

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](mailto: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 OOŚ, 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.*

---

Feliks Pankau, Tomasz Parteka

### **Działalność planistyczna samorządu województwa a strategiczne oceny oddziaływania na środowisko**

Zgodnie z zapisem artykułu 19 ust.1 i 2 ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko „przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (...) wymagają:

- 1) projekt koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty planów zagospodarowania przestrzennego oraz projekty strategii rozwoju regionalnego,
- 2) projekty polityk, strategii, planów lub programów dotyczących przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, których opracowywanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji publicznej przewidziane jest w ustawach”.

### **Dokumenty planistyczne opracowywane przez organy samorządu województwa**

Rozpatrując uprawnienia, zadania i obowiązki samorządu województwa przewidziane w ustawach i związane z pracami nad projektami polityk, strategii, planów lub programów, stwierdzić należy, że:

- zgodnie z ustawą z dnia 8 czerwca 1998r. o samorządzie województwa - samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa (art.11 ust.1), która realizowana jest poprzez programy wojewódzkie (art.12);
- zgodnie z ustawą z dnia 12 maja 2000r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego:

- organy zarządzające agencji i funduszy (wymienionych w ustawie) oraz wskazanych w strategii instytucji i podmiotów mających szczególne znaczenie dla rozwoju regionalnego, które zarządzają środkami pochodzącymi z budżetu państwa, wyłącznie w zakresie wykorzystania tych środków, są obowiązane konsultować z zarządem województwa **programy i plany** swojej działalności, w tym plany finansowe, na terenie województwa pod kątem ich zgodności ze strategią rozwoju województwa i programem wojewódzkim - w szczególności dotyczy to Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- zarząd województwa ubiegający się o wsparcie zadań zawartych w programie wojewódzkim przedstawia ministrowi wniosek o przyznanie środków i załącza do niego strategię rozwoju województwa i program wojewódzki;
- zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym:
  - „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, w tym uchwalenie strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koordynacja ponadlokalnych programów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań samorządu województwa” (art.4 ust.2);
  - w celu określenia uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej organy samorządu województwa prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i sporządzają **programy**, odnoszące się do obszarów i zagadnień - odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych prac (art.54a);
  - sejmik województwa: uchwała **strategię rozwoju województwa** określającą uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa (art.54b ust.1), **plan zagospodarowania przestrzennego województwa**, w którym określa się zasady organizacji struktury przestrzennej, w tym podstawowe elementy sieci osadniczej, rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej i innej, wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego i ochrony dóbr kultury - z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie (art.54b ust.2);
  - w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych (wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę, zawierającego zadania rządowe wynikające z **programów** sporządzonych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej i zatwierdzonych przez Radę Ministrów) oraz ustala się obszary, na których przewiduje się realizację tych celów (art.54b ust.3);
  - w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się zadania samorządu województwa, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych zawarte w **programach wojewódzkich** (uchwalonych po zapewnieniu środków finansowych niezbędnych na realizację zobowiązań wynikających z potrzeby

opracowania i uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wynikających z tego skutków prawnych, wpisanych do rejestru prowadzonego przez wojewodę) (art.54b ust.4);

- zgodnie z ustawą z dnia 31 stycznia 1980r. o ochronie i kształtowaniu środowiska „sejmiki województw (...) opracowują **programy zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska** wynikające z polityki ekologicznej państwa” (art.90 ust.3); ustawa ta określa także szereg wymogów w zakresie umieszczenia problematyki ochrony i kształtowania środowiska w pracach nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa i w jego treści;
- zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych „przebieg dróg wojewódzkich ustala sejmik województwa **w planie regionalnym** (...)”;
- stosowne zapisy dotyczące uwzględnienia bądź umieszczenia w strategii rozwoju województwa oraz/lub w planie zagospodarowania przestrzennego województwa zagadnień dotyczących ochrony i kształtowania środowiska lub jego elementów zawarte są także w ustawach: o ochronie przyrody, o ochronie dóbr kultury.

### **Strategia rozwoju i plan zagospodarowania przestrzennego województwa a inne opracowania planistyczne**

Opracowania planistyczne samorządu województwa powstają w nawiązaniu do innych opracowań planistycznych:

- wykonywanych przez instytucje międzynarodowe: Unię Europejską oraz programy wynikające z porozumień międzynarodowych dotyczących np. Europy Bałtyckiej;
- przygotowywanych przez organy rządowe studiów, prognoz strategii i programów zarówno o charakterze kompleksowym (np. Narodowy Plan Rozwoju, Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego), jak również odnoszących się do określonych zagadnień sektorowych (strategia rozwoju transportu, strategia rozwoju energetyki odnawialnej);
- stanowionych przez inne samorządy terytorialne (sąsiednie województwa, powiaty, gminy).

Przyjmują one różne horyzonty czasowe analizy zjawisk i procesów przeszłych oraz odnoszą się do różnych okresów w przyszłości.

Najistotniejsze związki między wymienionymi opracowaniami a podstawowymi opracowaniami planistycznymi przygotowywanymi przez samorząd województwa przedstawia rysunek 1.

Z rysunku tego wynika, że zarówno strategia rozwoju województwa jak i plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie posiadają samoistnej mocy sprawczej, która mogłaby wywierać bezpośredni wpływ na zmiany w środowisku. Nie mogą być bowiem one realizowane:

- strategia bez programu rozwoju województwa;
- plan bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dają one jednak pogląd na temat tendencji i ogólnych zmian, których należy się spodziewać i, które inspirują dla przygotowania programów i planów miejscowych.

### **Główne elementy systemu planowania rozwoju w województwie**

Na system planowania rozwoju w województwie składają się dokumenty o charakterze strategicznym oraz operacyjnym. W stosunku do dokumentów strategicznych został określony wymóg opracowania prognozy ich realizacji na środowisko. Relacje między poszczególnymi dokumentami tworzącymi system planowania rozwoju województwa obrazuje rysunek 2.

### **Co powinna zawierać strategiczna OOS?**

Ustawa precyzuje dość dokładnie zakres OOS dla strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa - art.20 ust.2 stanowi, że: „Prognoza oddziaływania na środowisko, o której mowa w ust.1 powinna:

- 1) zawierać informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,
- 2) określać, analizować i oceniać istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,
- 3) określać, analizować i oceniać stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,
- 4) określać, analizować i oceniać istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów chronionych,
- 5) określać, analizować i oceniać cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym albo krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas przygotowania dokumentu,
- 6) określać, analizować i oceniać przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko,
- 7) przedstawiać rozwiązania mające na celu zapobieganie, zmniejszanie lub kompensowanie szkodliwych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu,
- 8) przedstawiać rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru, w tym także wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy,

- 9) zawierać informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
- 10) zawierać informacje o przewidywanych metodach analizy realizacji projektowanego dokumentu,
- 11) zawierać informacje o potencjalnym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,
- 12) zawierać streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym”.

Ponadto art.21 ust.1 stanowi, że: „Organ administracji publicznej (w analizowanych przypadkach: zarząd województwa - aut.) opracowujący projekt dokumentu lub wprowadzający zmiany do przyjętego już dokumentu, o którym mowa w art.19 ust.1, uzgadnia z organem, o którym mowa w art.24 (w tych przypadkach: wojewoda - aut.) zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko”.

Ustalenie i realizacja tego zakresu nie będą sprawą łatwą. Nie jest to jednak największy problem bowiem OOS przedsięwzięć inwestycyjnych też rodziły się w bólach. Istotnym jest, aby nie zapędzić się w analizy i studia, które nie będą miały żadnego dalszego przełożenia proceduralnego. Najgorszym co może być, to poczucie w miarę dobrze spełnionego obowiązku ustawowego bez żadnego wpływu na lepszy bieg spraw.

Wątpliwość pierwsza rodzi się w związku z wykonaniem oceny oddziaływań strategii rozwoju województwa lub planu zagospodarowania przestrzennego województwa w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu. Jest tutaj wyraźna „kalka” zapisu z OOS działań inwestycyjnych gdzie możemy dość jasno określić co będzie jeżeli np. autostrada nie zostanie zrealizowana. W przypadku strategii mamy do czynienia z zapisem wizji, misji, priorytetów, celów i zadań. Trudno oceniać nie wykonanie celu bo w jakimś stopniu zawsze zostanie on zrealizowany. W odniesieniu do zadań w strategii rozwoju województwa pomorskiego zapisano ich 123. Czy wobec tego OOS ma oceniać każde zadanie? A jeżeli nawet, to po co? Oczywiście są zadania stricte proekologiczne jak np. „Zwiększenie powierzchni objętych ochroną rezerwatową oraz innymi formami indywidualnej ochrony przyrody w tym ustanowienie Światowego Rezerwatu Biosfery „Bory Tucholskie”. Ale są też zadania ogólniejsze np. „Wspieranie rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, zwłaszcza skierowanych na przedsięwzięcia innowacyjne”. I jak robić prognozę OOS dla zaniechania tego działania?

Bardzo interesująco może natomiast przebiegać realizacja przedstawiania alternatywnego rozwiązania. Wyobrażamy sobie, że jest pole zorientowania strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, które mogłyby być podjęte w postaci, np. wariantu proekologicznego strategii czy planu.

### **Kiedy wykonywać OOS i w jakiej procedurze?**

Rozwój województwa ma charakter ciągły. W jego dokonywaniu można wyróżnić pewne fazy charakteryzujące się określonymi typami działań zaangażowanych w rozwój

podmiotów, w które to działania wmontowane jest tworzenie dokumentów planistycznych. Istnieje potrzeba odpowiedniego wkomponowania prognozy oddziaływania realizacji strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa na środowisko w ten cykl prac. Poszczególne elementy cyklu prac na przykładzie planowania przekształceń przestrzeni województwa ilustruje rysunek 3.

Realizacja ustawy „o ocenach” wymaga „wpisania” jej ustaleń w określone prawem procedury opracowywania dokumentów, które mają być oceniane w aspekcie oddziaływania na środowisko.

Zarówno strategia rozwoju województwa jak i plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie są dokumentami eksperckimi takimi jak projekt określonego zamierzenia inwestycyjnego. Oczywiście pierwsze projekty tych obu dokumentów przygotowują eksperci, jednak decydującą rolę odgrywają organy przedstawicielskie samorządu województwa.

Zgodnie z art.12 ustawy o samorządzie województwa, formułowanie strategii rozwoju województwa i realizacja polityki jego rozwoju następują w procesie, w który są zaangażowani także partnerzy, w szczególności:

- jednostki lokalnego samorządu terytorialnego;
- samorząd gospodarczy i zawodowy;
- administracja rządowa, w tym wojewoda (także wyspecjalizowane służby i inspekcje: inspekcja ochrony środowiska, budowlana, sanitarna, konserwatorzy przyrody i zabytków);
- inne województwa - sąsiednie;
- organizacje pozarządowe (gospodarcze, ekologiczne);
- szkoły wyższe i jednostki naukowo-badawcze;
- organizacje międzynarodowe i regiony innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Stosownie do art.22 ust.1 ustawy „o ocenach” „Organ administracji publicznej opracowujący projekt dokumentu (w przypadku strategii i planu: zarząd województwa - aut.) lub wprowadzający zmiany do przyjętego już dokumentu (sejmik województwa - aut.), o którym mowa w art.19 ust.1, poddaje go wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, postępowaniu, o którym mowa w art.12-17, oraz opiniowaniu przez organ, o którym mowa w art.24” (w tych przypadkach - wojewoda).

W związku z tym stosownie do zapisów art.12-17 należy kolejno zapewnić, aby:

- każdy mógł skorzystać z prawa do składania uwag i wniosków w postępowaniu, którego przedmiotem jest przyjęcie wymienionych dokumentów;
- podana została do publicznej wiadomości informacja o:
  - zamieszczeniu w publicznie dostępnym miejscu projektu dokumentu;

- możliwości składania uwag i wniosków w terminie 21 dni od daty podania do publicznej wiadomości;
- miejscu składania uwag i wniosków;
- informacje te były zamieszczone na stronie internetowej samorządu województwa;
- organizacje społeczne, które powołując się na miejsce i przedmiot statutowych celów swego działania zgłoszą chęć uczestniczenia w określonym postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa mogły w nim uczestniczyć;
- do dokumentów zostały dołączone informacje o zgłoszonych uwagach, wnioskach oraz sposobie ich wykorzystania.

Powstaje więc pytanie o moment wykonywania prognozy oddziaływania na środowisko.

- Czy powinna to być prognoza dotycząca pierwszej wersji projektu? Wówczas zarząd i radni mogliby jej zalecenia uwzględnić w dalszych pracach nad dokumentami?
- Czy powinna to być prognoza dotycząca ostatecznej wersji powstałej w końcowej fazie prac nad strategią rozwoju lub planem zagospodarowania przestrzennego województwa?

Tak czy inaczej poważne potraktowanie ustawowego postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów wymagać będzie działania iteracyjnego, może nawet kilkakrotnego obiegu dokumentu zmienianego pod wpływem OOS. Wydłuży to znacznie czas i z pewnością nie będzie się podobało części radnych. Jest to jednak problem świadomości ekologicznej, która jest bardzo zróżnicowana.

W przypadku dwóch głównych dokumentów, które uchwała sejmik województwa mamy aktualnie do czynienia z różnymi sytuacjami decyzyjnymi. O ile strategię rozwoju zostały we wszystkich województwach uchwalone, o tyle żadne z województw nie posiada planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a niektóre formalnie nie rozpoczęły prac, chociaż przygotowania merytoryczne trwają. Jest więc dobry czas aby w harmonogramy prac wmontować czynności związane z przeprowadzeniem OOS. Jest tutaj także ważna rola Ministra Środowiska, który o tym obowiązku powinien przypominać zarządom województw.

Rodzają się także pytania czy i jak wykonywać ocenę dla obecnie opracowywanego planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dla którego wykonano już liczne opracowania analityczne, diagnostyczne i prognostyczne, będącego w końcowej fazie prac projektowych. Z formalnego punktu widzenia: „Do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a nie zakończonych decyzją ostateczną, stosuje się przepisy dotychczasowe” (art.63), a więc nie ma takiego obowiązku po podjęciu uchwały sejmiku województwa o przystąpieniu do prac i publicznym tego ogłoszeniu. Jednak ze względu na wagę procedury postępowania w sprawie OOS oraz mając na uwadze ograniczone zapisy ustawowe

dotyczące procedury opracowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa, przyjęcie określonych rozwiązań jest niezbędne.

### **Kto ma wykonywać OOS?**

Jesteśmy w sytuacji, że nie ma rzeczoznawców OOS z listy X czy Y. Ustawa mówi, że prognozę OOS sporządza organ administracji publicznej. A więc OOS może robić jednostka organizacyjna tejże administracji lub wykonawca wyłoniony na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Niestety nie ma dobrych wzorów. Doświadczenie dotyczące OOS inwestycyjnych (np. autostrad) uczy, że nastąpiło eksperckie wynaturzenie zawartości ocen ponad możliwości ich egzekwowania. Powstały sofistyczne i wirtualne OOS, a główne problemy pozostały.

Wpisujemy się w standardy unijne. W przypadku planowania strategicznego regionów bardzo dobrą rolę odegrał Specjalny Program Przygotowawczy w ramach PHARE. Doradztwo w zakresie tworzenia dokumentów programowych w standardach Unii Europejskiej dało bardzo dobre efekty. Może warto uzyskać wsparcie ekspertów (prawdziwych, a nie „marionetkowych”) w realizacji ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Decydującą rolę powinien tutaj odegrać główny twórca projektu ustawy czyli Minister Środowiska.

**Dr inż. arch. Tomasz Pankau,**

**Dr inż. Tomasz Parteka**

Pomorski Urząd Marszałkowski