

Artykuł pochodzi z archiwalnych zasobów firmy EKO-KONSULT sp. z o.o. 80-557 Gdańsk,
ul. Narwicka 6.

Wszystkie prawa zastrzeżone.

Korzystanie za zgodą firmy EKO-KONSULT biuro@ekokonsult.pl



Kwartalnik „Problemy Ocen Środowiskowych” wydawany cyklicznie w latach 1998 – 2012, przez EKO-KONSULT był jedynym wydawnictwem w Polsce, poświęconym wyłącznie ocenom środowiskowym planowanych inwestycji oraz strategicznym ocenom oddziaływania na środowisko. Dla praktyków OOS, ale również dla osób początkujących może nadal stanowić wartościowe źródło wiedzy np. w zakresie prezentowanych case study i przeglądu stosowanych metodyk - w tym kontekście znaczna część artykułów zachowuje sporo aktualności.

Marek Kozłowski

Ryszard Zakrzewski

**Procedura nadawania uprawnień biegłych Ministra
Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa**

W znowelizowanej w dniu 29 sierpnia 1997 roku (Dz.U. Nr 133, poz. 885) ustawie z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska została zawarta delegacja do przygotowania przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa rozporządzenia w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Tym samym została odblokowana procedura nadawania uprawnień biegłych w zakresie ochrony środowiska, która przerwana została kilka lat temu.

Na dotychczasowej liście rzeczoznawców ochrony środowiska znajduje się około 170 osób prawnych - różnego rodzaju instytucji (instytutów naukowych, biur projektowych, itp.) oraz około 1 000 osób fizycznych. Rzeczoznawcy ci posiadają uprawnienia w następujących specjalnościach:

- ochrony wód,
- ochrony powietrza,
- ochrony przed hałasem i wibracjami,
- ochrony powierzchni ziemi,
- ochrony przed promieniowaniem (tylko osoby fizyczne),
- ochrony przyrody,
- gospodarki wodnej,
- geologii,
- kompleksowych ocen.

Niezależnie od tych dwóch grup rzeczoznawców została powołana przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa grupa składająca się z 29 instytucji, które uzyskały uprawnienia do wykonywania ocen oddziaływania autostrad na środowisko, których procedura lokalizacyjna określona jest przepisami ustawy z dnia 27 października 1994 roku o autostradach płatnych.

Wspomniane trzy grupy biegłych wpisanych na listę rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w myśl zapisu art. 4 znowelizowanej w dniu 29 sierpnia 1997 roku ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska zachowują swoje uprawnienia przez dwa lata od dnia wejścia w życie tej ustawy, czyli do 31 grudnia 1999 r. Po tym terminie dotychczasowi rzeczoznawcy powinni, w przypadku chęci uzyskania uprawnień, złożyć pisemny wniosek o nadanie uprawnień biegłego, który będzie rozpatrywany zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Dużo trudności pojawiło się w związku z wprowadzeniem przepisu zawartego w art. 10 ust. 2 znowelizowanej w dniu 22 sierpnia 1997 roku (Dz.U. Nr 111, poz. 726 oraz Nr 133, poz. 885) ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, w którym zapisano, że „do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dołącza się

prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, sporządzoną przez biegłego z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa”. Problem polegał na tym, że takich biegłych nie było i przez kilka miesięcy nie wiadomo było kto taką prognozę może opracować. Zaistniała sytuacja bardzo utrudniała procedurę sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach. Do momentu wejścia w życie znowelizowanej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym prognozy mogły być wykonywane przez wszystkie osoby fizyczne, bez żadnych ograniczeń. W praktyce opracowywali je głównie fizjografowie i urbaniści o przygotowaniu przyrodniczym lub geograficznym.

Interpretacja prawna wskazywała, że prognozy mogą opracowywać biegli (osoby fizyczne) wpisani na listę rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Kłopot polegał na tym, że w zakresie specjalności, w jakich rzeczoznawcy mieli uprawnienia nie było prognoz. Sytuacja ta miała się wyjaśnić po wejściu w życie rozporządzenia w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Jak wspomniano wcześniej, w znowelizowanej ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska znalazł się w art. 70a, ust. 4, zapis zobowiązujący Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa do wydania rozporządzenia, w którym będą określone kwalifikacje, jakim powinien odpowiadać biegły, sposób, tryb i szczegółowe warunki nadawania uprawnień oraz działania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień biegłych, sposób ustalania kosztów postępowania kwalifikacyjnego oraz wynagrodzenie za udział w pracach komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień biegłych.

Różne wersje projektu tego rozporządzenia były kilkakrotnie dyskutowane w gremiach osób zajmujących się szeroko pojętą ochroną środowiska. Ostatecznie długo oczekiwane rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa ukazało się 16 września 1998 roku w Dzienniku Ustaw Nr 122 pod pozycją 806.

Rozporządzenie w sprawie biegłych wypełniło wspomnianą wcześniej delegację ustawową i określiło całą procedurę związaną z nadawaniem uprawnień przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Ustalone w nim zostały także zakresy w jakich można uzyskać uprawnienia oraz podstawa prawna ich wydzielenia. Mimo zaproponowania we wcześniejszych wersjach projektu czterech dziedzin:

- postępowania wodnoprawnego,
- ochrony przyrody,

- sporządzania prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko,
 - sporządzania ocen oddziaływania na środowisko
- oraz podziału każdej z nich na kilka specjalności (np. w dziedzinie ocen oddziaływania na środowisko planowano wyodrębnić dziewięć specjalności, takich jakie występowały w dotychczasowej liście rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa), w ostatecznej postaci rozporządzenia znalazły się tylko cztery zasadnicze zakresy:
- postępowanie wodnoprawne, zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 r. - Prawo wodne,
 - ochrona przyrody, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody,
 - sporządzania prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
 - sporządzania ocen oddziaływania na środowisko, zgodnie z art. 20 ust. 3 , art. 68 ust. 6, art. 70 ust. 1, art. 71 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska, art. 41 ust. 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i art. 20 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych.

Takie ustalenie zakresów, w jakich kandydaci mogli ubiegać się o uprawnienia biegłego, miało później wpływ na sposób i zakres przeprowadzanych egzaminów.

Należy zaznaczyć, że w rozporządzeniu nie określono limitu zakresów w jakich można ubiegać się o uzyskanie uprawnień. Konieczna jest jednak odrębna wpłata za każdy wnioskowany i zaznaczony w arkuszu kwalifikacyjnym (który jest załącznikiem do rozporządzenia) zakres, o uprawnienia w którym ubiega się kandydat na biegłego, zgodnie z zasadami podanymi w rozporządzeniu. Trzeba również podkreślić, że o nadanie uprawnień mogą się ubiegać tylko osoby fizyczne.

Dużo wątpliwości wśród potencjalnych kandydatów na biegłych wzbudzał zapis § 2 ust. 2, zgodnie z którym, o nadanie uprawnień biegłego z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa mogli ubiegać się pracownicy urzędów administracji publicznej, posiadający co najmniej pięcioletni staż pracy na stanowisku kierowniczym lub samodzielny, związanym z rozpatrywaniem opracowań z zakresu ochrony środowiska, w szczególności ocen oddziaływania na środowisko, prognoz skutków wpływu ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko; planów ochrony: rezerwatów, parków narodowych, parków krajobrazowych; operatów i opinii z zakresu postępowania

wodnoprawnego. Tak sformułowany przepis daje możliwość uzyskania uprawnień biegłego osobom z dużym doświadczeniem, które z racji zajmowanych stanowisk nie mogą sporządzać dokumentacji z zakresów przewidzianych w rozporządzeniu, a niewątpliwie mogą posiadać odpowiednie ku temu kwalifikacje.

Innym przepisem omawianego rozporządzenia, budzącym dla odmiany duże nadzieje kandydatów na biegłych jest § 7, w którym zapisano, że w wyjątkowych wypadkach komisja kwalifikacyjna może przedstawić Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa wnioski o nadanie uprawnień bez konieczności zdawania egzaminu, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt. 2 (czyli egzaminu pisemnego i ustnego). Niewątpliwie wielu kandydatów na biegłych chciałoby skorzystać z dobrodziejstw tego paragrafu. Jednak podstawowym tego warunkiem jest posiadanie i udokumentowanie, w pierwszym etapie postępowania kwalifikacyjnego, znaczącego dorobku świadczącego o posiadanych umiejętnościach, które są potwierdzone przebiegiem pracy zawodowej.

Istotną nowością w porównaniu ze stanem dotychczasowym jest możliwość wszczęcia przez komisję kwalifikacyjną do spraw uprawnień biegłych, postępowania sprawdzającego, w przypadku gdy biegły nie wykonuje swoich zadań z należytą starannością albo zgodnie z zasadami współczesnej wiedzy technicznej lub obowiązującymi przepisami. Istnieje więc możliwość cofnięcia uprawnień biegłemu.

Omawiane rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa było podstawą wszczęcia procedury kwalifikacyjnej, która rozpoczęta została powołaniem komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień biegłych.

Należy zaznaczyć, że ogłoszenie rozporządzenia w sprawie biegłych z listy Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oczekiwane było w atmosferze wielkiego zniecierpliwienia. Wywołane było ono przede wszystkim uchwaleniem w dniu 24 lipca 1998 roku tzw. ustawy kompetencyjnej, zmieniającej niektóre zapisy zawarte w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska z 31 stycznia 1980 roku, w tym dotyczące procedury powoływania biegłych (art. 70a). Uprawnienia do prowadzenia listy biegłych oraz ich powoływania zostały przekazane na szczebel wojewody. Analogicznie wprowadzono zmiany do zapisów określających wykonywanie ocen przez biegłych. Tylko w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym pozostał zapis o wykonywaniu prognoz skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze przez biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

Powyżej przytoczone uwarunkowania spowodowały wśród osób zainteresowanych uprawnieniami biegłych wątpliwości polegające na ograniczeniu działania uprawnień biegłych z listy wojewody tylko do danego regionu, lub wręcz podejrzewano, że uprawnienia biegłych z listy wojewody będą traktowane jako uprawnienia niższej kategorii.

Dla zilustrowania ówczesnej atmosfery można przytoczyć dane o korespondencji wpływającej w tej sprawie do Departamentu Ochrony Środowiska. Dziennie wpływało około 30 pism i do 200 telefonów. W pierwszej fazie było to zapotrzebowanie na informację w sprawie rozporządzenia, natomiast w drugim etapie oczekiwano na decyzję kierownictwa resortu w sprawie rozpoczęcia procedury kwalifikacyjnej.

Od 15 października 1998 roku faktycznie rozpoczęto procedurę przyjmowania wniosków, a także powoływania komisji kwalifikacyjnej do spraw uprawnień biegłych. Od samego początku było wiadomym, że zaplanowane na 1998 rok wydatki finansowe na przeprowadzenie procedury powoływania maksymalnie 400 osób były niewystarczające.

Prawidłowo sytuację oceniło kierownictwo resortu, które przy ustalaniu składu komisji kwalifikacyjnej zdecydowało, aby w jej skład weszło po 2 - 3 przedstawicieli z 49 ówczesnych województw, a także najwybitniejsze osobistości nauki oraz poszczególnych ciał kolegialnych i doradczych Ministra, a także instytucji pozarządowych.

Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa decyzją nr 26 z dnia 23 listopada 1998 roku powołał komisję kwalifikacyjną, której przewodniczącym został mianowany prof. dr hab. inż. Andrzej Jasiński, a zastępcami dyrektor generalny w Ministerstwie mgr inż. Marek Haliniak oraz dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska w Ministerstwie dr inż. Stanisław Garlicki. Komisja liczyła 128 członków, w tym 15 z tytułami profesorów, 5 doktorów habilitowanych i 37 doktorów.

Do dnia 30 listopada 1998 roku do Ministerstwa wpłynęło około 1 200 wniosków o nadanie uprawnień biegłego. Już wtedy stało się jasne, że procedura nadawania uprawnień biegłych stała się przedsięwzięciem masowym, przerastającym we wszystkich płaszczyznach możliwości **sprawnej** realizacji tego zadania. W dniu 15 listopada 1998 r. dyrektor generalny przeprowadził grę decyzyjną z dyrektorami departamentów oraz podległych biur na temat sprawnego przeprowadzenia postępowania kwalifikacyjnego i określenia terminów przygotowania testów pisemnych, a także ustalono terminy I i II etapu postępowania.

Ustalono, że ze względu na dużą ilość wniosków oraz zróżnicowaną liczbę zakresów (od 1 do 4), o które występował wnioskodawcy, w dniach 21 i 22 grudnia 1998 r. będą zdawać egzaminy wszyscy zakwalifikowani kandydaci **ubiegający się o uzyskanie uprawnień**

tylko w jednym zakresie. Natomiast osobom, które zadeklarowały chęć zdawania egzaminów w dwóch lub więcej zakresach wyznaczono termin 29 i 30 grudnia 1998 r.

Pierwszy etap postępowania kwalifikacyjnego zdecydowano się przeprowadzić w dniu 4 grudnia 1998 r. Aby ocenić ogrom zadań, które należało wykonać w ciągu pięciu dni wystarczy wymienić chociażby powiadomienie pisemne, w terminie określonym przez rozporządzenie 30 dni przed datą egzaminów, 1 200 wnioskodawców, a także przygotowanie materiałów dla 40 zespołów kwalifikacyjnych, które w ciągu jednego dnia miały rozpatrzyć wszystkie wnioski, które upoważniały kandydata na biegłego do zwolnienia z II etapu postępowania kwalifikacyjnego.

Przyjęto następujące kryteria, które pozwalały na zastosowanie § 7 rozporządzenia:

- tytuł naukowy co najmniej doktora habilitowanego w dziedzinie odpowiadającej danemu zakresowi;
- członkostwo Rady lub Komisji przy Ministrze Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa;
- długoletni, ponad 15-letni staż pracy w organach administracji publicznej związanych z rozpatrywaniem opracowań z zakresu ochrony środowiska na stanowiskach kierowniczych lub samodzielnych.

Dlatego z przepisów zawartych w rozporządzeniu datą graniczną do przyjmowania wniosków był 21 listopada tj. 30 dzień przed terminem egzaminu. Jednak ze względu na masowo napływające wnioski, komisja podjęła decyzję, że kandydaci spełniający kryteria § 7 rozporządzenia mogą być ujęci na listę kandydatów na biegłych z listy Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. I tak do 20 grudnia wpłynęło do Ministerstwa około 2 000 wniosków od zainteresowanych osób o nadanie uprawnień biegłego w około 3 500 pojedynczych zakresach (większość kandydatów starała się o uprawnienia w co najmniej 2 dziedzinach).

Przedstawione wyżej warunki, a przede wszystkim graniczna data 1 stycznia 1999 r. (wejście w życie ustawy z 24 lipca 1998 r.) były głównym powodem zorganizowania sesji egzaminacyjnej w dniach 21 i 22 oraz 29 i 30 grudnia, terminów niezbyt atrakcyjnych tak dla członków komisji, jak i samych kandydatów. Każdego dnia egzaminy pisemne i ustne przeprowadzane były w 36 grupach. Jedna grupa liczyła 25 osób. Rozkład grup w poszczególnych zakresach przedstawia się następująco: 4 z ochrony przyrody, 6 z postępowania wodno-prawnego, 10 z prognoz skutków wpływu ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego oraz 16 z ocen oddziaływania na środowisko.

Egzamin składał się z dwóch części. Część pisemna w postaci testu zawierającego zagadnienia natury prawnej i praktycznej oraz część druga polegająca na przedstawieniu przez kandydata jednego z pięciu przedstawionych komisji opracowań oraz wyjaśnieniu ewentualnych problemów wynikających z rozwiązywanego testu. Nie będziemy w tym artykule przedstawiać charakterystyki i szczegółowego opisu przebiegu sesji egzaminacyjnej. Natomiast jeżeli zaistnieje potrzeba podzielenia się z Czytelnikami refleksjami i wnioskami z realizacji powyższego przedsięwzięcia, autorzy gotowi są przedstawić taki materiał w następnym numerze „Problemy Ocen Środowiskowych”.

A teraz chcielibyśmy pokrótce przedstawić niektóre uogólnione dane charakteryzujące całą procedurę nadawania uprawnień biegłych. Po złożeniu wniosków z drugiego etapu zwolniono 752 osoby. Obowiązywała reguła, że z egzaminu może być zwolniony kandydat tylko w jednym zakresie bez względu na wykształcenie lub doświadczenie zawodowe. Na etapie postępowania kwalifikacyjnego odrzuconych zostało 8 kandydatów, którzy w większości nie spełniali wymagań odpowiedniego stażu pracy. Jeden przypadek dotyczył nie spełnienia wymogu posiadania wyższego wykształcenia. **Przeszło 420 kandydatów nie przystąpiło do egzaminu z różnych powodów, w większości jednak zdrowotnych (panowała epidemia grypy).**

Ostatecznie uprawnienia biegłych otrzymało 1 253 osoby w sumie w 1 401 pojedynczych zakresach. Z tego najwięcej w kolejności z: ocen oddziaływania na środowisko, prognoz, ochrony przyrody i z postępowania wodno-prawnego. Biorąc pod uwagę nowy podział administracyjny, największa liczba biegłych rekrutuje się z regionów: mazowieckiego, małopolskiego, śląskiego i dolnośląskiego. Natomiast najmniejsza ilość biegłych - 13 osób wywodzi się z regionu świętokrzyskiego.

Z ogromu kandydatów, znikoma ilość nie zdołała uporać się z egzaminem. Ze względu na negatywny wynik egzaminu tylko 38 kandydatom odmówiono wpisania na listę biegłych. Fakt ten świadczy o dobrym przygotowaniu tak teoretycznym, jak i praktycznym kandydatów, ale także i trafności decyzji autorów rozporządzenia w części dotyczącej wnoszenia opłat za postępowanie kwalifikacyjne.

Kończąc naszą krótką relację charakteryzującą proces powstawania rozporządzenia, jak i procedur ubiegania się o nadanie uprawnień biegłego, spróbujemy naszą informację zakończyć kilkoma wnioskami natury tak organizacyjnej, jak również i legislacyjnej:

- Na podstawie analizy przebiegu masowej akcji nadawania uprawnień biegłych, a także prac komisji ds. nadawania uprawnień geologicznych, w przyszłości należy unikać gremialnego nadawania uprawnień. Optymalnym jest wariant organizowania sesji dla 70 – 100 kandydatów. Egzamin powinien być poprzedzony „5 dniowym zgrupowaniem

kondycyjnym”. Wybitni fachowcy w dziedzinie prawa i praktyki powinni ukierunkować i przedstawić najnowszą wiedzę w tych dziedzinach.

- Umieszczenie instytucji biegłych na poziomie wojewody jest ewidentnym nieporozumieniem. Zakres działania biegłych, a także charakter oddziaływania ocenianych przedsięwzięć (obiektów) rzadko mieszczą się w granicach jednego regionu. Prowadzenie 16 list wojewodów, tyleż samo komisji kwalifikacyjnych, powoduje maksymalizację komplikacji tak organizacyjnych, jak i nakładów finansowych na ich organizację.
- W procedurach nadawania uprawnień biegłych powinno dążyć się do maksymalnego ograniczenia zapisu § 7 tj. „w szczególnych przypadkach nadania uprawnień bez konieczności zdawania egzaminu”. Doświadczenia minionej sesji potwierdzają konieczność odnowienia zasobu nabytych wiadomości tak przez autorytety naukowe, jak również i przez doświadczonych praktyków.

Mgr inż. Marek Kozłowski,
Mgr inż. Ryszard Zakrzewski,
Departament Ochrony Środowiska
Ministerstwa OŚZNiL