

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.

Tomasz Parteka

Regionalne planowanie strategiczne a oceny oddziaływania na środowisko

Powstaje nowa jakość regionalnego planowania. Kompletność reformy samorządowej państwa na wszystkich poziomach od lokalnej, poprzez powiaty do wojewódzkiego zaowocowała także kompletnością instrumentów planistycznych o cechach wysokiej, systemowej spójności.

Jest szansa na realizację dwóch bardzo ważnych celów rozwoju regionalnego:

- celów planowania zintegrowanego – rozumianego zarówno jako integrację planowania społeczno-gospodarczego (strategia rozwoju oraz plany zagospodarowania przestrzennego) jak i dążenie do spójności wszystkich poziomów planowania z zachowaniem zasad demokracji i subsydiarności,
- celów równoważenia rozwoju – które w powiązaniu z przestrzenią odpowiada syntetycznemu ujęciu J. Kołodziejskiego¹: „Kształtowanie ładu przestrzennego, uwarunkowanego procesami rozwoju społeczno-gospodarczego i zmianami w środowisku przyrodniczym, stanowiąc współzależny z nimi czynnik poprawy jakości życia, efektywności środowiska przyrodniczego oraz podnoszenia zdolności obronnych państwa w zróżnicowanej przestrzeni geograficznej kraju”.

¹ J. Kołodziejski „Ekologicznie uwarunkowana koncepcja polityki kształtowania polskiej przestrzeni”. Problemy Ocen Środowiskowych” nr 1 (8) 2000 str. 8

Proces przystosowania polskiego systemu planowania, programowania rozwoju do standardów europejskich nabiera tempa. Jednym z pól tego dostosowania jest powiązanie regionalnego planowania rozwoju, na który składają się dwa ustawowe dokumenty będące w wyłącznej gestii samorządu województwa: strategia rozwoju oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Istotnym jest aby te dwa dokumenty prawne (uchwały sejmiku województwa) powiązać z tworzonymi, nowymi procedurami ocen oddziaływania na środowisko.

Planistyczna droga do Unii Europejskiej

Polska wyrażając polityczną wolę, wspartą korzystnym klimatem akceptacji społecznej, prowadzi działania zmierzające do pełnego członkostwa w Unii Europejskiej. Istotnym segmentem tego procesu będzie negocjowanie fundamentalnego dla rozwoju regionalnego Polski dokumentu pt. „Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework CSF)”. Dokument ten ma zawierać założenia finansowania rozwoju regionalnego Polski w wieloletnim horyzoncie czasowym po osiągnięciu członkostwa.

Podstawą tego dokumentu negocjacyjnego będzie Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2006 zbudowany na podstawie sześciu rządowych (krajowych) strategii (Rys.1):

- Zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich,
- Rolnictwa i rozwoju terenów wiejskich,
- Ochrony środowiska,
- Rozwoju transportu,
- Rybołówstwa,
- Rozwoju regionalnego.

O ile pięć pierwszych – odpowiada strategiom sektorowym, które mogą, ale nie muszą, uwzględniać przekroje wojewódzkie, o tyle strategia rozwoju regionalnego powinna uwzględniać przekroje regionalne w układzie wojewódzkim, respektując podstawowe zasady polityki regionalnej odniesione do:

- polityki interregionalnej państwa prowadzonej instrumentami oddziaływania na regiony (ekonomicznymi, prawnymi, informacyjnymi),
- polityki intraregionalnej samorządów wojewódzkich gospodarowania środkami i zasobami regionalnymi.

Strategicznymi opracowaniami regionalnymi tworzącymi podstawę polityki regionalnej są: strategia rozwoju oraz plan zagospodarowania przestrzennego jako ustawowe obowiązki zarządu i sejmiku województwa samorządowego² (Rys.2).

Koncepcje metodyczne ścisłego wiązania tych dwóch dokumentów zarówno w procedurze jak i czasie wykonywania i uchwalania niestety nie powiodły się. Natomiast wprowadzono:

- instrument kontraktu wojewódzkiego³, który w sposób istotny wiąże cztery segmenty regionalnego planowania poziomu krajowego i wojewódzkiego,
- Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego z Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju oraz Strategię Rozwoju Województwa,
- Koncepcję Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju z Planem Przestrzennego Zagospodarowania Województwa.

Biorąc pod uwagę znaczenie instrumentów finansowych realizacji zarówno strategii rozwoju województwa, jak i planu zagospodarowania przestrzennego, istotnym jest struktura regionalnego planowania strategicznego, w której (Rys.2) opracowana przez zarząd województwa, uchwalona przez sejmik wojewódzki strategia zawierałaby: ocenę pozycji strategicznych (SWOT), diagnozę prospektywną, cele i priorytety, skwantyfikowaną wizję. Dałoby to podstawę formułowania programów i projektów operacyjnych, w oparciu o które mogłyby powstać tablice finansowe zawierające rozłożenie montażu finansowego środków wsparcia UE (PHARE, SAPARD, ISPA).

Uwarunkowania procesu wdrażania SOOS (w stanie tworzenia)

Możemy mówić o stanie kreowanym odpowiadającym analizie projektów aktów prawnych – szukając wątków spójności (bądź niespójności) i przewidywanych konsekwencji.

Wywołującą problem jest ustawa o postępowaniu w sprawie ocen oddziaływania na środowisko oraz dostępne do informacji o środowisku i jego ochronie w wersji projektu z 15 grudnia 1999r. (aktualnie procedowanej w Sejmie). Ustawa ta przewiduje, że: „Przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko wymagają:

1. projekt koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i projekty planów zagospodarowania przestrzennego;
2. projekty polityk, strategii, planów lub programów – w dziedzinie transportu, energetyki, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, przemysłu, telekomunikacji i turystyki opracowywane centralnie lub przez organ wojewódzki, których realizacja może oddziaływać na środowisko – przewidziane w ustawach” (art.18).

² Ustawa o samorządzie województwa.

Oczywiście taki zapis umożliwia ominięcie procedury przez strategie rozwoju województw, które aktualnie są w stadium końcowym (do lipca 2000r. – uchwalenie strategii 14 województw).

Sytuacja jest jednak możliwa do uratowania, jeśli procedura SOOS wpisze się w tryb opracowywania planu zagospodarowania przestrzennego województwa – jako obowiązku ustawowego organów samorządu województwa.

W projekcie „ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” (przyjętym przez Radę Ministrów 11 stycznia 2000r.) jest zapis, iż zarząd województwa: „...sporządza projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa wraz z prognozą skutków wpływu jego ustaleń na środowisko i zdrowie ludzi...” (art.41 ust.1 pkt 4).

Wymóg jednoczesności („wraz”) jest bardzo korzystny, ponieważ umożliwia wariantowanie planu ze względu na zróżnicowane skutki wariantów.

Istota problemu mieści się w ustawowym zdeterminowaniu zawartości prognozy oddziaływania na środowisko. Ustawa o postępowaniu OOS mówi, że powinna ona:

1. „określać, analizować i oceniać oddziaływanie na środowisko, mogące być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu;
2. określać, analizować i oceniać oddziaływanie na środowisko, które mogłoby wynikać z realizacji rozwiązań alternatywnych do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie, w tym rozwiązań polegających na rezygnacji z projektowanych zamierzeń mogących negatywnie oddziaływać na środowisko;
3. przedstawiać rozwiązania eliminujące lub ograniczające negatywne oddziaływanie na środowisko;
4. zawierać informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy;
5. zawierać informacje o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko;
6. zawierać streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym”.

Szczególnie istotnym jest zapis dotyczący rezygnacji z projektowanych zamierzeń mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.

Jakie to będą zamierzenia? Należy je wiązać z specyfikacją inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim⁴.

„Inwestycjami celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim jest budowa:

³ Ustawa o wsparciu rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r.

⁴ Projekt Rozporządzenia ministra właściwego do spraw gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w sprawie inwestycji celu publicznego.

1. lotnisk gospodarczych,
2. dróg wojewódzkich oraz obiektów budowlanych służących ich obsłudze,
3. linii kolejowych nie zaliczonych do inwestycji o znaczeniu krajowym oraz obiektów budowlanych z nimi związanych,
4. linii energetycznych o napięciu niższym niż 400 KV, ale nie niższym niż 110 KV,
5. elektrociepłowni, ciepłowni i innych obiektów zbiorowego zaopatrzenia w ciepło, o wielkości... ,
6. obiektów gospodarki wodnej, ochrony przeciwpowodziowej, zaopatrzenia w wodę oraz oczyszczalni ścieków i urządzeń kanalizacyjnych o zasięgu wojewódzkim,
7. urządzeń melioracji wodnych o znaczeniu wojewódzkim,
8. urządzeń radiolokacyjnych,
9. obiektów i urządzeń na terenie portów morskich i śródlądowych,
10. wysypisk odpadów komunalnych i przemysłowych oraz wylewisk nieczystości o zasięgu wojewódzkim,
11. publicznych obiektów edukacji i szkolnictwa, a także publicznych instytucji z zakresu zdrowia, opieki społecznej oraz kultury i sztuki o zasięgu wojewódzkim,
12. zakładów górniczych eksploatujących złoża kopalin o wielkości wydobycia nie przekraczającej 500 000 ton rocznie,
13. tłoczni i rozkładni gazu ziemnego, rozlewni i mieszalni gazu płynnego oraz rurociągów służących do przesyłania paliw gazowych i rurociągów produktów naftowych o zasięgu wojewódzkim”.

Są to inwestycje, na które wpływ bezpośredni lub pośredni może mieć zarząd województwa i na tych inwestycjach powinna koncentrować się SOOS odniesiona do planu przestrzennego zagospodarowania województwa, który respektuje i rozwija strategię rozwoju województwa. Wynika to z zapisu⁵: „W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się strategię rozwoju województwa oraz określa się:

1. wskazania w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a w szczególności obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, transportu i gospodarki wodnej,
2. obszary ochrony środowiska, ochrony uzdrowiskowej oraz ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,
3. obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania, w tym obszary metropolitalne i obszary zagrożenia powodziowego,
4. granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
5. elementy sieci osadniczej województwa,

⁵ Art. 39 ust 3 projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

6. obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin”.

Pomijając dyskusyjny problem „stref ochronnych” – zapis ten daje możliwości odniesienia się ŁĄCZNEGO do strategii rozwoju województwa oraz planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie ten zapis przesuwając punkt ciężkości SOOS z układu zadaniowego (projekty) na układ struktury przestrzennej. Nie jest bowiem dla SOOS obojętne określenie skutków rozwoju np. obszaru metropolitalnego czy też obszaru zagrożenia powodziowego.

Problem inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym w tym szczególnie obiektów infrastruktury technicznej i gospodarki wodnej – jest bezdyskusyjny.

Natomiast problemem jest, które z inwestycji celu publicznego podlegają bezpośrednim wpływom organów samorządu województwa, który może być ich investorem. Wynika to z kompetencji. Aktualnie dotyczy to: dróg wojewódzkich, części urządzeń melioracyjnych, części obiektów edukacji i szkolnictwa, publicznych inwestycji ochrony służby zdrowia, opieki społecznej, kultury i sztuki. Od 2001r. może to dotyczyć także linii kolejowych o znaczeniu wojewódzkim. Pozostałe inwestycje są bądź państwowymi (w procesie prywatyzacji), bądź czysto prywatnymi. Skupienie szczególnej uwagi na inwestycjach celu publicznego nie oznacza rezygnacji z kompleksowości SOOS. Dopiero bowiem wzajemne powiązanie ich rozmieszczenia przestrzennego z np. obszarami chronionymi daje możliwość oceny skutków wdrożenia strategii i planu zagospodarowania przestrzennego.

Rysuje się jeszcze jedno zabezpieczenie interesów środowiska. Otóż art.44 projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi, że: „Warunkiem realizacji ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest ich wprowadzenie do planu rozwoju przestrzennego gmin”, który to plan sporządza się wraz z prognozą skutków wpływu jego ustaleń na środowisko i zdrowie ludzi (art.10 ust.4).

Otwierają się więc dwa problemy. Jeden metodologiczny dotyczący treści, zakresu, procedury poziomu zintegrowania z pozostałymi procedurami OOS. Jest to temat na solidne ekspertyzy i seminaria.

Drugi dotyczy sprawności administracji odpowiedzialnych za realizację ustaw. Należy bowiem pamiętać, że podstawą i uzasadnieniem nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest usprawnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz uproszczenie procedur lokalizacyjnych. Wyklucza to działanie „linearne” – najpierw jeden zespół robi projekt planu zagospodarowania przestrzennego potem inny (np.

rzeczoznawca, o ile ta instytucja się ostatecznie) robi SOOS. Konieczne jest działanie zintegrowane, równoległego i równoczesnego prowadzenia obu procedur.

Dr inż. Tomasz Parteka,
Kierownik Studium Podyplomowego,
Politechniki Gdańskiej
„Projektowanie i zarządzanie przestrzenią”