



# PAŃSTWOWA INSPEKCJA SANITARNA

## UDZIAŁ PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI SANITARNEJ W PROCEDURZE *OCEN ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO* – PROBLEMY, DOŚWIADCZENIA, POTRZEBY

na podstawie materiałów zebranych od państwowych wojewódzkich inspektorów sanitarnych  
przez Wydział ds. Nadzoru Sanitarnego w Departamencie Higieny Środowiska  
**Głównego Inspektoratu Sanitarnego**

opracowała:

**Małgorzata Babicka**

- kierownik Zapobiegawczego Nadzoru Sanitarnego  
Wojewódzkiej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Olsztynie

2-4 września 2014 r., Karnity

# **USTAWA Z DNIA 14 MARCA 1985 r. O PAŃSTWOWEJ INSPEKCJI SANITARNEJ (Dz. U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263 z późn. zm.)**

## **Rozdział 1**

**Art. 1.** Państwowa Inspekcja Sanitarna jest powołana do realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego, w szczególności poprzez sprawowanie nadzoru nad warunkami:

- 1) higieny środowiska,
- 2) higieny pracy w zakładach pracy,
- 3) higieny radiacyjnej,
- 4) higieny procesów nauczania i wychowania,
- 5) higieny wypoczynku i rekreacji,
- 6) zdrowotnymi żywności, żywienia i przedmiotów użytku,
- 7) higieniczno-sanitarnymi, jakie powinien spełniać personel medyczny, sprzęt oraz pomieszczenia, w których są udzielane świadczenia zdrowotne

- w celu ochrony zdrowia ludzkiego przed niekorzystnym wpływem szkodliwości i uciążliwości środowiskowych, zapobiegania powstawaniu chorób, w tym chorób zakaźnych i zawodowych.

**Art. 3.** Do zakresu działania Państwowej Inspekcji Sanitarnej w dziedzinie zapobiegawczego nadzoru sanitarnego należy w szczególności:

- 1) opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;
  - 1a) uzgadnianie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych;
- 2) uzgadnianie dokumentacji projektowej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych dotyczących:
  - a) budowy oraz zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych,
  - b) nowych materiałów i procesów technologicznych przed ich zastosowaniem w produkcji lub budownictwie;
- 3) uczestniczenie w dopuszczeniu do użytku obiektów budowlanych, statków morskich, żeglugi śródlądowej i powietrznych oraz środków komunikacji lądowej;
- 4) inicjowanie przedsięwzięć oraz prac badawczych w dziedzinie zapobiegania negatywnym wpływom czynników i zjawisk fizycznych, chemicznych i biologicznych na zdrowie ludzi.

## **Art. 10**

**ust. 1.** Zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej określone w rozdziale 1 wykonują następujące organy:

- 1) Główny Inspektor Sanitarny;
- 2) państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w województwie;
- 3) państwowy powiatowy inspektor sanitarny, jako organ rządowej administracji zespolonej w powiecie;
- 4) państwowy graniczny inspektor sanitarny dla obszarów przejść granicznych drogowych, kolejowych, lotniczych, rzecznych i morskich, portów lotniczych i morskich oraz jednostek pływających na obszarze wód terytorialnych.

**ust. 2.** Organy, wymienione w ust. 1, wykonują zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej zgodnie z kompetencjami określonymi w ustawie i w przepisach odrębnych.

**PROBLEMY, DOŚWIADCZENIA ORGANÓW PIS  
WYNIKAJĄCE Z WYKONYWANYCH ZADAŃ W OPARCIU O PRZEPISY  
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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)**

**- TZW. „USTAWY OOŚ”**

- I. Orzekanie o **OBOWIĄZKU** przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz określanie zakresu raportu o oddziaływaniu na środowisko (w przypadku stwierdzenia potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania).
- Art. 64 ust. 2 ustawy OOŚ wskazuje, jakie dokumenty przedkłada organ zasięgający opinii:
    - 1) wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
    - 2) kartę informacyjną przedsięwzięcia;
    - 3) wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony, albo informację o jego braku; (...)

## **Najczęstsze problemy i uwagi związane z dokumentami przedstawianymi organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej:**

- **brak obowiązku przedkładania, przez organ prowadzący postępowanie, mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie**
  - **wskazane byłyby dostarczanie mapy zasadniczej, która zawiera więcej informacji niż mapa ewidencyjna**
- **karty informacyjne przedsięwzięć nie zawierają odpowiednich informacji (skąpa, lakoniczna charakterystyka inwestycji, brak spójnego opisu planowanej działalności, oddziaływania na poszczególne komponenty środowiska oraz przewidywanych zabezpieczeń dla ograniczenia potencjalnego oddziaływania na środowisko)**
- **w kartach informacyjnych często brak analizy terenu sąsiadującego, w tym usytuowania przedsięwzięcia (odległości) względem zabudowy mieszkaniowej i innych terenów/obiektów podlegających ochronie akustycznej**

- **brak weryfikacji (przez organ prowadzący postępowanie) zgodności inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania terenu**
  - **niezadko przedkłada się do zaopiniowania dokumentację dla przedsięwzięć, których realizacja jest niezgodna z zapisami obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**
- **w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania terenu nie przedkłada się informacji o terenach sąsiadujących z inwestycją, w tym o obowiązujących wymaganiach w zakresie dopuszczalnego poziomu hałasu na obszarach przyległych do inwestycji**

## **Nieprawidłowości formalno-prawne:**

- organ samorządowy nie precyzuje o jaką decyzję, wymienioną w art. 72 ust. 1 ustawy OOS, inwestor będzie się ubiegał w związku z zapisami art. 64 ust. 1 pkt 2, art. 70 ust. 1 pkt 2, art. 77 ust. 1 pkt 2 ustawy
  - w wielu przypadkach, po czasochłonnej analizie dokumentacji okazuje się, że wyrażenie opinii przez organ PIS nie jest wymagane prawem
- niewłaściwie/błędnie/nieprecyzyjnie kwalifikuje się inwestycję do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
  - niekiedy jednak kwalifikacji nie ułatwiają zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określania rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. nr 213, poz.1397 z późn. zm.)



**Niejednoznaczne zapisy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie określania rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. nr 213, poz. 1397 z późn. zm.):**

### **§3 ust. 2**

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia:

- 1)** polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w § 2 ust. 1 i niespełniające kryteriów, o których mowa w § 2 ust. 2 pkt 1;
- 2)** polegające na rozbudowie, przebudowie lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia wymienionego w ust. 1, z wyłączeniem przypadków, w których ulegająca zmianie lub powstająca w wyniku rozbudowy, przebudowy lub montażu część realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia nie osiąga progów określonych w ust. 1, o ile progi te zostały określone;

- *pkt 2) określa w taki sposób zasady kwalifikowania przedsięwzięcia na etapie rozbudowy, przebudowy lub montażu realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia, że w rezultacie inwestor może składać wnioski kilka razy na ww. etapach, omijając kryteria np. progowe (podział inwestycji na etapy)*

*brak kwalifikacji przedsięwzięcia = brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko*

**3)** nieosiągające progów określonych w ust. 1, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną progi określone w ust. 1; przy czym przez planowane przedsięwzięcie rozumie się w tym przypadku przedsięwzięcie, w stosunku do którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie wydania jednej z decyzji, o których mowa w art. 72 ust. 1 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, lub dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 72 ust. 1a tej ustawy;

### **§3 ust. 3**

Do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się także przedsięwzięcia niezwiązane z przebudową, rozbudową lub montażem realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia, powodujące potrzebę zmiany uwarunkowań określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach; przepis stosuje się, o ile ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko nie wyłącza konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz o ile potrzeba zmian w zrealizowanym przedsięwzięciu nie jest skutkiem następstw wynikających z konieczności dostosowania się do wymagań stawianych przepisami prawa lub ustaleń zawartych w analizie porealizacyjnej, przeglądzie ekologicznym lub podsumowaniu wyników monitoringu oddziaływania na środowisko zrealizowanego przedsięwzięcia.

## **II. Najczęstsze problemy i uwagi dotyczące raportów oddziaływania na środowisko:**

- autor/autorzy/zespół opracowujący raport
- etap opracowania raportu
- zleceniodawca – inwestor
- wariantowanie
- odpowiedzialność

## **Najczęstsze zastrzeżenia odnośnie zawartości raportów:**

- **znacząca część raportów sporządzana jest bardzo ogólnikowo, posiadają wiele błędów, braków, nieścisłości; standardem są stwierdzenia o braku negatywnych/ponadnormatywnych oddziaływań na środowisko, w tym na zdrowie ludzi, a kwestia oddziaływania planowanej instalacji na ludzi w części opisowej raportu to zazwyczaj kilka zdań (ekstremalna nierzetelność); dużo więcej zajmuje np. opis warunków klimatycznych, rys historyczny, szczegółowy opis krajobrazu, budowy geologicznej itp.**
- **często podaje się niezgodną z prawdą charakterystykę otoczenia inwestycji, w tym zawyża odległości od zabudowy mieszkaniowej**
- **brak propozycji/działań minimalizujących niekorzystne oddziaływanie na środowisko**
- **propozycje monitoringu oddziaływania planowanego przedsięwzięcia - bardzo rzadko/sporadycznie podnoszona jest konieczność monitoringu**

- **nie analizuje się wariantowania inwestycji, a nawet jeśli – to przedstawiane oddziaływania różnych wariantów nie są poparte żadnymi obliczeniami, a wybór najkorzystniejszego wariantu następuje w drodze subiektywnej oceny opracowującego raport, mającego na względzie przede wszystkim plany inwestora (zazwyczaj chodzi o aspekt ekonomiczny)**
- **nie stosuje się programów pracujących na bazie metodyk właściwych dla analizowanego przypadku np. parkingi, obliczanie hałasu drogowego oprogramowaniem do hałasu przemysłowego itd.**
- **konflikty społeczne analizowane są pobieżnie, a wnioski o ich braku stawiane są bez jakichkolwiek rozmów ze społecznością lokalną**
- **do raportów załączane są informacje lub dokumenty nie mające potwierdzenia w rzeczywistości (np. umowy na odbiór obornika, gnojowicy, pomiotu kurzego)**

## **Najczęstsze zastrzeżenia odnośnie obliczeń rozprzestrzeniania zanieczyszczeń lub hałasu:**

- tymczasowe, fikcyjne parametry emitorów (tylko dla potrzeb obliczeń), co czyni taką analizę bezwartościową
  - np. zakładana jest pewna lokalizacja danego emitora, a następnie stwierdza się, że docelowe usytuowanie tego samego emitora będzie określone dopiero na etapie projektu budowlanego
  - fikcyjne (tylko w obliczeniach) zwiększanie wysokości emitorów zanieczyszczeń, które w rzeczywistości będą niższe
- pomijanie w obliczeniach źródeł emisji i emitorów, zaniżanie czasu ich pracy
- definiowanie źródeł zanieczyszczeń niezgodnie z ich faktycznymi parametrami – np. przyjmowanie powierzchniowego źródła zanieczyszczeń jako źródła punktowego
- przyjmowanie tła zanieczyszczeń niezgodnie ze stanem faktycznym
- stosowanie uproszczonych, niemiarodajnych metod obliczania
- stosowanie współczynników obliczeniowych niewłaściwych dla danego przypadku (np. współczynnik szorstkości terenu nieadekwatny do rodzaju terenu)

- postępowanie się „różą wiatrów” niezgodną ze stanem rzeczywistym
- zawyżanie sprawności urządzeń do redukcji emisji
- graficzne dostosowanie „granic terenu, do którego inwestor ma tytuł prawny” do wyników obliczeń
- wykonywanie obliczeń przy zaniżonym obciążeniu źródeł, zamiast przy maksymalnym
- stosowanie „własnych” wskaźników emisji (nie popartych pomiarami, literaturą),
- stosowanie wskaźników z anglojęzycznych publikacji, które po weryfikacji (przetłumaczeniu) wskazują zupełnie inne przeznaczenie wskaźnika niż podano w analizie
- pomijanie skumulowanego oddziaływania przedsięwzięcia
  - w ramach rozbudowy instalacji o nowe emitory powinno się prowadzić pomiary emisji pochodzących z istniejących emitorów i właśnie te pomiary przyjmować do obliczeń, a nie hipotetyczne dane pochodzące z dokumentacji producenta (nie uwzględniają zużycia elementów odpowiedzialnych za emisję) i finalnie do rzeczywistych danych stanowiących tło emisji danego zakładu należałoby dodać nowe emitory oparte na obliczeniach i danych wynikających z dokumentacji technicznych
- sposób prezentacji otrzymanych wyników uniemożliwia weryfikację przeprowadzonej analizy (brak wspólnego mianownika do wszystkich analiz, nie można znaleźć punktu odniesienia)

## **PROBLEMY WPŁYWAJĄCE NA JAKOŚĆ PRACY ORGANÓW PIS BIORĄCYCH UDZIAŁ W PROCEDURZE OOŚ:**

- **brak bezpłatnych szkoleń organizowanych na szczeblu centralnym (szkolenia kaskadowe, ustawiczne):**
  - **związanych ze zmieniającymi się przepisami prawa, innowacyjnymi technologiami, szacowaniem ryzyka zdrowotnego wynikającego z przewidywanych rodzajów i wielkości emisji w kontekście planowanego przedsięwzięcia**
  - **z zakresu metodyk obliczeniowych dla propagacji zanieczyszczeń i hałasu w środowisku, możliwości weryfikacji założeń, obliczeń i analiz przyjętych w opracowaniach (przede wszystkim raportach)**
- **brak dostępu do fachowego, bieżącego piśmiennictwa, ekspertyz, poradników oraz wytycznych**
  - **w szczególności brak dostępu do materiałów dotyczących oddziaływania na środowisko dla wprowadzanych nowych technologii, jak np. depolimeryzacja, piroliza, wytwarzanie RDF z odpadów komunalnych. Przy ocenie oddziaływania niezbędna jest zaawansowana wiedza z dziedziny chemii „ciężkiej”, związana choćby z powstawaniem i emisją/imisją substancji o złożonej budowie chemicznej, dużej toksyczności. Publikacje podawane w raportach oddziaływania na środowisko (jako podstawa ich sporządzenia), w wykazie piśmiennictwa/źródeł literaturowych, są w większości niedostępne dla organów oceniających warunki realizacji danego przedsięwzięcia.**



- **brak narzędzi (oprogramowania) pozwalającego weryfikować przedstawione w raportach obliczenia prognozowanych oddziaływań na środowisko (np. rozprzestrzenianie zanieczyszczeń powietrza, hałasu)**
  - **bez chociażby podstawowej wiedzy osób oceniających raport na temat zasad korzystania z oprogramowania stosowanego przez autorów opracowań, bardzo trudno jest (by nie powiedzieć, że jest to niewykonalne) w sposób skuteczny zweryfikować analizę obliczeniową oraz kierować precyzyjne merytoryczne uwagi i zapytania do autorów raportu**
  - **często nieczytelny wydruk z programu komputerowego uniemożliwia prześledzenie wyników obliczeń dla poszczególnych punktów przyjętej siatki obliczeniowej, przedstawionej na oddzielnym wydruku**
  - **niektóre programy nie posiadają możliwości generowania wyników w poszczególnych punktach siatki, przez co jedyną możliwością weryfikacji obliczeń byłoby wprowadzenie tych samych danych i założeń wyjściowych do innego lub takiego samego oprogramowania.**

- **brak współpracy w przekazywaniu organom opiniującym ważnej wiedzy merytorycznej; wiedza zawarta w niezależnych, profesjonalnych opracowaniach/ekspertyzach pomaga lepiej zapoznać się z technologią i w konsekwencji rzetelnie ocenić wpływ inwestycji na środowisko**
- **udział organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w procedurze ocen oddziaływania na środowisko stanowi jedno z licznych zadań wykonywanych w ramach zapobiegawczego nadzoru sanitarnego. Postęp technologiczny, determinacja inwestorów dążących do szybkiego uzyskania „decyzji środowiskowej”, konflikty społeczne generowane przez przeciwników przedsięwzięć, opracowywanie raportów na zlecenie inwestora nie wpływają pozytywnie, a wręcz utrudniają rozpatrywanie spraw z tego zakresu. Nierzadko pracownicy organów PIS zmuszeni są do czasochłonnnych poszukiwań materiałów w Internecie oraz bibliotekach. Opracowania te nie zawsze są bezstronne i wiarygodne, a argumenty w nich podnoszone, mające charakter uwag/zastrzeżeń, przywoływane następnie w opiniach wydawanych przez organy PIS są podważane przez inwestorów lub autorów raportów.**

- **procedura OOS nie przewiduje dwuinstancyjności w procesie opiniowania przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej; W praktyce eliminuje to możliwość prowadzenia nadzoru nad jakością wydawanych opinii sanitarnych przez powiatowych inspektorów sanitarnych przez organ II instancji szczebla wojewódzkiego (tj. państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego).**
- **opinie organów PIS mają charakter doradczy i nie wiążą organów wydających decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach**
- **analizy porealizacyjne winny być poddawane ponownemu opiniowaniu przez organy RDOŚ i Państwowej Inspekcji Sanitarnej, które uczestniczyły w procedurze OOS. Obecnie analizy te otrzymują organy prowadzące (samorządy), które często nie posiadają umiejętności ich poprawnej weryfikacji. Ponadto analizy porealizacyjne winny być prowadzone wyłącznie na bazie pomiarów a nie powielanego z raportu modelu matematycznego (wyniki analiz mogą odbiegać od rzeczywistości).**



**Koniec cz. 1**  
**DZIĘKUJĘ ZA UWAGĘ**