w systemie planowania rozwoju w Polsce. Pierwszy z nich zajmuje bardzo ważną rolę w hierarchii dokumentów strategicznych w Polsce. Postępowania SOOŚ dla planów o tak wysokiej istotności często mają kontekst polityczny, oceny środowiskowe mogą schodzić na dalszy plan, a najważniejsze staje się wyznaczenie kierunków rozwoju kraju. Tworzenie planów może być związane z walką o władzę oraz forsowaniem punktu widzenia tylko jednej strony, przy jednoczesnej niechęci do zmiany decyzji, co wykazali w badaniach Kørnøv i Thissen (2000) oraz zespół Wallington i in. (2007). W przypadku SOR zarówno jakość prognozy, jak i niezależność konsultantów środowiskowych była wysoka, jednak przy podejmowaniu decyzji największą rolę odegrał właśnie kontekst polityczny. Dużym mankamentem był praktycznie brak odniesienia się autorów SOR zarówno do rekomendacji wynikających z prognozy, jak i do opinii GDOŚ oraz wniosków składanych przez społeczeństwo w trakcie trwania konsultacji społecznych. Najslabszym elementem całości postępowania był brak uzasadnienia merytorycznego odrzuconych wyników postępowania SOOŚ. Niska skuteczność merytoryczna, ale także pluralistyczna, mogłaby zostać poprawiona poprzez rzetelne uzasadnienie przyjętego kierunku rozwoju kraju. Na tym etapie można się zastanawiać czy ostateczny kształt przyjmowanego dokumentu nie powinien uzyskać pozytywnej opinii GDOŚ oraz czy w przypadku pokrywania się wniosków prognozy z opinią GDOŚ oraz uwagami składanymi przez społeczeństwo, nie przeprowadzić dodatkowej dyskusji (wykorzystując np. schemat rozprawy administracyjnej z procedury OOŚ dla projektów inwestycji) doprowadzającej do większego

zrozumienia dla podejmowanych decyzji u wszystkich interesariuszy postępowania SOOŚ. Możliwości poprawy skuteczności kontekstualnej można upatrywać w zmianie przepisów prawnych, opracowywaniu wytycznych, zwiększaniu świadomości społecznej, przejawiającej się m.in. poprzez ponawianie wniosków o uzasadnienie powodów odrzucenia uwag i wniosków, co wykazały badania João i Annandale (2016) oraz Saxena i in. (2016). Na brak ram regulacyjnych w odniesieniu do skuteczności kontekstualnej zwracają uwagę (Chanchitpricha i in. 2019). Badania prowadzone w Kanadzie wskazują, że brak regulacji prawnych zapewniających wdrożenie ustaleń SOOS sprawia, że bardzo często nie ma zainteresowania jej wynikami i w efekcie ogranicza się możliwość podnoszenia wiedzy w zakresie możliwych skutków środowiskowych (Noble i in. 2019), autorzy planów i politycy bywają nieprzygotowani do „myślenia w kategoriach SOOŚ” – czyli rozpoczynania SOOŚ na wczesnym etapie i iteracyjnego tworzenia planów (Partidario i Monteiro 2019).

W ocenie skuteczności przeprowadzonej dla SOR nie przeprowadzono wywiadów z autorami strategii, dlatego nie wiadomo czy zapoznali się oni z wynikami zawartymi w prognozie. Z badań ankietowych przeprowadzonych w Polsce (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019) wynika, że ponad połowa ankietowanych uważa (wśród których byli reprezentanci autorów planów, autorzy prognoz, a także pracownicy organów opiniujących w ramach SOOŚ), że zapoznali się oni z prognozą, natomiast zdecydowanie rzadziej wykorzystują jej wyniki. Zdecydowanie wyższa skuteczność kontekstualna SOOŚ dla WKW DOiPZ potwierdza wniosek, że dla dokumentów o większej szczegółowości, odnoszących się do konkretnych sytuacji (w tym przypadku określającym warunki korzystania z wód), sposób podejmowania decyzji jest mniej uwarunkowany politycznie, a bardziej odnosi się do merytorycznych rozstrzygnięć. Mniejsze upolitycznienie podejmowania decyzji jest wyraźnie zauważalne na szczeblu lokalnym (planowanie miejscowe) (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Analiza skuteczności kontekstualnej w postępowaniu SOOŚ dla WKW DOiPZ wykazała otwartość autorów projektu rozporządzenia i dobrą współpracę, której celem było opracowanie dokumentu jak najlepiej uwzględniającego aspekty środowiskowe. Podobne wyniki uzyskano w Hiszpanii, gdzie interesariusze wprowadzili wskazują na szereg rozbieżności w opiniach, jednak odbywa się to w ogólnym zrozumieniu idei SOOŚ (Arce-Ruiz i in. 2019).

Wymiar skuteczności proceduralnej odnosi się do kontroli poprawności zrealizowania zgodnie z prawem wszystkich elementów SOOŚ. Obejmuje ocenę poprawności gromadzonych danych, rozważania wariantów, wykorzystywanych metod, a także treści i jakości prognozy. Ten rodzaj skuteczności jest ściśle związany zarówno z obowiązującym w danym kraju prawem, jak i z oczekiwaniami (zamawiającego oraz, w mniejszym stopniu, społeczeństwa) dotyczącymi stosowania dobrych praktyk. Jest to najlepiej rozpoznany rodzaj skuteczności w badaniach naukowych prowadzonych na świecie. Większość badaczy zauważa znaczący wpływ skuteczności proceduralnej na pozostałe wymiary skuteczności,

a także trudności w jednoznacznym jej oddzieleniu od skuteczności merytorycznej, normatywnej, a także pluralistycznej. Przykładowo, brak oceny wariantów alternatywnych czy słabo przeprowadzona ocena oddziaływań skumulowanych obniży znacząco ogólną skuteczność SOOŚ (Cepuś i in. 2019, González i in. 2019a, Tokarczyk-Dorociak i in. 2019).

Kontrola jakości prognoz i raportów odgrywa istotną rolę w praktyce i teorii OOŚ. Pomiędzy prognozą, a procedurą zachodzą ściśle powiązania, bowiem jakość dokumentacji SOOŚ zależy w dużym stopniu od charakteru procedur, w jakich ona powstaje. Na tej podstawie można także wnioskować o istniejącym w danym kraju systemie OOŚ. Odzwierciedla on bowiem obowiązujące regulacje prawne, ramy proceduralne, stopień uspołecznienia, dostarcza informacji o profesjonalizmie osób sporządzających raporty, stopniu rozwoju zagadnień metodycznych, znajomości nowoczesnych rozwiązań technologicznych i technik prognostycznych. Wołoszyn (2004) podkreśla, że mówiąc o jakości raportu, często mamy na myśli jakość informacji, które są w nim wykorzystywane i jednocześnie zachęca do zastanowienia się, czy wysoka jakość raportów przekłada się bezpośrednio na podejmowanie lepszych decyzji. Morawska i Żelazo (2008), w odniesieniu do OOŚ dla inwestycji podkreślają, że rzetelny raport daje lokalnemu społeczeństwu i innym zainteresowanym osobom wiarygodne źródło informacji o planowanym przedsięwzięciu. Zawartość oraz jakość prognozy oceniana, w ramach skuteczności proceduralnej, ma duże znaczenie dla skuteczności postępowania jako całości. Wysoka jakość dokumentacji nie może być jedynym elementem na podstawie którego można wnioskować o poprawności SOOŚ. W przypadku SOR, jakość prognozy została wysoko oceniona przez zlecającego jej wykonanie oraz organy opiniujące, jednak nie przełożyło się to na wysoką skuteczność merytoryczną i większe uwzględnienie aspektów środowiskowych w przyjętej strategii. Również doświadczenia z innych krajów pokazują, że takiego prostego przełożenia nie ma, a ocena skuteczności jest uznawana jako badanie trudne z uwagi na złożoność SOOŚ oraz konieczność rozważenia różnych wymiarów skuteczności (Theophilou i in. 2010).

Skuteczność proceduralna zarówno SOR, jak i WKW DOiPZ była dobra. Największe uchybienia odnosiły się do oceny oddziaływań skumulowanych oraz oceny wariantowej. W drugim omawianym przypadku ocena wariantowa powinna zostać wyraźniej opisana, ponieważ przedstawione rozważania na temat możliwości stosowania różnych rozwiązań technicznych miały znamiona oceny wariantowej, natomiast zdecydowanie zabrakło oceny oddziaływań skumulowanych. Problemy z prowadzeniem ocen w tym zakresie dotyczą zarówno ocen oddziaływania dla inwestycji (Cooper i Sheate 2002, Therivel i Ross 2007, Gerlée i Kaim 2011), jak i strategicznych (Gunn i Noble 2011). Rozwój wytycznych i metod wspierających analizy skumulowane (Baxter i in. 2001, Cooper i Sheate 2002, Dubé 2003, González i in. 2019b, 2015, Gunn i Noble 2011) oraz podkreślanie ich znaczenia pozwala sądzić, że skuteczność SOOŚ w tym zakresie może ulegać poprawie. W Polsce potrzebne jest opraco-

wanie wytycznych określających zakres oceny oddziaływań skumulowanych oraz analizy wariantowej. To są zagadnienia trudne, wymagające zwiększenia nakładów czasowych i finansowych. Oceny strategiczne często są zlecane do przeprowadzenia firmom zewnętrznym na zasadzie zamówienia publicznego, gdzie dużą rolę w wyborze wykonawcy odgrywa cena. W analizowanych, w ramach pracy, opisach przedmiotu zamówienia (OPZ) wskazywano konieczność opracowania prognozy zgodnie z wymogami ustawy OOS, ale nie określono, w jaki sposób powinny być przeprowadzone oceny oddziaływań skumulowanych, a także jakie podejście zastosować do analizy wariantowej. Oceny wariantowe (ich brak) istotnie osłabiają skuteczność proceduralną i wpływają na obniżenie skuteczności merytorycznej i zdecydowanie należy korzystać z dobrych praktyk w tym zakresie (González i in. 2015). Analiza wariantowa (nawet poprzez najprostsze semantyczne rozumienie pojęcia) powinna obejmować analizę różnych wariantów, co oznacza, że powinna dotyczyć różnych scenariuszy rozwoju – w przypadku strategii rozwoju, różnych sposobów zagospodarowania – w przypadku planowania przestrzennego, czy różnych rozwiązań i możliwości korzystania z wód – w przypadku rozporządzeń w sprawie warunków korzystania z wód. To może wiązać się z większymi kosztami przygotowywania planów oraz prognozy, jednak dobre podejście do planowania powinno uwzględniać wykonanie takich analiz. Bardzo prawdopodobne jest, że rozważania nad różnymi kierunkami rozwoju są przeprowadzane, ale niewystarczająco opisywane i nie poddawane pod szerszą dyskusję (w tym konsultacje społeczne, SOOS). Praktyka rozwija liczne narzędzia wspomagające podejmowanie decyzji w oparciu o tworzenie i ocenę scenariuszy (Chanapathi i in. 2020, Hachoł i in. 2017, Kazak i in. 2017b). Czynnikiem proceduralnym, który znacząco wzmacnia system SOOS, są dodatkowe wymogi wynikające z innych krajowych aktów prawnych (np. z Ustawy o ochronie przyrody, czy Ustawy Prawo wodne) lub dyrektyw unijnych (np. dyrektywa siedliskowa). Na większą skuteczność, zarówno proceduralną, jak i merytoryczną, w odniesieniu do bioróżnorodności i zasobów wodnych, wskazywali także interesariusze w badaniu ankietowym (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Podobnie wymogi dyrektywy siedliskowej wspierają skuteczność proceduralną w Czechach (Musil i Smutný 2019) oraz Estonii (Peterson i Vahtrus 2019).

Skuteczność merytoryczna ocenia stopień, w jakim plan został zmieniony wskutek przeprowadzonego postępowania SOOS. Te zmiany mogą obejmować zwiększenie i poprawę uwzględniania aspektów środowiskowych, rezygnację z zapisów, które mogą wiązać się z negatywnym oddziaływaniem, a także lepsze formułowanie planu (Acharibasam i Noble 2014, Bond i in. 2011, Hanna i Noble 2015, Runhaar i Driessen 2007, Thérivel i Minas 2002). Ten wymiar skuteczności sprawia duże trudności w jego szacowaniu. Trudno wyodrębnić te zmiany, które są tylko i wyłącznie efektem SOOS. Jest ona także powiązana z nieocenianą w pracy tzw. skutecznością normatywną, która prawidłowo powinna być oceniana w większym odstępnie czasowym, ponieważ odnosi się do długoter-

minowego dostarczania korzyści środowiskowo-społecznych oraz wdrażania zrównoważonego rozwoju (Dalal-Clayton i Sadler 2017).

Skuteczność merytoryczna w ocenianych postępowaniach kształtowała się odmiennie. Wysoce zadowalająca w przypadku SOOŚ dla dokumentu regulującego zasady gospodarki wodnej w regionie wodnym (WKW DOiPZ) i niezadowalająca w odniesieniu do strategii rozwoju kraju (SOR). Najprawdopodobniej duży wpływ na takie wyniki miał poziom przygotowywania tych dokumentów, ich całkowicie odmienny charakter oraz znaczne upolitycznienie SOR. Skuteczność merytoryczna postępowania SOOŚ dla SOR byłaby prawdopodobnie wyższa, gdyby w prognozie uszczegółowiono ocenę oddziaływań skumulowanych oraz wykonano analizę wariantową. Na istotne uchybienia w analizach wariantowych oraz oddziaływań skumulowanych i ich niską jakość w SOOŚ wskazywali ankietowani w Polsce w badaniu skuteczności SOOŚ, w którym połowa respondentów uważała, że analiza wariantowa jest przeprowadzana nieprawidłowo, a jedna trzecia uważała, że ocena oddziaływań skumulowanych jest realizowana słabo (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Duża zależność skuteczności merytorycznej i kontekstualnej została potwierdzona także w innych krajach (Therivel i González 2019). Ogólnie, skuteczność merytoryczna w Polsce oceniana jest jako całkiem dobra, a ok. $\frac{3}{4}$ ankietowanych uznaje, że przyczynia się do zmniejszania negatywnych oddziaływań na etapie wdrażania planów, a połowa uważa, że wspiera przygotowanie planu (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Znaczące uwzględnienie wniosków prognozy oraz opinii i uwag wniesionych przez organy ochrony środowiska oraz społeczeństwo dla dokumentu z zakresu gospodarki wodnej jest związane z tym, że jest to szczegółowy dokument o charakterze aktu prawnego i od jego uchwalenia będzie obowiązywał (odmiennie niż SOR, który wyznacza politykę, która na kolejnych etapach jeszcze może ulegać modyfikacjom). Dodatkowo w badaniu ankietowym (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019) wykazano, że gospodarka wodna, ochrona bioróżnorodności (rekomendacje odnosiły się przede wszystkim do minimalizowania negatywnego wpływu na ichtiofaunę) oraz kwestie związane z ochroną klimatu to sektory, dla których skuteczność merytoryczna jest zwykle najwyższa. Jednocześnie trudno znaleźć wyjaśnienie dla znikomego uwzględnienia nie tylko rekomendacji, ale także opinii organu ochrony środowiska oraz uwag składanych przez społeczeństwo w przypadku SOR. Z przeprowadzonych obserwacji bezpośrednich wynika, że zamawiający przyjmował przedstawiane argumenty ze zrozumieniem i akceptacją, jednak podjęte rozstrzygnięcia nie zostały uzasadnione. Tym samym nie wiadomo, czy politycy przyjmujący projekt planu wzięli je pod uwagę i rozważyli, a jedynie posiadamy informację, że nie wpłynęły one na ostateczny kształt strategii. W związku z powyższym skuteczność merytoryczną oceniono jako niską. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że wyznaczanie kierunków rozwoju kraju obejmuje szeroki wachlarz aspektów, także (a nie wyłącznie) środowiskowe, dążąc do zrównoważonego rozwoju całego kraju. Postępowanie SOOŚ powinno zapewnić, że aspekty środowiskowe zostaną należycie uwzględ-

nione. Niestety w tym przypadku nie można uznać, że miało to miejsce. Docenić należy, że konsultanci środowiskowi pracowali niezależnie, zgodnie ze swoją wiedzą zidentyfikowali negatywne oddziaływania, a wszystkie zaproponowane zalecenia i rekomendacje zostały zawarte w ostatecznej, upublicznionej wersji prognozy. Podjęcie decyzji o pozostawieniu w SOR zapisów, których wdrażanie może negatywnie oddziaływać na środowisko było decyzją polityczną, z którą w pracy nie podjęto polemiki. W tym przypadku zdecydowanie zabrakło rzetelnego, szczegółowego uzasadnienia odrzucenia wniosków płynących z trzech źródeł, tj. wyników prognozy, uwag GDOŚ oraz wiedzy społeczeństwa. Zakres badań nie pozwala na ocenę, czy zostały one rozważone przez polityków, jedynie podsumowania SOOŚ, czyli dokumentacji, która raportuje sposób uwzględnienia wyników prognozy, w której nie zawarto uzasadnienia odrzucenia uwag. W efekcie nie wiemy, jakimi przesłankami kierował się autor SOR. I to jest ten element SOOŚ, który należy wzmocnić. Konieczność przygotowania uzasadnienia dla nieuwzględnionych rekomendacji w formie pisemnej przyczyni się do zebrania argumentacji, a przy tym wnikliwego ich rozważenia. Upublicznienie innego podejścia pozwoli na zapoznanie się z nim społeczeństwu. Ułatwi także monitorowanie skutków podjęcia takiej decyzji, ponieważ dostępna będzie wiedza, na podstawie której autorzy SOR podejmowali decyzje.

Niższa skuteczność SOOŚ planów opracowywanych na szczeblu rządowym sygnalizowana jest także w Niemczech (Rehhausen i in. 2018). Dotyczyła ona uchybień w zakresie oceny wariantów alternatywnych, które ograniczały się do analiz makroekonomicznych (a nie uwzględniały innych scenariuszy czy innych rozwiązań systemowych), SOOŚ nie zawierały konkretnych rekomendacji z wskazaniem poziomu ich wdrożenia, oceny skumulowane ograniczały się do ocen wykonywanych wyłącznie wewnątrz planu. Zidentyfikowano także brak monitorowania. Negatywnie oceniono ograniczenie konsultacji społecznych wyłącznie do konsultowania wyłożonego publicznie sprawozdania dotyczącego środowiska (odpowiednik prognozy).

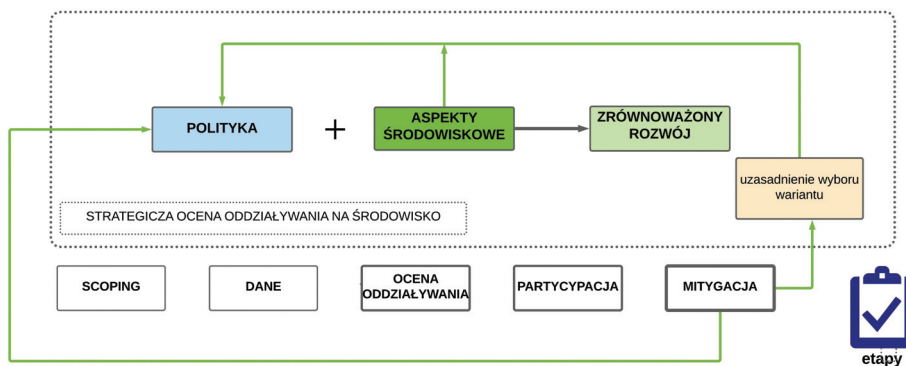
Skuteczność pluralistyczna opisuje poziom zapewnienia udziału społeczeństwa w postępowaniu, a także sposobie uwzględniania składanych w ramach konsultacji społecznych uwag i wniosków (Acharibasam i Noble 2014, Dalal-Clayton i Sadler 2017, Gazzola i Rinaldi 2016, Runhaar 2009). Jedną z jej korzyści jest zwiększenie przejrzystości planowania, a także zwiększanie dostępnej wiedzy (poprzez umożliwienie zapoznania się z poglądami większej liczby ludzi). Wysoka skuteczność pluralistyczna wspiera dostarczanie decydom informacji potrzebnych do opracowania rzetelnego, akceptowalnego przez społeczeństwo planu, w ten sposób wzmacniając rolę społeczeństwa oraz demokratyzację (Cashmore i in. 2010, Jiliberto 2011, O’Faircheallaigh 2010). Tym razem także wyższa skuteczność miała miejsce dla postępowania dla WKW DOiPZ. W tym przypadku nie zidentyfikowano żadnych uchybień mogących obniżać skuteczność pluralistyczną. Badania ankietowe wykazały, że większość respondentów uważa, że udostępnianie informacji oraz sposób

prorowadzenia konsultacji jest prawidłowy (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019). Znaczna liczba uwzględnionych uwag składanych przez społeczeństwo potwierdza zasadność korzystania ze zgromadzonej w ten sposób wiedzy. Konsultacje projektu SOR tylko częściowo były prowadzone łącznie dla planu i prognozy. Autorzy SOR przyjęli podejście, że największy nacisk został położony na konsultację strategii, co w związku z tym przyniosło zgłoszenie wielu uwag i wniosków, jednak nie odnosiły się one do kwestii środowiskowych i nie były przedmiotem analiz pracy. W części (prawidłowo przeprowadzonych pod względem proceduralnym) konsultacji projektu SOR wraz z prognozą, uwagi (rozbudowane) złożyły wyłącznie organizacje pozarządowe. Podobnych wniosków dostarczyły badania prowadzone w Irlandii, gdzie pomimo wczesnego i prawidłowego prowadzenia konsultacji społecznych, zainteresowanie opinii publicznej było bardzo niskie (González i in. 2019a). Zastanawiające jest niskie zainteresowanie tym postępowaniem reprezentantów środowiska naukowego, przedsiębiorców czy też osób fizycznych. Może to być spowodowane nieatrakcyjną i niedostosowaną formą prowadzenia konsultacji społecznych (Musil i Smutný 2019), zaś dla osób fizycznych, zbyt skomplikowany sposób prezentowania wyników (Therivel 2019). W odróżnieniu od SOR, w konsultacjach WKW DOiPZ uwagi były zgłaszane przez reprezentantów różnych instytucji, a także osoby fizyczne. I znów wyjaśnieniem może być fakt, iż WKW DOiPZ zawiera konkretne rozstrzygnięcia, które są łatwiejsze do oceny oraz mają bezpośredni wpływ na użytkowników wód w regionie wodnym. Niższe zaangażowanie w konsultacje społeczne SOR (w części środowiskowej) może wynikać z jego wysokiej ogólności oraz faktu, że społeczeństwo aktywizuje się w momencie, gdy rozstrzygane są konkretne kwestie, a w przypadku ogólnego planowania nie widzi możliwości oddziaływania na politykę środowiskową. Potwierdzeniem może być bardzo duży sukces przeprowadzenia dyskusji w postaci „okrągłego stołu” w trakcie przygotowywania planów zarządzania gospodarką odpadową w Wiedniu (Arbter 2019), czy wysoce uspołeczniona dyskusja dotycząca wykorzystania energii pływów morskich (Noble i in. 2019). Były to przypadki, podobnie jak WKW DOiPZ, dotyczące konkretnych przedstawicieli użytkowników środowiska, a wypracowanie wspólnego stanowiska przenosiło się na ich funkcjonowanie.

W przypadku SOR istotnym uchybieniem jest zbyt lakoniczne uzasadnienie powodów braku uwzględnienia składanych uwag. Takie praktyki osłabiają wolę angażowania się w budowanie społeczeństwa obywatelskiego, i o ile duże organizacje pozarządowe (a tylko takie złożyły uwagi), zgodnie z celami statutowymi będą nadal uczestniczyły w konsultacjach, to w przypadku osób fizycznych, działaczy z niewielkich organizacji pozarządowych byłoby to dalece zniechęcające do uczestniczenia w konsultacjach społecznych. Potwierdza to także badanie ankietowe (Tokarczyk-Dorociak i in. 2019), w którym respondenci podnoszą, że ich zdaniem politycy rzadko biorą pod uwagę wnioski z prognozy i wynikające z udziału społecznego.

9. REKOMENDACJE ZMIAN W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE SOOŚ

Przeprowadzone badania literaturowe oraz analiza postępowań SOOŚ dla SOR i WKW DOiPZ pozwalają na określenie przesłanek i kierunków zmian w zakresie poprawy skuteczności strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Nie aspirowano do opracowania gotowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych (szczegółowe rozwiązania wymagają współpracy specjalistów ochrony środowiska i doświadczonych legislatorów). Zaproponowany schemat prowadzenia SOOŚ sporządzony z punktu widzenia inżynierii i ochrony środowiska, uwypukla te elementy postępowania, które w szczególności wpływają na poprawę funkcjonowania i skuteczności ocen SOOŚ (Ryc. 15).



Ryc. 15. Schematyczne przedstawienie najważniejszych elementów wpływających na funkcjonowanie i skuteczność SOOŚ (opr. własne)

Najważniejszym, z punktu widzenia skuteczności SOOŚ, jest traktowanie ocen strategicznych **jako nieodłącznej części polityki**. Odnosi się to zarówno do planów opracowywanych na najwyższym szczeblu, dokumentów sektorowych, jak i planów przyjmowanych na szczeblu lokalnym. Integrowanie ochrony środowiska we wszystkie polityki zalicza się do podstawowych zasad ochrony środowiska, a właśnie SOOŚ jest najlepszym instrumentem wdrażania tej zasady (Korzeniowski 2010). Skuteczna ochrona środowiska powinna rozpoczynać się na jak najwcześniejszych etapach planowania rozwoju (gmin, powiatów, woje-

wództw, a także kraju oraz rozwoju sektorowego) i w związku z tym także postępowanie SOOŚ powinno rozpoczynać się na wstępnych etapach planowania. Dopóki SOOŚ koncentruje się jedynie na ocenie wpływu na środowisko, dotąd nie będzie miała przełożenia na politykę. Konieczne jest traktowanie SOOŚ jako części procesów decyzyjnych, zaś szczególny nacisk powinien zostać położony na priorytety oraz elementy, które kierują procesem decyzyjnym. Potwierdzają to wnioski z projektu ANSEA, które wskazują na konieczność zidentyfikowania tzw. okien decyzyjnych (czyli momentów podejmowania decyzji, które mają znaczący wpływ polityki na środowisko). Pozwoli to na określenie, które przepisy prawne oraz informacje o środowisku są najważniejsze dla świadomego rozważenia celów środowiskowych (Dalkmann i in. 2004).

Dla integracji polityk ważne jest wczesne rozpoczynanie postępowania w sprawie SOOŚ. Konsultanci środowiskowi powinni być włączani w prace autorów planów tak, aby integrować analizy związane z potencjalnymi negatywnymi skutkami na etapie planowania, a nie oceniać gotowy dokument z ustalonymi kierunkami rozwoju i działaniami. Z pewnością utrudnieniem dla wczesnego angażowania konsultantów środowiskowych w prace zespołu opracowującego projekt planu jest fakt, że najczęściej wybór wykonawcy SOOŚ odbywa się na podstawie ustawy z dnia 22 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tj. Dz.U. z 2021 r. poz. 1129), w oparciu o ogłoszenie o zamówieniu oraz specyfikacje istotnych warunków zamówienia. Dokumentacja przetargowa najczęściej jest opracowywana po etapie scopingu, który formalnie można przeprowadzić dopiero po opracowaniu projektu planu. W tym zakresie należy wypracowywać, a następnie stosować dobre praktyki prowadzenia SOOŚ. Mogą one uwzględniać włączanie do zespołu autorów planów specjalisty (-ów) z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, który będzie stanowił element łączący etap opracowania planu, z etapem opracowania prognozy, dzięki czemu zapewniona zostanie ciągłość prowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na wszystkich etapach planowania. Rozwiązaniem może być także zlecenie całości SOOŚ, wraz z etapem scopingu oraz ustaleniem zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie przez organy opiniujące w SOOŚ (organ ochrony środowiska, inspekcja sanitarna). Takie podejście będzie trudniejsze pod kątem szacunku kosztów finansowych oraz czasu koniecznego na przeprowadzenie analiz. Nie ma także formalnych przeciwwskazań, aby SOOŚ była realizowana przez instytucję, którą opracowuje projekt, a następnie przyjmuje plan.

W każdym przypadku niezbędne jest ciągłe doskonalenie płaszczyzny współpracy pomiędzy autorami planów, których celem jest realizacja celów rozwojowych, gospodarowania przestrzenią, rozwoju infrastruktury, a konsultantami środowiskowymi, którzy odpowiedzialni są za zapewnienie realizacji tych celów z dbałością o środowisko i z jak najmniejszymi negatywnymi oddziaływaniami. W tym zakresie należy identyfikować i opisywać dobre praktyki, a także organizować debaty i konferencje podczas których będą one prezentowane.

W tabeli 24 przedstawiono pięć najważniejszych etapów postępowania SOOŚ wraz ze wskazaniem najważniejszych czynników mających znaczenie w dążeniu do większej skuteczności omawianego instrumentu ochrony środowiska. Fundamentalne znaczenie ma wspomniane podejście – traktowania SOOŚ jako części polityki. Właściwie realizowane poszczególne etapy będą gwarantowały prawidłowe jej tworzenie.

Tabela 24. Syntetyczne zestawienie najważniejszych cech poszczególnych etapów SOOŚ w kontekście poprawy funkcjonowania i skuteczności (oprac. własne)

Cechy postępowania warunkujące poprawę funkcjonowania i skuteczności SOOŚ	
SCOPING	określenie wymogów odnośnie wykształcenia oraz doświadczenia dla konsultantów środowiskowych (autorów prognozy)
	precyzyjne określenie zakresu badań (duże znaczenie ma zaangażowanie dyrekcji ochrony środowiska)
	wyznaczenie odpowiedniego czasu na przeprowadzenie analiz (na podstawie opinii dyrekcji ochrony środowiska)
	opracowanie zasad prowadzenia społecznego postępowania (harmonogram) oraz listy interesariuszy
	oszacowanie nakładów finansowych niezbędnych na przeprowadzenie rzetelnej SOOŚ (powinno to być podstawą do odrzucania ofert z rażąco niską ceną)
	uwzględnienie możliwości przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na konieczne analizy, których nie zidentyfikowano na etapie scopingu
	gotowość do wydłużenia czasu potrzebnego na analizy w związku z koniecznością oceny dodatkowych wariantów
DANE	stworzenie ogólnodostępnej bazy danych, pozwalającej na przeprowadzenie analiz i ocen w oparciu o wiedzę
	dokumentacja zdarzeń ekstremalnych z przeszłości
	modelowanie zmian stanu środowiska (w tym m.in.: prognozy klimatyczne, hydrologiczne, zmian w krajobrazie wizualnym)
	gromadzenie bazy danych o planowanych kierunkach rozwoju (w każdym sektorze, odpowiednio na różnych poziomach zarządzania) jako bazy do oceny oddziaływań skumulowanych
OCENA ODDZIAŁYWANIA	rozpoczynana odpowiednio wcześniej, tak aby możliwe było uwzględnienie wyników oceny w projekcie planu
	ocena skutków różnych wariantów (scenariuszy) planu/programu/strategii, w tym najlepiej uwzględniającego zasady zrównoważonego rozwoju i cele ochrony środowiska wynikające z polityk międzynarodowych oraz krajowych
	niewielanie strategicznych ocen oddziaływania, poprzez wprowadzenie ustaleń dla skoordynowanej (wykonywanej łącznie) oceny oddzia-

	ływania prowadzonej na najwyższym poziomie planowania rozwoju, bez konieczność ponownych ocen dla dokumentów, które uszczegóławiają te plany; wyjątkiem powinny być dokumenty, które przewidują projekty inwestycji (ze wskazaną lokalizacją oraz parametrami technicznymi pozwalającymi na ich ocenę), gdy ocena strategiczna mogłaby zastąpić lub znacząco ułatwić oceny wykonywane na etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięć
PARTYCYPACJA	wykorzystywanie wiedzy społeczeństwa może znacznie podnieść skuteczność SOOŚ, w szczególności w zakresie znajomości uwarunkowań lokalnych ale także wiedzy specjalistycznej
	zapewnienie rozważenia potrzeb wszystkich interesariuszy wspomagające dążenie do wdrożenia zrównoważonego rozwoju
	niezbędne jest prawidłowe poinformowanie społeczeństwa, a następnie ujęcie wszystkich uwag i wniosków w uzasadnieniu do przyjętego modelu rozwoju
MITYGACJA	warianty łagodzenia skutków negatywnych opracowane na podstawie oceny, bazujące na opracowaniu ram rozwoju, równoważące rozwój gospodarczy z ochroną wartości środowiskowych i społecznych
	dyrekcja ochrony środowiska powinna posiadać większą decyzyjność w zakresie wyznaczania wymaganych środków mitygujących oraz akceptować (uzgadniać, a nie opiniować) plan pod kątem uwzględniania aspektów środowiskowych oraz zrównoważonego rozwoju

Etap scopingu jest kluczowy dla prawidłowego i skutecznego przeprowadzenia kolejnych kroków SOOŚ, z uwagi na fakt, że na jego podstawie prowadzona jest większość czynności wykonywanych w ramach SOOŚ. Przyjęło się, że pod pojęciem scopingu rozumie się tylko i wyłącznie działalność organu dyrekcji ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej, które zgodnie z ustawą OOŚ wydają postanowienie o zakresie i stopniu szczegółowości informacji wymaganych w prognozie. Jednak powinien być on rozumiany szerzej, jako etap określający zakres prac koniecznych do przeprowadzenia skutecznego postępowania, w tym zakres i stopień szczegółowości analiz i ocen, niezbędne dane oraz metody, wymogi stawiane wykonawcom prognozy, lista interesariuszy, którzy powinni zostać włączeni do postępowania na etapie uspołeczniania. Na tym etapie istotna jest zaangażowana postawa autorów planu oraz organów uzgadniających zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie (art. 53 ustawy OOŚ).

Określenie wymogów dotyczących wykształcenia oraz doświadczenia zespołu konsultantów środowiskowych powinno być tzw. warunkiem brzegowym przy zleceniu wykonywanych prac. Wymaganie to powinno obowiązywać bezwzględnie zarówno w przypadku powierzenia wykonania prognozy firmie

konsultingowej, a także realizacji w ramach dostępnych zasobów ludzkich w instytucji opracowującej plan. Ważne jest, aby wśród osób przeprowadzających oceny oddziaływania znajdowali się specjaliści posiadający doświadczenie w ocenach strategicznych dla dokumentów o podobnym stopniu szczegółowości, opracowywanym na zbliżonym szczeblu administracyjnym. Niezbędne jest włączanie w ocenę specjalistów posiadających kwalifikacje w odniesieniu do wszystkich komponentów środowiska. Należy także zwrócić uwagę, aby zespół posiadał odpowiednie kwalifikacje odnośnie zrównoważonego rozwoju, ponieważ właśnie ocena wpływu na wdrażanie i zgodność z tą zasadą oddaje istotę ocen strategicznych.

Przeanalizowane przypadki wprawdzie potwierdzają, że wybór specjalistów uwzględnia te aspekty, jednak należy kontynuować dobre praktyki w tym zakresie. Niewskazane wydaje się jednak stosowanie w kryteriach wyboru ofert oceny doświadczenia konsultantów środowiskowych. Ten element powinien być określony jako warunek niezbędny w opisie przedmiotu zamówienia, zaś dodatkowym kryterium wyboru oferty powinien stanowić opis metody badania. Będzie to impulsem do rozwoju metod oceny, tworzone będą nowe podejścia oraz stosowane będą nowe techniki badawcze. Jest to element niezbędny do poprawy funkcjonowania oraz skuteczności SOOŚ. Z metodami badawczymi stosowanymi w SOOŚ wiąże się także konieczność dostosowywania metod do poszczególnych planów. Przy ocenie planu, strategii, programu każdorazowo należy zbudować adekwatny do poziomu szczegółowości zestaw pytań badawczych, tak aby formułowane rekomendacje były możliwe do zastosowania.

Kolejnym czynnikiem, istotnie wpływającym na SOOŚ, jest korzystanie z aktualnych danych, zarówno dotyczących jakości środowiska, dokumentujących zdarzenia ekstremalne z przeszłości, wyniki różnych scenariuszy i modeli, jak i odnoszących się do przyjętych kierunków rozwoju oraz zaplanowanych działań. Dane o środowisku powinny być gromadzone w łatwo dostępnych bazach, a dostęp do nich powinien być bezpłatny i otwarty, co oznacza, że konsultanci środowiskowi nie musieliby występować z wnioskami o udostępnienie potrzebnych informacji. Aktualnie, dużym problemem jest brak skoordynowania w zakresie gromadzenia danych powstających w ramach różnych ekspertyz zleczanych przez poszczególne instytucje. W tym zakresie zalecana jest kontynuacja programu „Otwarte dane”, z dążeniem do wprowadzenia obowiązku umieszczania w tym portalu danych pozyskanych w ramach prac finansowanych ze środków publicznych, a także zachęcania podmioty prywatne do szerszego upubliczniania gromadzonej informacji. W tym momencie należy także zwrócić uwagę na konieczność gromadzenia wyników ocen strategicznych, w szczególności w zakresie planowanych działań i zidentyfikowanych negatywnych oddziaływań, co pozwoli na prawidłowe przeprowadzanie ocen skumulowanych, jednego ze słabszych elementów SOOŚ.

Aktualne, rzetelne i dostępne dane powinny stanowić podstawę oceny oddziaływania. Warto podkreślić, że rozpoczynanie oceny na jak najwcześniej-

szym etapie oraz prawidłowe prowadzenia analizy wariantowej mają bardzo duże znaczenie w realizacji celu SOOŚ, czyli jak najlepszym uwzględnianiu aspektów środowiskowych oraz wspieraniu realizacji ochrony środowiska na wszystkich etapach planowania. Ocena wariantowa to aktualnie jeden z najsłabszych elementów SOOŚ, niewystarczająco rzetelnie uwzględniania w prognozach. Możliwe, że różne warianty planu są rozważane przez jego autorów na wczesnym etapie planowania, a ocena oddziaływania przeprowadzana jest dla projektu uwzględniającego, zdaniem autorów planów, kwestie środowiskowe w najwyższym możliwym poziomie. W takim przypadku w prognozie powinno się zawrzeć podsumowanie wykonanej analizy wariantowej. Zgodnie z dyrektywą SOOŚ, po przeprowadzonej ocenie oddziaływania na środowisko sporządza się sprawozdanie z jej realizacji (w Polsce jego odpowiednikiem jest prognoza). Zdecydowanie wszyscy interesariusze SOOŚ powinni zostać zapoznani z oceną wariantową, a wyniki etapu upośledzania powinny mieć większe wykorzystanie w podejmowaniu decyzji. Wiedza społeczeństwa, w szczególności w odniesieniu do znajomości lokalnych uwarunkowań, ale także wiedzy specjalistycznej posiadanej przez obywateli, powinna być wykorzystywana dla podnoszenia skuteczności SOOŚ. W tym zakresie należy zadbać o prawidłowe poinformowanie o prowadzonym postępowaniu, zachęcenie do składania uwag i wniosków oraz rzetelne ich uwzględnienie na etapie podejmowania decyzji.

Wyniki prognozy, wnioski z konsultacji społecznych, a także opinia dyrektora ochrony środowiska oraz inspektora sanitarnego powinny przyczyniać się do lepszego projektowania i wdrażania rozwiązań minimalizujących negatywne oddziaływania. Mitygacja powinna obejmować zarówno wdrażanie wariantów rozwoju lepiej równoważących aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe, a także konkretne wskazania działań mających na celu łagodzenie oddziaływań negatywnych oraz adaptujących plan pod kątem lepszego uwzględniania aspektów środowiskowych. W tym zakresie zdecydowanie powinna zostać wzmocniona rola organu odpowiedzialnego za ochronę środowiska poprzez zastąpienie opinii – pozytywną opinią. Na ten kierunek zmian zapisów prawnych wskazują wyniki kontroli NIK (2016), a także badania prowadzone w Anglii, które wykazują, że uwagi i wnioski składane przez organy, które pełnią formalną rolę w SOOŚ są lepiej uwzględniane (Therivel 2019).

Rozwijanie i promocja wytycznych oraz dobrych praktyk w zakresie wymogów jak należy prawidłowo prowadzić SOOŚ oraz odnoszących się do zakresu prognozy będą poprawiały skuteczność SOOŚ poprzez zwiększanie wiedzy w zakresie prowadzenia ocen strategicznych. Wytyczne dotyczące prowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko opracowała Komisja Europejska oraz OECD (2006). Część krajów także opracowała zalecenia w tym zakresie, przykładowo Chiny, Irlandia, Gruzja, Kenia (Gao i in. 2014, GEO 2017, Government of Ireland 2004, NEMA 2011). W Polsce opracowano wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań farm wiatrowych, które zawierają odniesienie do prognozowania ich oddziaływań w dokumentach o charakterze strategicznym

(Stryjecki i Mielniczuk 2011), jednak odnoszą się tylko do zakresu prognozy, bez wskazania elementów istotnych dla postępowania, mających wpływ na jego skuteczność. Oprócz wytycznych, przyrost wiedzy będzie wynikał także z prowadzenia badań identyfikujących dobre przykłady z zakresu zysków (benefitów) związanych z przeprowadzeniem prawidłowo postępowania w sprawie SOOŚ oraz opisywanie postępowań o znikomym wpływie na poprawę tworzenia polityki uwzględniającej aspekty środowiskowe, wraz z identyfikacją czynników determinujących niepowodzenie. Badania naukowe powinny także uwzględniać pilotażowe stosowanie metod oceny. Włączenie interdyscyplinarnych badań z zakresu zarządzania środowiskiem oraz inżynierii środowiska pozwoli na lepsze zrozumienie celu i funkcji jakie spełnia w systemie ochrony środowiska oraz wypracowaniu metod pozwalających na poprawę ich funkcjonowania.

Dzięki SOOŚ możliwe jest bardziej świadome podejmowanie decyzji, ostrożne zarządzanie zasobami środowiskowymi, a także zapewnia ona prawidłowe fundamenty zrównoważonego rozwoju (OECD 2006). Kluczowym rezultatem SOOŚ są wyniki rozwojowe, a nie konkretny produkt (np. prognoza). Ważne jest, że sposób prowadzenia postępowania powinien prowadzić do jednoczesnego rozwoju, przy odpowiedniej dbałości o względy środowiskowe. Stąd SOOŚ powinna odnosić się do logiki podejmowania decyzji i wzmocnienia wykorzystania systemów wspierających podejmowanie decyzji, gdyż one stanowią możliwość integracji oceny oddziaływania na środowisko właśnie na etapie podejmowania decyzji.

10. WNIOSKI KOŃCOWE

Wyniki przeprowadzonych badań dotyczących studium przypadku dla dwóch postępowań w sprawie SOOŚ, wykonany przegląd literatury, pozwoliły na sformułowanie wniosków dotyczących skuteczności SOOŚ. Umożliwiły wskazanie kierunków koniecznych zmian w zakresie prowadzonych postępowań, a także określenie perspektywy dalszych badań.

- 1) Tematyka funkcjonowania i skuteczności SOOŚ jest często podejmowana w zagranicznym dyskursie naukowym, przy jednoczesnej niewielkiej reprezentacji badań dotyczących postępowań w sprawie SOOŚ prowadzonych w Polsce. W pracy wykazano, że stosowane na świecie metody oceny skuteczności SOOŚ można zaadaptować do uwarunkowań krajowych.
- 2) Badane wymiary skuteczności (proceduralna, merytoryczna, pluralistyczna oraz kontekstualna) są ściśle od siebie uzależnione i przenikają się wzajemnie. Skuteczność proceduralna znacząco wpływa na wszystkie pozostałe wymiary skuteczności. Stąd dla poprawy skuteczności SOOŚ konieczne jest doskonalenie wymogów prawnych.
- 3) Największe uchybienia w ramach skuteczności proceduralnej zidentyfikowano, w obu analizowanych przypadkach, w ocenie oddziaływań skumulowanych oraz ocenie wariantowej. Bez rzetelnej oceny tych komponentów nie jest możliwe osiągnięcie celu SOOŚ, jakim jest wdrażanie zrównoważonego rozwoju oraz prawidłowe uwzględnianie aspektów środowiskowych. Konieczne jest także wzmocnienie weryfikowania zakresu i stopnia szczegółowości oraz poprawności ocen wykonanych na etapie sporządzania Prognozy.
- 4) Skuteczność merytoryczna jest w znacznym stopniu uzależniona od postawy i zaangażowania autorów planu. Otwartość polityków do włączenia oceny oddziaływania jako części tworzenia polityki i traktowanie jej wyników jako istotnego wkładu w tworzenie planu jest podstawą do zwiększenia skuteczności SOOŚ.
- 5) Skuteczność merytoryczna powinna być gwarantowana dzięki udziałowi w postępowaniu organów ochrony środowiska, tj. RDOŚ i GDOŚ. Niestety ograniczenie ich roli do opiniowania projektów planów/programów obniża skuteczność merytoryczną. Negatywne opinie GDOŚ/RDOŚ, a także sformułowane rekomendacje zmiany planu mają cha-

rakter niewiążący dla autorów planu. W tym zakresie postuluje się, aby projekt planu musiał uzyskać pozytywną opinię wymienionych organów, a w przypadkach spornych należy korzystać z możliwości opinionowania przez Krajową lub Regionalne Komisje Ocen Oddziaływania na Środowisko.

- 6) Skuteczność proceduralną oraz merytoryczną można poprawić zwiększając rolę scopingu. W szczególności istotna jest tutaj rola RDOŚ i GDOŚ przy określaniu zakresu i stopnia szczegółowości prognozy. Wskazanie rekomendowanych do zastosowania metod oraz danych (ang. tiering), które powinny zostać wykorzystane, a także szczegółowe określenie zakresu ocen skumulowanych oraz oceny wariantowej, znacząco wpłynie na jakość przeprowadzonych analiz i skuteczność SOOŚ. W ramach scopingu zalecane jest także określenie wymogów szczegółowych stawianych konsultantom środowiskowym oraz określenie nakładów pracy koniecznej do wykonania (czas, ew. oszacowanie kosztów), tak aby umożliwić rzetelny wybór wykonawcy na etapie przeprowadzania zamówienia publicznego.
- 7) Z badań wynika, że zdecydowanie należy poprawić etap uspołecznienia, w szczególności, w zakresie przekazania opinii publicznej uzasadnienia odrzuconych uwag i wniosków. Poprawa podsumowania SOOŚ oraz rzetelnego uzasadniania przyjętej linii rozwoju, zwłaszcza, jeżeli jest ona odmienna niż rekomendacje wynikające z prognozy, opinie organów ochrony środowiska oraz wnioski z konsultacji społecznych są niezbędnym minimum zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie SOOŚ. Ten element w przypadku planu szczebla krajowego cechował się bardzo niską jakością.

Badania dotyczące skuteczności ocen oddziaływania w Polsce powinny być kontynuowane, prowadzone przez badaczy reprezentujących różne dyscypliny, a proponowane rekomendacje wdrażane pilotażowo w prowadzonych SOOŚ, celem sprawdzenia ich działania. W związku z tym, że badania naukowe dotyczące skuteczności ocen oddziaływania na środowisko są prowadzone w Polsce od niedawna, istnieje konieczność przeprowadzenia badań w różnorodnych aspektach, począwszy od oceny skuteczności SOOŚ prowadzonych w różnych sektorach (gospodarka wodna, transport, fundusze unijne, planowanie przestrzenne), jak i w rozróżnieniu na szczeblu administracji (najprawdopodobniej skuteczność kontekstualna, a także pluralistyczna i merytoryczna jest wyższa na szczeblu gminnym). Szczegółowymi badaniami należy obejmować także zbiorczo różne wymiary skuteczności, poszukując dobrych rozwiązań poprawiających wdrażanie celów dyrektywy SOOŚ. W zakresie poprawy skuteczności SOOŚ należy także rozwijać metody oceny strategicznej, w tym zakresie ciągle najczęściej stosuje się metody eksperckie, wspomagane wprawdzie coraz częściej analizami przestrzennymi, jednak zauważalny jest brak metod wspomagających oceny wariantowe

i metod wspomagających podejmowanie decyzji z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju.

Cele i znaczenie SOOŚ dla wdrażania zrównoważonego rozwoju mają istotne znaczenie, w szczególności w dobie pogłębiającego się kryzysu klimatycznego oraz presji antropogenicznej. Obecny, zarówno w dyskursie naukowym, jak i społecznym, temat konieczności większego uwzględniania aspektów środowiskowych może być istotnie wspierany poprzez skuteczne prowadzenie ocen strategicznych. Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko pozwalają na podejmowanie decyzji w oparciu o wiedzę i w związku z tym narzędzie to powinno być stale doskonalone.

11. BIBLIOGRAFIA

- Acharibasam, J.B., B.F. Noble: Assessing the impact of strategic environmental assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 32, 177–187 (2014). <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.927557>
- Albrecht, E.: Transboundary consultations in Strategic Environmental Assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 26, 289–298 (2008). <https://doi.org/10.3152/146155108X380710>
- Arbter, K. SEA in Austria and the participative SEA Round Table model. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 188–198 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2018.1562690>
- Arce-Ruiz, R.M., J.A. Soria-Lara, A. González-Del-Campo: SEA effectiveness in Spain: insights from practice. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 327–333 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1602382>
- Armeni, C.: Participation in environmental decision-making: Reflecting on planning and community benefits for major wind farms. *J. Environ. Law* 28, 415–441 (2016). <https://doi.org/10.1093/jel/eqw021>
- Arts, J., H.A.C. Runhaar, T.B. Fischer, U. Jha-Thakur, F. Van Laerhoven, P.P.J. Driessen, V. Onyango: The Effectiveness of EIA As an Instrument for Environmental Governance: Reflecting on 25 Years of EIA Practice in the Netherlands and the UK. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 14, 1250025 (2013). <https://doi.org/10.1142/s1464333212500251>
- Arts, J., P. Tomlinson, H. Voogd: Planning in tiers? Tiering as a way of linking SEA and EIA, [w:] Sadler, B., Aschemann, R., Dusik, J., Fischer, T.B., Partidário, M.R., Verheem, R.A.A. (Red.) *Handbook of Strategic Environmental Assessment*. Earthscan, London, ss. 415–433 (2011).
- Athar, G., T. Aulavuo, A. Bond, G. Chrobak, P. Croal, T.B. Fischer, A. Haładyj, A.L. Jalal, B. Kallenbach-Herbert, G. Kremlis, B. Magne, H. Monken-Frenandes, M. Montano, F. Mwaura, M. Novakova, A. Parvez, M. Phaneuf, U. Platzer-Schneider, M. Smutny, F. Sternath, H. Subki, Ł. Szkudlarek, Z. Tomsic, A. Van Heek, M. Welsch: *Strategic Environmental Assessment for Nuclear Power Programmes: Guidelines* (2018).
- Babiel, J.: Co to jest litygacja strategiczna? Działania prawne na rzecz interesu publicznego na poziomie krajowym – jak zmieniać prawo? *Eduk. Prawnicza* 2, (2004).

- Baker, D.C., J.N. McLelland: Evaluating the effectiveness of British Columbia's environmental assessment process for first nations' participation in mining development. *Environ. Impact Assess. Rev.* 23, 581–603 (2003). [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(03\)00093-3](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(03)00093-3)
- Bała, M.M., W. Leśniak, R. Jaeschke: Proces przygotowywania przeglądów systematycznych, z uwzględnieniem przeglądów Cochrane. *Polish Arch. Intern. Med.* 125, 16–25 (2017). <https://doi.org/10.20452/pamw.3230>
- Bar, M., J. Jendrośka: Komentarz do ustawy 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 (dział II). Wydawnictwo LEX (2014).
- Baresi, U., K.J. Vella, N.G. Sipe: Bridging the divide between theory and guidance in strategic environmental assessment: A path for Italian regions. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2017) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.09.002>
- Bartczak, A.: Procedury ocen oddziaływania na środowisko. *Acta Iuris Stetin.* 5, 353–375 (2014).
- Bartczak, A., A. Ogonowska, M. Łazor: Oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim ze wzorami dokumentów i schematami. Wolters Kluwer, Warszawa (2018).
- Bartlett, R.V.: Policy and Impact Assessment: An Introduction. *Impact Assess. Bull.* 73–74 (1988).
- Bates, M.J.: The design of browsing and berrypicking techniques for the online search interface. *Online Rev.* 13, 407–424 (1989).
- Baxter, W., W.A. Ross, H. Spaling: Improving the practice of cumulative effects assessment in Canada. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 19, 253–262 (2001). <https://doi.org/10.3152/147154601781766916>
- Bidstrup, M., L. Kørnøv, M.R. Partidário: Cumulative effects in strategic environmental assessment: The influence of plan boundaries. *Environ. Impact Assess. Rev.* 57, 151–158 (2016). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2015.12.003>
- Bielski, M.: Organizacje. Istota, struktury, procesy., II. ed. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego (1997).
- Bina, O.: Context and systems: Thinking more broadly about effectiveness in Strategic Environmental Assessment in China. *Environ. Manage.* 42, 717–733 (2008). <https://doi.org/10.1007/s00267-008-9123-5>
- Bina, O., W. Jing, L. Brown, M.R. Partidário: An inquiry into the concept of SEA effectiveness: Towards criteria for Chinese practice. *Environ. Impact Assess. Rev.* 31, 572–581 (2011a). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2011.01.004>
- Bina, O., H. Xu, A.L. Brown, M. Partidario: Review of practice and prospects for SEA in China. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2011b) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2011.04.002>
- Bond, A., A. Morrison-Saunders: Challenges in determining the effectiveness of sustainability assessment. *Sustain. Assess. Plur. Pract. Prog.* 37–50 (2012). <https://doi.org/10.4324/9780203112625>

- Bond, A., A. Morrison-Saunders, R. Howitt: Framework for comparing and evaluating sustainability assessment practice, w: Sustainability assessment: pluralism, practice and progress. Routledge, London, ss. 117–131 (2013a).
- Bond, A., A. Morrison-Saunders, R. Howitt: Sustainability Assessment. Routledge, (2013b). <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9780203112625>
- Bond, A., J. Pope, A. Morrison-Saunders: Introducing the roots, evolution and effectiveness of sustainability assessment. *Handb. Sustain. Assess.* 3–19 (2015). <https://doi.org/10.4337/9781783471379.00006>
- Bond, A., F. Retief, B. Cave, M. Fundingsland, P.N. Duinker, R. Verheem, A.L. Brown: A contribution to the conceptualisation of quality in impact assessment. *Environ. Impact Assess. Rev.* 68, 49–58 (2011). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2017.10.006>
- Bond, A.J., A. Morrison-Saunders: Re-evaluating Sustainability Assessment: Aligning the vision and the practice. *Environ. Impact Assess. Rev.* 31, 1–7 (2011). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.01.007>
- Brannen, J.: Mixing Methods: The Entry of Qualitative and Quantitative Approaches into the Research Process. *Int. J. Soc. Res. Methodol.* 8, 173–184 (2005). <https://doi.org/10.1080/13645570500154642>
- Cabała, P.: Wprowadzenie do prakseologii – Przegląd zasad skutecznego działania. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków (2007).
- Cape, L., F. Retief, P. Lochner, T. Fischer, A. Bond: Exploring pluralism – Different stakeholder views of the expected and realised value of strategic environmental assessment (SEA). *Environ. Impact Assess. Rev.* 69, 32–41 (2018). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2017.11.005>
- Cashmore, M., R. Gwilliam, R. Morgan, D. Cobb, A. Bond: The interminable issue of effectiveness: Substantive purposes, outcomes and research challenges in the advancement of environmental impact assessment theory. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 22, 295–310 (2004). <https://doi.org/10.3152/147154604781765860>
- Cashmore, M., T. Richardson, T. Hilding-Ryedvik, L. Emmelin: Evaluating the effectiveness of impact assessment instruments: Theorising the nature and implications of their political constitution. *Environ. Impact Assess. Rev.* 30, 371–379 (2010). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2010.01.004>
- Cepuš, S., K. Strmšnik, M. Harmel, A. Krajnc, M. Premelč, E. Harmel, S. Weldt: The effectiveness of the SEA process in Slovenia. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 312–326 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1595934>
- Chanapathi, T., W. Staszek, V.R. Keesara, N.S. Ponguru: Assessment of water resources and crop yield under future climate scenarios: A case study in a Warangal district of Telangana, India. *J. Earth Syst. Sci.* 129 (2020). <https://doi.org/10.1007/s12040-019-1294-3>
- Chanchitpricha, C., A. Bond: Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. *Environ. Impact Assess. Rev.* 43, 65–72 (2013). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2013.05.006>

- Chanchitpricha, C., A. Morrison-Saunders, A. Bond: Investigating the effectiveness of strategic environmental assessment in Thailand. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 356–368 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1595941>
- Commission of the European Communities: Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/. Brussels (2009).
- Connelly, S., T. Richardson: Value-driven SEA: time for an environmental justice perspective? *Environ. Impact Assess. Rev.* 25, 391–409 (2005). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2004.09.002>
- Cooper, L.M., W.R. Sheate: Integrating cumulative effects assessment into UK strategic planning: Implications of the European Union SEA Directive. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 22, 5–16 (2004). <https://doi.org/10.3152/147154604781766067>
- Cooper, L.M., W.R. Sheate: Cumulative effects assessment: A review of UK environmental impact statements, *Environmental Impact Assessment Review* (2002). [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(02\)00010-0](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(02)00010-0)
- Council, C.: Regional Strategic Environmental Assessment in Canada. *Environ. Res.* 1–27 (2009).
- Cronmiller, J.G., B.F. Noble: Integrating environmental monitoring with cumulative effects management and decision making. *Integr. Environ. Assess. Manag.* 14, 407–417 (2018). <https://doi.org/10.1002/ieam.4034>
- Cupiał, B.B.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako ewaluacja ex ante. *Zarządzanie Publiczne* 2(18), 61–73 (2012). <https://doi.org/10.4467/20843968ZP.12.012.0535>
- Dalal-Clayton, B., B. Sadler: A methodology for reviewing the quality of strategic environmental assessments in development cooperation. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 35, 257–267 (2017). <https://doi.org/10.1080/14615517.2017.1322811>
- Dalkmann, H., R. Jiliberto Herrera, D. Bongardt: Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA. *Environ. Impact Assess. Rev.* 24, 385–402 (2004). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2003.10.021>
- De Montis, A.: Strategic environmental assessment of energy planning tools. A study of Italian regions and provinces. *Environ. Impact Assess. Rev.* 46, 32–42 (2014). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.01.006>
- De Montis, A.: Implementing Strategic Environmental Assessment of spatial planning tools: A study on the Italian provinces. *Environ. Impact Assess. Rev.* 41, 53–63 (2013). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.02.004>
- De Montis, A., A. Ledda, S. Caschili, A. Ganciu, M. Barra: SEA effectiveness for landscape and master planning: An investigation in Sardinia.

- Environ. Impact Assess. Rev. 47, 1–13 (2014). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2014.03.002>
- Di Ludovico, D., V. Fabietti: Strategic Environmental Assessment, key issues of its effectiveness. The results of the Speedy Project. Environ. Impact Assess. Rev. 68 (2018). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.10.007>
- Dixon, J., R. Therivel: Managing cumulative impacts: Making it happen, [w:] Sadler, B., R. Aschemann, J. Dusik, T.B. Fischer, M.R. Partidário, R.A.A. Verheem (Red.), Handbook of Strategic Environmental Assessment. Earthscan, London, Washington, DC, ss. 380–395 (2011).
- Dubé, M.G.: Cumulative effect assessment in Canada: A regional framework for aquatic ecosystems. Environ. Impact Assess. Rev. 23, 723–745 (2003). [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(03\)00113-6](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(03)00113-6)
- Dubel, K.: Rola ocen oddziaływania na środowisko w systemie planowania przestrzennego. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej (2005).
- Dusik, J., B. Sadler: Reforming strategic environmental assessment systems: Lessons from Central and Eastern Europe. Impact Assess. Proj. Apprais. 22, 89–97 (2004). <https://doi.org/10.3152/147154604781766003>
- Dz.U. 2011 Nr 180 poz.1074, Protokół w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (2011).
- EPA, Review of Effectiveness of SEA in Ireland: Key Findings and Recommendations (2012).
- Erechemla, A.: Oceny oddziaływania na środowisko, jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska. Stud. Eur. 1, 111–137 (2007).
- European Commission, 2019a. Europejski Zielony Ład.
- European Commission, 2019b. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT EVALUATION of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (No. SWD(2019) 413 final). Bruksela. https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Doc%2019%20SWD_2019_SEA%20REFIT.pdf
- European Commission, 2018. Public consultation as part of the evaluation of the Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive (Directive 2001/42/EC) on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment.
- European Commission, 2009. Study concerning the report on the application and effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC) 151. <https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf>
- European Commission, 2001a. Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment. Off. J. Eur. Union 1–8. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042>

- European Commission, 2001b. Communication from the Commission: A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for „Sustainable Development”. COM (2001) 264 Final 1–17. <https://doi.org/10.1093/jel/14.2.261>
- European Environment Agency, 2019. The European Environment: State and Outlook 2015. Knowledge for transition to a sustainable Europe. Copenhagen K. <https://doi.org/10.2800/45773>
- Filipowicz, T., A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (Red.): Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, 1. ed. C.H. Beck (2017).
- Finfgeld-Connett, D., E.D. Johnson: Literature search strategies for conducting knowledge-building and theory-generating qualitative systematic reviews. *J. Adv. Nurs.* 69, 194–204 (2013). <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2012.06037.x>
- Fischer, T.B.: Strategic environmental assessment in post-modern times. *Environ. Impact Assess. Rev.* 23, 155–170 (2003). [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(02\)00094-X](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(02)00094-X)
- Fischer, T.B.: Strategic environmental assessment and transport planning: towards a generic framework for evaluating practice and developing guidance. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 24, 183–197 (2006). <https://doi.org/10.3152/147154606781765183>
- Fischer, T.B.: Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies. *Environ. Impact Assess. Rev.* 30, 62–69 (2010). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.04.002>
- Fischer, T.B., P. Gazzola: SEA effectiveness criteria—equally valid in all countries? The case of Italy. *Environ. Impact Assess. Rev.* 26, 396–409 (2006). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2005.11.006>
- Fischer, T.B., V. Onyango: Strategic environmental assessment-related research projects and journal articles: An overview of the past 20 years. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 30, 253–263 (2012). <https://doi.org/10.1080/14615517.2012.740953>
- Florkiewicz, E.: Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla pozwoleń wodnoprawnych oraz decyzji ustalających warunki prowadzenia robót zmieniających stosunki wodne. *Probl. ocen środowiskowych* 1, 29–35 (2002).
- Florkiewicz, E.: Procedura oceny oddziaływania na środowisko poprzedzająca uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego – w świetle nowych przepisów. *Probl. Ocen Środowiskowych* 3, 3–9 (2005).
- Florkiewicz, E.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko dla dokumentów planistycznych. *Probl. ocen środowiskowych* 2, 3–10 (2009).
- Florkiewicz, E., A. Kawicki: Postępowania administracyjne w sprawach określonych ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o śro-

- dowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Zeszyty Metodyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Departament Programów Pomocowych i Pomocy Technicznej (2009).
- Fogel, A.: Prawne uwarunkowania współdziałania organów w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego. *Człowiek i Środowisko* 36, 51–74 (2012).
- Fogel, A.: Prawne aspekty udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko dla studiów uwarunkowań i planów miejscowych. *Człowiek i Środowisko* 33, 37–52 (2009).
- Fortes Westin, F., M.A. Santos, I. Dos Duran Martins: Hydropower expansion and analysis of the use of strategic and integrated environmental assessment tools in Brazil. *Renew. Sustain. Energy Rev.* 37 (2014). <https://doi.org/10.1016/j.rser.2014.04.071>
- Gałaś, S., A. Gałaś, M. Zelenáková, L. Zvijáková, J. Fialová, H. Kubíčková: Environmental Impact Assessment in the Visegrad Group countries. *Environ. Impact Assess. Rev.* 55, 11–20 (2015). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2015.06.006>
- Gao, J., P. Christensen, L. Kørnøv: The changing Chinese SEA indicator guidelines: Top-down or bottom-up? *Environ. Impact Assess. Rev.* 44, 22–30 (2014). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2013.08.003>
- Gazzola, P.: What appears to make sea effective in different planning systems. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 10, 1–24 (2008). <https://doi.org/10.1142/S146433320800297X>
- Gazzola, P., A. Rinaldi: Reflecting on SEA's Usefulness: A Case Study on Italy. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 18, 1–24 (2016). <https://doi.org/10.1142/S1464333216500216>
- Geißler, G.: Strategic Environmental Assessments For Renewable Energy Development – Comparing the United States and Germany. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 15, 1340003 (2013). <https://doi.org/10.1142/S1464333213400036>
- Geißler, G., A. Rehhausen, T.B. Fischer, M. Hanusch: Effectiveness of strategic environmental assessment in Germany ? – meta-review of SEA research in the light of effectiveness dimensions. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 219–232 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1587944>
- GEO, Ministry of Environment and Natural Resources Protection of Georgia, Guidelines on practical Application of Strategic Environmental Assessment in Georgia (2017).
- Gerlée, A., K. Kaim: Metody oceny oddziaływań skumulowanych w procedurze OOS – wybrane zagadnienia. *Czas. Tech. Archit.* 6-A, 107–111 (2011).
- González, A., R. Thérivel, J. Fry, W. Foley: Advancing practice relating to SEA alternatives. *Environ. Impact Assess. Rev.* 53, 52–63 (2015). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2015.04.003>

- González, A., C. Bullock, A. Gaughran, K. Watkin-Bourne: Towards a better understanding of SEA effectiveness in Ireland. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 233–246 (2019a). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1580475>
- González, A., J. Gleeson, E. McCarthy: Designing and developing a web tool to support Strategic Environmental Assessment. *Environ. Model. Softw.* 111, 472–482 (2019b). <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2018.10.014>
- Górski, M., M. Michalak: Komentarz do art. 11 TFUE, [w:] Miąsik, D., N. Półtorak, A. Wróbel, (Red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1-89). Wolter (2012).
- Government of Ireland, 2004. Implementation of SEA Directive (2001/42/EC): Assessment of the Effects of Certain Plans and Programmes on the Environment Guidelines for Regional Authorities. Dublin (2004).
- Grammatikopoulou, I., M. Sylla, C. Zoumides: Economic evaluation of green water in cereal crop production: A production function approach. *Water Resour. Econ.* (2020). <https://doi.org/10.1016/j.wre.2019.100148>
- GRDP: Handbook on SEA for Cohesion policy 2007–2013 (2006).
- Gruszecki, K.: Udział społeczeństwa w ochronie środowiska i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. *Komentarz. Presscom* (2013).
- Gunn, J., B.F. Noble: Conceptual and methodological challenges to integrating SEA and cumulative effects assessment. *Environ. Impact Assess. Rev.* 31, 154–160 (2011). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.12.003>
- Hachoł, J., M. Hämmerling, E. Bondar-Nowakowska: Applying the Analytical Hierarchy Process (AHP) into the effects assessment of river training works. *J. Water L. Dev.* 35, 63–72 (2017). <https://doi.org/10.1515/jwld-2017-0069>
- Haładyj, A.: Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko jako instytucja prawa ochrony środowiska. Wydawnictwo KUL (2015).
- Haładyj, A.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju, [w:] Kozłowski, S., A. Haładyj (Red.), *Rozwój zrównoważony na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym – doświadczenia polskie i możliwości ich zastosowania na Ukrainie*. Lublin, ss. 189–196 (2006).
- Hanna, K., B.F. Noble: Using a Delphi study to identify effectiveness criteria for environmental assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 33, 116–125 (2015). <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.992672>
- Hanusch, M., J. Glasson: Much ado about SEA/SA monitoring: The performance of English Regional Spatial Strategies, and some German comparisons. *Environ. Impact Assess. Rev.* 28, 601–617 (2008). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2007.12.001>
- Helios, J.: Prawo materialne a prawo procesowe w kontekście relacji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi. *Zesz. Nauk. PWSZ im. Witelona w Legnicy* 5, 3–20 (2009).

- Hotel, M., A. Rychlewska: Jurydyzacja życia a skuteczność prawa, *Kwartalnik Prawo-Społeczeństwo-Ekonomia* 1, 43–53 (2015).
- IAIA: Strategic environmental assessment. Performance Criteria. Spec. Publ. Ser. No.1 (2002).
- Jabłońska, K., A. Sobieraj: Metodyka doboru próby badawczej w naukach społecznych. *Nauk. Humanist. i społeczne na rzecz bezpieczeństwa* 32, 31–36 (2013). <https://doi.org/10.12845/bitp.32.4.2013.3>
- Jackson, C.: Sprawozdanie z działalności komisji ochrony środowiska naturalnego, zdrowia publicznego i bezpieczeństwa żywności (kadencja 1999–2004) (2004).
- Janczewski, R.: Triangulacja jako metoda badawcza w naukach o obronności. *Zesz. Nauk. Wydz. Zarządzania i Dowodzenia Akad. Obrony Nar.* 6, 49–59 (2013).
- Jendrośka, J.: Regulacja prawna ocen oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów (strategiczna OOS) w Unii Europejskiej i prawie międzynarodowym – stan prac. Część I. *Probl. Ocen Środowiskowych* 1, 18–20 (2000).
- Jendrośka, J.: Dyrektywa 2001/42/WE o ocenach oddziaływania na środowisko w odniesieniu do programów i planów. *Probl. Ocen Środowiskowych* 4, 25–32 (2002).
- Jendrośka, J.: Ocena strategiczna w Polsce: odrębna procedura czy integralna część procesu planowania? Obowiązująca regulacja prawna w świetle doświadczeń z oceną strategiczną Narodowego Planu Rozwoju. *Probl. ocen środowiskowych* 1, 3–11 (2004).
- Jendrośka, J., M. Bar: *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik. Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław (2005).
- Jha-Thakur, U., P. Gazzola, D. Peel, T.B. Fischer, S. Kidd: Effectiveness of strategic environmental assessment – the significance of learning. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 27, 133–144 (2009). <https://doi.org/10.3152/146155109X454302>
- Jiliberto, R.: Recognizing the institutional dimension of strategic environmental assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 29, 133–140 (2011). <https://doi.org/10.3152/146155111X12959673795921>
- João, E., D. Annandale: SEA procedures and methods: The importance of baseline, political and pragmatic contexts, [w:] Sadler, B., J. Dusik (Red.), *European and International Experiences of Strategic Environmental Assessment: Recent Progress and Future Prospects*. Routledge, Abingdon, ss. 225–243 (2016). <https://doi.org/10.4324/9781315678450>
- Kałuża, T., P. Zawadzki, J. Mądrawski, R. Stasik: Analiza wpływu modernizacji zbiornika Strużyna na stany wód gruntowych. *Acta Sci. Pol. Form. Circumiectus* 16, 153–169 (2017).
- Kamińska, J.A.: A random forest partition model for predicting NO₂ concentrations from traffic flow and meteorological conditions. *Sci. Total Environ.* (2019) <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2018.09.196>

- Kassenberg, A.: Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko – warunki do skutecznego wdrażania. *Probl. Ocen Środowiskowych* 3, 3–7 (2004).
- Kassenberg, A.: Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko jako narzędzie wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju, [w:] *Oceny oddziaływania na Środowisko na szczeblu krajowym i regionalnym*. Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, Kraków, ss. 27–37 (2005).
- Kazak, J., K. Stasica, S. Szewrański: Prognozowanie i ocena skutków środowiskowych planowania przestrzennego w skali lokalnej z wykorzystaniem systemu communityviz. *Stud. Ekon.* 144, 299–310 (2013).
- Kazak, J., M. Świąder, S. Szewrański, R. Żmuda: Geo-Environmental Indicators in Strategic Environmental Assessment. *Acta Sci. Pol. Form. Circumictus* 2, 123–135 (2017a). <https://doi.org/10.15576/asp.fc/2017.16.2.123>
- Kazak, J., J. van Hoof, S. Szewrański: Challenges in the wind turbines location process in Central Europe – The use of spatial decision support systems. *Renew. Sustain. Energy Rev.* 76, 425–433 (2017b). <https://doi.org/10.1016/J.RSER.2017.03.039>
- Khosravi, F., U. Jha-Thakur, T.B. Fischer: The role of environmental assessment (EA) in Iranian water management. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 00, 1–14 (2018). <https://doi.org/10.1080/14615517.2018.1526998>
- Kiejzik-Głowińska, M., W. Staszek: Wybrane aspekty oceny wpływu na środowisko programu uporządkowania gospodarki wodnej Sopotu. *Probl. Ocen Środowiskowych* 4, 50–56 (2004).
- Kistowski, M.: Problem oceny wrażliwości środowiska przyrodniczego na antropopresję jako element strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. *Probl. ocen środowiskowych* 3, 22–28 (2000).
- Kistowski, M.: Regionalny model zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska Polski a strategię rozwoju województw. Uniwersytet Gdański, Bogucki Wydawnictwo Naukowe (2003).
- Kistowski, M.: Propozycja metodyczna opracowania prognozy oddziaływania na środowisko projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Część I. Artykuł dyskusyjny. *Probl. Ocen Środowiskowych* 2, 37–47 (2005).
- Kistowski, M.: Problematyka korytarzy ekologicznych w planowaniu przestrzennym ze szczególnym uwzględnieniem strategicznych ocen oddziaływania na środowisko na poziomie krajowym i regionalnym. *Probl. Ocen Środowiskowych* 4, 18–23 (2008).
- Kistowski, M., M. Pchałek: Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych. Ministerstwo Środowiska (2009).
- Komisja Europejska: Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Bruksela (2017).

- Komisja Wspólnot Europejskich: Sprawozdanie Komisji Dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie stosowania i skuteczności dyrektywy w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywy 2001/42/WE). Bruksela (2009).
- Kørnø, L., W.A.H. Thissen: Rationality in decision- and policy-making: Implications for strategic environmental assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 18, 191–200 (2000). <https://doi.org/10.3152/147154600781767402>
- Korzeniowski, P.: Zasady prawne ochrony środowiska. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (2010).
- Kosieradzka-Federczyk, A.: Ocena oddziaływania na środowisko. Węzłowe zagadnienia prawnomiędzynarodowe. Warszawa (2019).
- Kostera, M.: Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych. Wydawnictwo Naukowe PWN (2014). <https://doi.org/978-83-01-15521-6>
- Kotarbiński, T.: Niektóre zagadnienia epistemologii pragmatycznej, [w:] Problemy efektywności badań naukowych. Materiały sympozjum naukoznawczego. WAP, Warszawa, s. 79 (1971).
- Kotarbiński, T.: Traktat o dobrej robocie. Ossolineum (1969).
- Kowal, W.: Skuteczność i efektywność – zróżnicowane aspekty. *Organ. i Kier.* 4, 11–24 (2013).
- Kowalczyk, R., B. Szulczewska: Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko do planów zagospodarowania przestrzennego. Eko-Konsult, Biblioteka Problemów Ocen Środowiskowych, Gdańsk (2002).
- Kowalczyk, R., A. Starzewska-Sikorska: Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w układach sektorowych. EKO-KONSULT, GDAŃSK (2003).
- Kozakiewicz, R. (Red.): Oceny oddziaływania na środowisko na szczeblu krajowym i regionalnym. Uczelniane Wydawnictwa Naukowo-Dydaktyczne, AGH, Kraków (2005).
- Koziarek, M., U. Rzeszot: Ramowa Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006, [w:] Ogólnopolska Konferencja z cyklu: Instrumenty Zarządzania Ochroną Środowiska, Problematyka Ocen Środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków, ss. 201–217 (2003).
- Kozłowski, S.: Ekologiczne problemy przyszłości świata i Polski, w: Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy Prezydium PAN. Dom Wydaw. Elipsa, Warszawa, s. 195 (1998).
- Kozłowski, S.: Ekorozwój. Wyzwanie XXI wieku. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa (2002).
- Kras, A.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko naturalne Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007–2013. Uniwersytet Ekonomiczny (2014).

- Krawetz, M., W.R. MacDonald, R. Nichols: A Framework for Effective Monitoring. Canadian Environmental Assessment Research Council, Ministry of Supply and Services Canada, Ottawa (1987).
- Krogulec, E., K. Sawicka, Z. Sebastian, E. Falkowska: Ocena ryzyka środowiskowego w zakresie zanieczyszczenia wód podziemnych i gruntów w rejonie. *Górnictwo Odkryw.* 50–56 (2018).
- Kronenberg, J., T. Bergier: Wyzwania zrównoważonego rozwoju w Polsce. Fundacja Sendzimira, Kraków (2010).
- Krystek, J.: Ochrona środowiska dla inżynierów. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa (2018).
- Kulesza, M., D. Sześciło: *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, 1. ed. LEX Wolters Kluwer business, Warszawa (2013).
- Kunysz, J.: Skuteczność prawa: (zagadnienia wybrane). *Adm. Teor. Dydakt. Prakt.* 2, 67–93 (2014).
- Lee, A.S.: Case Studies as Natural Experiments. *Hum. Relations* 42, 117–137 (1989). <https://doi.org/https://doi.org/10.1177%2F001872678904200202>
- Lenart, W.: Oceny oddziaływania na środowisko – nieustający problem nauki, praktyki i polityki. *Prz. Geol.* 50, 980–986 (2002a).
- Lenart, W.: Zakres informacji przyrodniczych na potrzeby Ocen Oddziaływania na Środowisko. EKO-KONSULT, Gdańsk (2002b). <https://doi.org/83-911107-5-3>
- Lewandowski, M.: Sprawność zarządzania z perspektywy humanistycznej. *Współczesne zarządzanie* 1, 106–115 (2011). <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2708.2008>
- Lipińska, D.: *Podstawy inżynierii środowiska*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź (2016).
- Lonsdale, J.A., R. Nicholson, A. Judd, M. Elliott, C. Clarke: A novel approach for cumulative impacts assessment for marine spatial planning. *Environ. Sci. Policy* (2020). <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2020.01.011>
- Matera, J., J. Czapska: *Zarys metody przeglądu systematycznego w naukach społecznych*. Instytut Badań Edukacyjnych (2014).
- Mazur, Z., A. Orłowska: Jak zaplanować i przeprowadzić systematyczny przegląd literatury. *Polskie Forum Psychologiczne* 235–251 (2018). <https://doi.org/10.14656/PFP20180202>
- McLauchlan, A., E. Joao: The utopian Goal of Attempting to deliver Environmental Justice using SEA. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 13, 129–158 (2011). <https://doi.org/https://doi.org/10.1142/S146433321100381X>
- Mering, L., M. Pchałek: Ocena prawidłowości i jakości procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007–2013. *Probl. Ocen Środowiskowych* 1, 68–75 (2009).
- Mikołajczak, J. (Red.) *Problematyka ocen środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*. Akademia Górniczo-Hutnicza (2003).

- Ministerstwo Środowiska: Polityka Ekologiczna Państwa (2019).
- Moher, D., A. Liberati, J. Tetzlaff, D.G. Altman: Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *PLoS Med.* 6, e1000097 (2009). <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Monitor Polski: Uchwała Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (2017).
- Monteiro, M.B., M.R. Partidário: Governance in Strategic Environmental Assessment: Lessons from the Portuguese practice. *Environ. Impact Assess. Rev.* 65, 125–138 (2017). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2017.04.007>
- Morawska, A., J. Żelazo: Oddziaływanie dróg na środowisko i rola postępowania w sprawie OOS na przykładzie planowanej drogi krajowej. *Przegląd Nauk. Inżynieria i Kształtowanie Środowiska* 4, 97–109 (2008).
- Morrison-Saunders, A., A. Bond, J. Pope, F. Retief: Demonstrating the benefits of impact assessment for proponents. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 33, 108–115 (2015). <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.981049>
- Morrison-Saunders, A., T.B. Fischer: What is wrong with EIA and SEA anyway? A sceptic's perspective on sustainability assessment. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 08, 19–39 (2006). <https://doi.org/10.1142/S1464333206002372>
- Musil, M., M. Smutný: Effectiveness of strategic environmental assessment in the Czech Republic. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 199–209 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1578482>
- NEMA: National Guidelines for Strategic Environmental Assessment in Kenya 1–7 (2011).
- Newig, J., O. Fritsch: More Input – Better Output: Does Citizen Involvement Improve Environmental Governance?, [w:] Blühdorn, I. (Red.), *In Search of Legitimacy: Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. B. Budrich, Opladen, ss. 205–224 (2009).
- Nieznański, P.: Analiza prawna wymagań unijnego prawa ochrony środowiska dotyczących rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce – na przykładzie odrzańskiej drogi wodnej. *Rap. Fund. WWW Pol.* 1–27 (2020).
- NIK: Przeprowadzenia strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa (2016).
- Nilsson, M.: Learning, frames and environmental policy integration: The case of Swedish energy policy. *Environ. Plan. C Gov. Policy* 23, 207–226 (2005). <https://doi.org/10.1068%2Fc0405j>
- Noble, B., R. Gibson, L. White, J. Blakley, P. Croal, K. Nwanekezie, M. Doelle: Effectiveness of strategic environmental assessment in Canada under directive-based and informal practice. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 344–355 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1565708>

- Noble, B.F.: Promise and dismay: The state of strategic environmental assessment systems and practices in Canada. *Environ. Impact Assess. Rev.* 29, 66–75 (2009). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2008.05.004>
- Noble, B.F.: Auditing strategic environmental assessment practice in Canada. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 5, 127–147 (2003). <https://doi.org/10.1142/S1464333203001310>
- Noble, B.F.: Strategic Environmental Assessment What is it? & What Makes it Strategic? *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 02, 203–224 (2000). <https://doi.org/10.1142/S146433320000014X>
- Nowak, M.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jako instrument zarządzania środowiskiem w wybranych polskich gminach. *Ekon. i Środowisko* nr 1, 124–140 (2014).
- O’Faircheallaigh, C.: Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2010) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.05.001>
- Odparlik, L.F., J. Köppel: Access to information and the role of environmental assessment registries for public participation. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 31, 324–331 (2013). <https://doi.org/10.1080/14615517.2013.841028>
- OECD: Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Cooperation, Assessment (2006). <https://doi.org/10.1787/9789264026582-en>
- OJC 191: Traktat o Unii Europejskiej (1992).
- Olagunju, A., J.A.E.Gunn: First steps toward best practice SEA in a developing nation: lessons from the central Namib uranium rush SEA. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 33, 57–67 (2015). <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.941233>
- Olejniczak, K., M. Ferry: Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce. Wydawnictwo Ernst & Young, Warszawa (2008).
- ONZ: Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 16301, 1–40 (2015).
- Opaliński, B.: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. C.H. Beck (2016).
- Orłowska, A., Z. Mazur, M. Łaguna: Systematyczny przegląd literatury – na czym polega i czym różni się od innych przeglądów. *Ogrody Nauk i Szt.* 7, 350–363 (2017). <https://doi.org/10.15503/onis2017.350.363>
- Pałeczki, K.: Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym. DIFIN, Warszawa (2003).
- Partidário, M.R.: Elements of an SEA framework– improving the added-value of SEA. *Environ. Impact Assess. Rev.* 20, 647–663 (2000). [https://doi.org/10.1016/S0195-9255\(00\)00069-X](https://doi.org/10.1016/S0195-9255(00)00069-X)
- Partidário, M.R., J. Arts: Exploring the concept of strategic environmental assessment follow-up. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 23, 246–257 (2005). <https://doi.org/10.3152/147154605781765481>

- Partidario, M.R., M.B. Monteiro: Strategic environmental assessment effectiveness in Portugal. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 247–265 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2018.1558746>
- Pawłowski, A.: Wielowymiarowość rozwoju zrównoważonego The multi-dimensional nature of sustainable development. *Probl. Ekorozwoju – Probl. Sustain. Dev.* 1, 23–32 (2006).
- Pawłowski, A.: Rozwój zrównoważony a inżynieria środowiska, [w:] Dudzińska, M., L. Pawłowski, (Red.), *Polska Inżynieria Środowiska. Pięć lat po wstąpieniu do Unii Europejskiej*. Komitet Inżynierii Środowiska PAN, Lublin, ss. 15–30 (2009a).
- Pawłowski, A.: Rewolucja rozwoju zrównoważonego. *Probl. Ekorozwoju – Probl. Sustain. Dev.* 4, 65–76 (2009b).
- Pawłowski, A.: Teoretyczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego. *Środkowo-Pomorskie Tow. Nauk. Ochr. Środowiska* 11, 985–994 (2009c).
- Pchałek, M., M. Behnke: Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim i UE. C.H. Beck (2009).
- Persson, Å., M. Nilsson: Towards a framework for SEA follow-up: theoretical issues and lessons from policy evaluation. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 09, 473–496 (2007). <https://doi.org/10.1142/S1464333207002901>
- Peterson, K., S. Vahtrus: Factors affecting SEA effectiveness in Estonia. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 210–218 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1595935>
- Pinfield, G.: Strategic environmental assessment and land-use planning. *Proj. Apprais.* 7, 157–164 (1992). <https://doi.org/10.1080/02688867.1992.9726857>
- Platzer, U., A. Sommer, U.-R. Soveri, O. Lell, A. Langenberg, M. Roder, M. Van Dreumel, S. Jerdenius, D. Aspinwall, P. Weatherby, L. Feldmann, A. Maunu: Wdrożenie Dyrektywy 2001/42 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (2004).
- Polido, A., T.B. Ramos: Towards effective scoping in strategic environmental assessment. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 33, 171–183 (2015). <https://doi.org/10.1080/14615517.2014.993155>
- Pope, J., A. Bond, C. Cameron, F. Retief, A. Morrison-Saunders: Are current effectiveness criteria fit for purpose? Using a controversial strategic assessment as a test case. *Environ. Impact Assess. Rev.* 70, 34–44 (2018). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.01.004>
- Pope, J., A. Bond, J. Hugé, A. Morrison-Saunders: Reconceptualising sustainability assessment. *Environ. Impact Assess. Rev.* 62, 205–215 (2017). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2016.11.002>
- Poskrobko, B.: Od ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju. *Ekon. i Środowisko* 2, 240–267 (2011).
- Poskrobko, B.: Zarządzanie środowiskiem, 1. ed. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa (2007).

- Poskrobko, B.: Teoretyczne aspekty ekorozwoju. *Ekon. i Środowisko* 1, 7–20 (1997).
- Poskrobko, B., T. Poskrobko: Zarządzanie środowiskiem w Polsce. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa (2012).
- Pszczółowski, T.: Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji. Ossolineum, Wrocław, s. 346 (1978).
- Pusłowska-Tyszewska, D., S. Tyszewski, A. Jarząbek: Wybrane aspekty analizy antropogenicznych oddziaływań na wody powierzchniowe i ich skutków: rok 2004. *Gospod. wodna* 7, 275–284 (2005).
- Pyszny, K., C. Przybyła: System informacji przestrzennej w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Poznaniu, Poznań (2016).
- Radczuk, L., J. Markowska: Inżynieria ekologiczna – początek XXI wieku. *Infrastrukt. i Ekol. Teren. Wiej.* (Infrastructure Ecol. Rural Areas) 113–120 (2008).
- Radecki, W.: Podstawy teoretyczne zintegrowanej ochrony prawnej środowiska, [w:] Radecki, W. (Red.), . Instytut Nauk Prawnych PAN, Wrocław (2010).
- Rakoczy, B.: Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce. Wolters Kluwer Polska, Warszawa (2017).
- Rakoczy, B.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w prawie polskim, [w:] Bednarek, R. (Red.), Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym. Polskie Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych O/Wielkopolski, Poznań, ss. 11–18 (2012).
- Rakoczy, B.: Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz, 1. ed. LexisNexis (2010).
- Rega, C., J.P. Singer, D. Geneletti: Investigating the substantive effectiveness of Strategic Environmental Assessment of urban planning: Evidence from Italy and Spain. *Environ. Impact Assess. Rev.* 73, 60–69 (2018). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.07.004>
- Rehhausen, A.: The art of underperforming SEA – Symptomatic narratives from Germany. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2019). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2019.106280>
- Rehhausen, A., J. Köppel, F. Scholles, B. Stemmer, R.U. Syrbe, I. Magel, G. Geißler, W. Wende, Quality of federal level strategic environmental assessment – A case study analysis for transport, transmission grid and maritime spatial planning in Germany. *Environ. Impact Assess. Rev.* 73, 41–59 (2018). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2018.07.002>
- Retief, F.: Effectiveness of strategic environmental assessment (SEA) in South Africa. *J. Environ. Assess. Policy Manag.* 09, 83–101 (2007). <https://doi.org/10.1142/s146433320700269x>
- Retief, F., C. Jones, S. Jay: The emperor’s new clothes — Reflections on strategic environmental assessment (SEA) practice in South Africa. *Environ.*

- Impact Assess. Rev. 28, 504–514 (2008). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2007.07.004>
- Robson, C.: Real world research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers, 2. ed. Blackwell Publishing Inc. (2002).
- Roliński, M.: Z problematyki zasad ochrony środowiska. Stud. Iurid. Lublinsia 21, 145–155 (2014).
- Rosik-Dulewska, C.: The enviro-engineers. Public Serv. Rev. Eur. Union 1–2 (2019).
- Rosik-Dulewska, C., U. Karwaczyńska, T. Ciesielczuk: Migracja WWA z nieuszczerbnionego składowiska odpadów do wód podziemnych. Rocz. Ochr. Sr. 9, 335–343 (2007).
- Rudnicki, M., I. Wereśniak-Masri, A. Kozińska (Red.): European environmental law in the EU member states : an overview of implementation effectiveness. Ministerstwo Środowiska (2011).
- Runhaar, H., P.P.J. Driessen: What makes strategic environmental assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making. Impact Assess. Proj. Apprais. 25, 2–14 (2007). <https://doi.org/10.3152/146155107X190613>
- Runhaar, H.: Putting SEA in context: A discourse perspective on how SEA contributes to decision-making. Environ. Impact Assess. Rev. (2009) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2008.09.003>
- Rzeszot, U., C. Wood: Environmental impact assessment in poland: An emergent process. Proj. Apprais. 7, 83–92 (1992). <https://doi.org/10.1080/02688867.1992.9726845>
- Sadler, B.: International Study of the Effectiveness of Enviromental Assessment 263 (1996). <https://unece.org/DAM/env/eia/documents/StudyEffectivenessEA.pdf>
- Sadler, B.: A framework approach to strategic environmental assessment: aims, principles and elements of good practice, [w:] Dusik, J. (Red.), Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment. The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Szentendre, ss. 11–24 (2001).
- Sadler, B., R.A.A. Verheem: Strategic environmental assessment: status, challenges and future directions. Ministry of Housing, Spatoal Planning and the Environment. The Netherlands and the International Study of Effectiveness of Environmental Assessment (1996).
- Sánchez, L.E., A. Morrison-Saunders: Learning about knowledge management for improving environmental impact assessment in a government agency: The Western Australian experience. J. Environ. Manage. 92, 2260–2271 (2011a). <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2011.04.010>
- Saxena, A., A. Rajvanshi, V.B. Mathur: Progressive Trends in the Uptake of SEA in South Asia. J. Environ. Assess. Policy Manag. 18 (2016). <https://doi.org/10.1142/S1464333216500186>
- SEPA: The Scottish Strategic Environmental Assessment Review (2011).

- Sheate, W.R., S. Dagg, J. Richardson, R. Aschemann, J. Palerm, U. Steen: SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making, Volume 2 (2001).
- Sojka, M., S. Murat-Błażejewska, R. Wróżyński: Analiza możliwości wykorzystania modeli hydrologicznych w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. *Inżynieria Ekol.* 39, 176–186 (2014). <https://doi.org/10.12912/2081139X.61>
- Sommer, J.: Oceny wpływu na środowisko w polskim prawie ochrony środowiska, [w:] Lipiński, A. (Red.), *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*. s. 248 (1992).
- Spellman, F.R.: *Handbook of Environmental Engineering*. CRC Press (2015).
- Stanisławski, R.: Triangulacja technik badawczych w naukach o zarządzaniu. *Organ. i Kier.* 4, 103–120 (2017).
- Steinemann, A.: Improving alternatives for environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 21, 3–21 (2001).
- Stolecka-Makowska, A.: Triangulacja jako koncepcja pozyskania wiedzy o zachowaniach nabywczych konsumentów. *Stud. Ekonomiczne Zesz. Nauk. Uniw. Ekon. w Katowicach* 50–61 (2016).
- Stryjecki, M., K. Mielniczuk: Wytyczne w zakresie prognozowania oddziaływań na środowisko farm wiatrowych. *Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska* (2011).
- Szewrański, S., J. Kazak, R. Żmuda, R. Wawer: Indicator-based assessment for soil resource management in the Wrocław larger urban zone of Poland. *Polish J. Environ. Stud.* 26, 2239–2248 (2017). <https://doi.org/10.15244/pjoes/70178>
- Szewrański, S., M. Świąder, J.K. Kazak, K. Tokarczyk-Dorociak, K., J. van Hoof: Socio-Environmental Vulnerability Mapping for Environmental and Flood Resilience Assessment: The Case of Ageing and Poverty in the City of Wrocław, Poland. *Integr. Environ. Assess. Manag.* 14, 592–597 (2018). <https://doi.org/10.1002/ieam.4077>
- Szpadarski, A.: Postulat prakseologii jako teorii podstawowej dla nauk organizacji i zarządzania. *Przykład zastosowań. Organ. i Kier.* 2, 3–32 (2006).
- Szulczewska, B.: Oceny strategiczne – pierwsza generacja problemów (artykuł dyskusyjny). *Probl. ocen środowiskowych* (2001)
- Szulczewska, B.: „Oceny strategiczne” a planowanie rozwoju. (artykuł dyskusyjny). *Probl. Ocen Środowiskowych* 1, 13–17 (2002).
- Szuma, K.: Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, [w:] Rakoczy, B. (Red.), *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce*. Wolters Kluwer Polska, ss. 37–63 (2017).
- Tang, Z., E. Bright, S. Brody: Evaluating California local land use plan's environmental impact reports. *Environ. Impact Assess. Rev.* 29, 96–106 (2009). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2008.03.002>

- Theophilou, V., A. Bond, M. Cashmore: Application of the SEA Directive to EU structural funds: Perspectives on effectiveness. *Environ. Impact Assess. Rev.* 30, 136–144 (2010). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2009.08.001>
- Thérivel, R.: Strategic environmental assessment in Central Europe. *Proj. Apprais.* 12, 151–160 (1997). <https://doi.org/10.1080/02688867.1997.9727054>
- Thérivel, R., P. Minas: Ensuring effective sustainability appraisal. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 20, 81–91 (2002). <https://doi.org/10.3152/147154602781766717>
- Therivel, R.: *Strategic Environmental Assessment in Action*. Routledge, London (2004). <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781849772655>
- Therivel, R.: Effectiveness of English local plan SA/SEAs. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 266–278 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1579989>
- Therivel, R., A. González: Introducing SEA effectiveness. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 181–187 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1601432>
- Therivel, R., B. Ross: Cumulative effects assessment: Does scale matter? *Environ. Impact Assess. Rev.* 27, 365–385 (2007). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2007.02.001>
- Tokarczyk-Dorociak, K., M. Sylla: Integrating ecosystem service assessment as a tool to support decision-making in the framework of environmental impact assessment, *Economics and Environment*, 63 (4), 8–17 (2017).
- Tokarczyk-Dorociak, K., J.K. Kazak, H. Anna, S. Szewrański, M. Świąder: Effectiveness of strategic environmental assessment in Poland. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 1–13 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1601441>
- Tomczyk, P., M. Wiatkowski, Ł. Gruss: Application of macrophytes to the assessment and classification of ecological status above and below the barrage with hydroelectric buildings. *Water (Switzerland)* (2019). <https://doi.org/10.3390/w11051028>
- Tranfield, D., D. Denyer, P. Smart: Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *Br. J. Manag.* 14, 207–222 (2003). <https://doi.org/10.1111/1467-8551.00375>
- Tshibangu, G.M., M. Montaña: Energy related Strategic Environmental Assessment applied by Multilateral Development Agencies – An analysis based on good practice criteria. *Environ. Impact Assess. Rev.* 61, 27–37 (2016). <https://doi.org/10.1016/J.EIAR.2016.06.007>
- Tshibangu, G.M., M. Montaña: Outcomes and contextual aspects of strategic environmental assessment in a non-mandatory context: the case of Brazil. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 37, 334–343 (2019). <https://doi.org/10.1080/14615517.2019.1603715>

- Tyszecki, A.: Miejsce systemu ocen środowiskowych w usprawnianiu systemu zarządzania środowiskiem, [w:] Problematyka ocen środowiskowych w przededniu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków, ss. 11–21 (2003).
- Tyszecki, A.: System ocen oddziaływania na środowisko instrumentem integracji planowania przestrzennego z ochroną środowiska. *Probl. Ocen Środowiskowych* 1, 12–16 (2004).
- Tyszecki, A.: Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko planów gospodarowania wodami, w: *Oceny oddziaływania na środowisko na szczeblu krajowym i lokalnym*. Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków, ss. 67–75 (2005a).
- Tyszecki, A.: Rola strategicznych ocen oddziaływania na środowisko w programowaniu rozwoju kraju i regionów, [w:] *Oceny oddziaływania na Środowisko na szczeblu krajowym i regionalnym*. Akademia Górniczo-Hutnicza, Kraków (2005b).
- Tyszecki, A.: Krajowa polityka wodna a jej strategiczna ocena. Artykuł dyskusyjny. *Probl. Ocen Środowiskowych* 1, 32–34 (2010).
- Urban, S.: Protokół o Strategicznych Ocenach Środowiskowych na tle regulacji wspólnotowej i polskiej. *Probl. Ocen Środowiskowych* 3, 7–13 (2007).
- van Buuren, A., S. Nooteboom: Evaluating strategic environmental assessment in The Netherlands: content, process and procedure as indissoluble criteria for effectiveness. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 27, 145–154 (2009). <https://doi.org/10.3152/146155109X454311>
- van Doren, D., P.P.J. Driessen, B. Schijf, H.A.C. Runhaar: Evaluating the substantive effectiveness of SEA: Towards a better understanding. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2013) <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2012.07.002>
- Wallington, T., O. Bina, W. Thissen: Theorising strategic environmental assessment: Fresh perspectives and future challenges. *Environ. Impact Assess. Rev.* (2007). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2007.05.007>
- Weiland, U.: Strategic Environmental Assessment in Germany – Practice and open questions. *Environ. Impact Assess. Rev.* 30, 211–217 (2010). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.08.010>
- Wende, W., M. Hanusch, E. Gassner, D. Guennewig, J. Koeppel, H. Lambrecht, A. Langenheld, W. Peters, P. Roethke-Habeck: Requirements of the SEA Directive and the German Federal Transport Infrastructure Plan. *Environ. Policy Gov.* 14, 150–122 (2004). <https://doi.org/https://doi.org/10.1002/eet.342>
- Wiatkowski, M., P. Tomczyk: Comparative assessment of the hydromorphological status of the rivers Odra, Bystrzyca, and Ślęza using the RHS, LAWA, QBR, and HEM methods above and below the hydropower plants. *Water (Switzerland)* (2018). <https://doi.org/10.3390/w10070855>
- Woloszyn, W.: Evolution of environmental impact assessment in Poland: Problems and prospects. *Impact Assess. Proj. Apprais.* 22, 109–119 (2004). <https://doi.org/10.3152/147154604781765950>

- Wood, C., M. Dejeddour: Strategic Environmental Assessment: Ea of Policies, Plans and Programmes. *Impact Assess.* 10, 3–22 (1992). <https://doi.org/10.1080/07349165.1992.9725728>
- Wróblewski, J.: Skuteczność prawa i problemy jej badania. *Stud. Prawnicze* 1–2, 6–7 (1980).
- Xiao, Y., M. Watson: Guidance on Conducting a Systematic Literature Review. *J. Plan. Educ. Res.* 39, 93–112 (2019). <https://doi.org/10.1177/0739456X17723971>
- Yin, R.K.: Case Study Research and Applications: Design and Methods, 5 edition. ed. SAGE Publications, Inc. (2014).
- Zarzycki, R.: Inżynieria środowiska jako dyscyplina naukowa. *Arch. Environ. Prot./Arch. Ochr. Środowiska* 27, 7–10 (2001).
- Żelaziński, J.: Oceny oddziaływania na środowisko programów gospodarki wodnej. *Probl. Ocen Środowiskowych* 3, 3–10 (1999).
- Żelazo, J.: Analiza potrzeb i możliwości realizacji inwestycji wodnych w aspekcie wymagań ochrony środowiska, [w:] Tomiałojć, L., A. Drabiński (Red.) *Środowiskowe aspekty gospodarki wodnej*. Komitet Ochrony Przyrody PAN, Wydział Inżynierii Kształtowania Środowiska i Geodezji AR we Wrocławiu, Wrocław (2005).
- Zhang, J., L. Kørnøv, P. Christensen: A historical review of the cumulative science in SEA effectiveness. *Environ. Impact Assess. Rev.* 83, 106412 (2020). <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106412>
- Zieleniewski, J.: Organizacja i zarządzanie. PWN, Warszawa (1969).
- Żylicz, T.: Skuteczność a efektywność. *Aura* 10, 8 (2006).

WORKS & STUDIES – PRACE I STUDIA
of the Institute of Environmental Engineering
of the Polish Academy of Sciences

Ostatnio ukazały się:

1. Work & Studies – Prace i Studia no 91, Maciej Kostecki, Alina Pohl, Eligiusz Kowalski: *Zbiornik zaporowy „Blachownia” Studium limnologiczne w aspekcie rekultywacji*. IPIŚ PAN Zabrze, 2021
2. Works & Studies – Prace i Studia no. 90, Ewelina Wikarek-Paluch, Czesława Rosik-Dulewska: *Biodostępność wybranych zanieczyszczeń w gruntach zdegradowanych chemicznie*. IPIŚ PAN, Zabrze 2020.
3. Works & Studies – Prace i Studia no. 89, Justyna Gorgoń (red.): *Obszary miejsko-przemysłowe wobec zmian klimatu na przykładzie miast centralnej części Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii*. IPIŚ PAN, Zabrze 2019.
4. Works & Studies – Prace i Studia no. 88, Eligiusz Kowalski: *Odzysk azotu amonowego ze ścieków metodą strącaniową*. IPIŚ PAN, Zabrze 2018.
5. Works & Studies – Prace i Studia no. 87, Czesława Rosik-Dulewska, Katarzyna Nocoń i Urszula Karwaczyńska: *Wytwarzanie granulatu z osadów ściekowych i popiołów lotnych w celu ich przyrodniczego (nawozowego) odzysku*. IPIŚ PAN, Zabrze 2016.
6. Works & Studies – Prace i Studia no. 86, Franciszek Pistelok: *Analiza wpływu zanieczyszczeń ze źródeł komunalnych na stan czystości wód powierzchniowych na przykładzie zlewni Przemszy*. IPIŚ PAN, Zabrze 2016.
7. Works & Studies – Prace i studia no. 85, Jan Konieczny, Monika Fabiańska, Barbara Kozielska, Bogusław Komosiński, Ewelina Cieślak oraz Tomasz Konieczny: *Geochemiczne badania nad występowaniem i pochodzeniem wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w powietrzu atmosferycznym i gazach odlotowych*. IPIŚ PAN, Zabrze 2016.

Zamówienia na prenumeratę proszę kierować:
Biblioteka Instytutu Podstaw Inżynierii Środowiska PAN w Zabrzu
aep@ipispan.edu.pl

PL ISSN 0208-4112
ISBN 978-83-60877-18-0

