

WSZECHNICA POLSKA

— SZKOŁA WYŻSZA —
TOWARZYSTWA WIEDZY POWSZECHNEJ W WARSZAWIE

ZESZYTY NAUKOWE **2/2010**

Bartłomiej Kolipiński, Janusz Radziejowski,
Jacek Skorupski, Barbara Szulczewska

Planowanie przestrzenne

Stan i problemy ze szczególnym
uwzględnieniem ochrony środowiska
oraz ocen oddziaływania na środowisko

pod redakcją Janusza Radziejowskiego

Warszawa 2010

Współpraca merytoryczna i organizacyjna
Oddział Warszawski Towarzystwa Urbanistów Polskich

Recenzent
prof. dr hab. arch. Maciej Nowakowski

Redakcja tekstu
Bogumił Paszkiewicz

Projekt graficzny i typograficzny
Krystyna Bukowczyk, Agencja KUBA

Skład i łamanie
Agencja KUBA

Copyright © Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie, 2010

ISSN 1898-1577
ISBN 978-83-89077-11-0

WSZECHNICA POLSKA

— SZKOŁA WYŻSZA —
TOWARZYSTWA WIEDZY POWSZECHNEJ W WARSZAWIE

Pałac Kultury i Nauki
00-901 Warszawa, pl. Defilad 1
Infolinia: 0 801 033 101
rekrutacja@wszechnicapolska.edu.pl

www.wszechnicapolska.edu.pl

Spis treści

Od redaktora	5
Informacje dla autorów	6
Janusz Radziejowski: Wprowadzenie. Planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i inwestycje	7
Bartłomiej Kolipiński i Barbara Szulczewska: Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994 – 2004	11
1. Wstęp	11
2. Ustrojowe i systemowe założenia reformy planowania przestrzennego w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku	12
3. Zmiany systemu planowania po roku 1994	18
4. Ocena ustawy z 2003 roku – nowe propozycje	28
Wykaz wykorzystanych opinii i ekspertyz	33
Bartłomiej Kolipiński: Problemy reformy planowania przestrzennego w Polsce	39
Janusz Radziejowski: Ochrona środowiska a planowanie przestrzenne	49
1. Przestrzenne problemy ochrony środowiska wynikające ze zobowiązań międzynarodowych Polski	49
2. Ochrona środowiska w polskich dokumentach	54
3. Wnioski	63
Barbara Szulczewska: Prognoza oddziaływania na środowisko jako narzędzie wspomagające proces planowania przestrzennego	65
1. Idea prognozy – powrót do źródeł	65
2. Sporządzanie prognozy – problemy ciągle nierozwiązane	66
3. Metodyka i zasadnicze etapy prognozy	67
4. Nowe otwarcie – przełom czy stagnacja?	70
Wnioski dotyczące procedur związanych z wdrażaniem systemu ocen oddziaływania na środowisko	73
Jacek Skorupski: Skutki nowych regulacji prawnych dla praktyki urbanistycznej	75
1. Wprowadzenie	75
2. Uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy	76
3. Wskazania do opracowywania prognoz oddziaływania na środowisko w świetle ich aktualnej roli w procedurach oceny oddziaływania na środowisko	78
4. Dokumentacja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko	84
5. Potencjalny wpływ nowych uregulowań prawnych na organizację prac nad planami i studium w gminie	88
6. Specyfika dokumentów z zakresu planowania przestrzennego w świetle przepisów dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko	89
Zakończenie	92
Sytuacja planowania przestrzennego w Polsce. Wnioski autorów	93

WSZECHNICA POLSKA
THE HIGHER SCHOOL
OF THE UNIVERSAL EDUCATION SOCIETY IN WARSAW

Physical Planning in Poland. Status and problems
ZESZYTY NAUKOWE 2010, No. 2

Editorial	5
Introduction. Physical planning, environmental protection and investment activities by Janusz Radziejowski	7
History of changes in Polish physical planning system in the years 1994 – 2004 by Bartłomiej Kolipiński and Barbara Szulczewska	11
Today's problems of physical planning reform in Poland by Bartłomiej Kolipiński	39
Environmental protection and physical planning by Janusz Radziejowski	49
Environmental impact prediction as an important tool in physical planning process by Barbara Szulczewska	65
New environmental protection acts and their effects on physical planning practise by Jacek Skorupski	75
Summary and conclusions	93

Od redaktora

Wejście w życie pod koniec 2008 roku kolejnych regulacji dotyczących ochrony środowiska stworzyło nową sytuację w zakresie planowania przestrzennego. Dlatego też Wszechnica Polska Szkoła Wyższa TWP w Warszawie i Oddział Warszawski Towarzystwa Urbanistów Polskich zorganizowały w maju 2009 roku konferencję pn. *Oceny oddziaływania na środowisko w praktyce planowania przestrzennego – problemy wynikające z aktualnej sytuacji prawnej*.

Niniejsza publikacja przedstawia wyniki konferencji na tle uwag dotyczących stanu zasad planowania przestrzennego w Polsce i jego związków z ochroną środowiska. I tak, Barbara Szulczewska i Bartłomiej Kolipiński omawiają zmiany koncepcji gospodarki przestrzennej w Polsce w latach 1994 – 2004 i ich konsekwencje. Autorzy dokonali też bardzo ciekawego przeglądu dokumentów i opinii eksperckich z tego okresu. Praca Bartłomieja Kolipińskiego stanowi autorskie podsumowanie dotychczasowych prób reformowania planowania przestrzennego. Część opracowana przez Janusza Radziejowskiego dotyczy związków między ochroną środowiska a planowaniem przestrzennym. Barbara Szulczewska z kolei omawia prognozę oddziaływania na środowisko, jako narzędzie wspomagające proces planowania przestrzennego – w świetle aktualnych regulacji prawnych. Problematykę tę rozwija Jacek Skorupski, który rozważa skutki owych regulacji dla praktyki urbanistycznej. Tom kończymy wnioskami, dotyczącymi koniecznych zmian w zakresie planowania przestrzennego i relacji między ochroną środowiska a planowaniem.

Publikacja przeznaczona jest zarówno dla urbanistów, jak i osób związanych z administracją rządową i samorządową. Może też być przydatna dla studentów zainteresowanych problematyką rozwoju przestrzennego.

Autorzy wyrażają głębokie podziękowanie Panu Profesorowi Maciejowi Nowakowskiemu za wnikliwe uwagi dotyczące tej pracy.

Janusz Radziejowski

Informacje dla autorów

- Przyjmowane są do publikacji wyłącznie teksty oryginalne, nigdzie uprzednio niepublikowane.
- Objętość nadsyłanych tekstów nie powinna przekraczać:
 - artykuły: 42 000 znaków łącznie ze spacjami (w tym przypisy);
 - recenzje: 11 000 znaków (jw.);
 - sprawozdania: 7 500 znaków (jw.).
- Teksty proszę przysyłać w postaci zapisu elektronicznego w programie Word (na płycie CD i/lub jako załącznik w poczcie elektronicznej).
- Do przesłanych tekstów należy dołączyć dane o autorze (w szczególności: stopień lub tytuł naukowy, numer telefonu kontaktowego, adres poczty elektronicznej, adres domowy). Pracowników naukowych prosimy o podanie uczelni macierzystej.
- Tytuł opracowania winien być ujęty w formie możliwie zwartej.
- Tabele i wykresy umieszczamy na końcu tekstu.
- W tekście stosujemy przypisy dolne. W przypadku recenzji i sprawozdań liczba przypisów powinna być ograniczona do niezbędnego minimum.
- Nie stosujemy podkreśleń ani pogrubień. Wyjątkowo, wyróżnienie fragmentu tekstu jest możliwe przez zwiększenie odstępu między znakami (tekst rozstrzelony). W zwrotach obcojęzycznych (np. *mutatis mutandis*, *prima facie*) stosujemy kursywę, cytaty natomiast zapisujemy w cudzysłowie, bez kursywy. Cytat w cytacie powinien być zaznaczony cudzysłowem ostrokątnym («...»).
- W nadsyłanych tekstach powinna być uwzględniona specyfika zapisu bibliograficznego stosowanego w „Zeszytach Naukowych” Wszechnicy Polskiej Szkoły Wyższej TWP w Warszawie.
- Redakcja nie zwraca nadesłanych materiałów.
- Wszystkie teksty podlegają ocenie recenzentów.
- Teksty przyjęte do druku poddawane są niezbędnemu opracowaniu redakcyjnemu.

Janusz Radziejowski

Wprowadzenie. Planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i inwestycje

Od wielu lat jesteśmy w stanie dotkliwego kryzysu planowania przestrzennego. Planowanie przestrzenne, zamiast być narzędziem godzenia interesów różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni, (czyli praktycznie wszystkich obywateli), czy też instrumentem godzenia interesów gospodarki, rozwoju społecznego z koniecznością zachowania walorów i zasobów środowiska – stało się przykrywką dla różnych doraźnych decyzji lokalizacyjnych, podyktowanych nierzadko partykularnymi interesami. Gospodarka przestrzenna, bez strategicznej wizji rozwoju, staje się często usprawiedliwieniem dla działań szkodliwych dla środowiska, a w konsekwencji również dla obywateli.

Planowanie przestrzenne w naszym kraju musi umożliwiać zrównoważony sposób użytkowania przestrzeni i środowiska przyrodniczego. Coraz większa grupa ekspertów uważa jednak, że mimo kolejnych nowelizacji prawa o planowaniu przestrzennym (z lat 1994, 2003 i obecnych prób takich nowelizacji), sprawy planowania przestrzennego idą w złym kierunku, a zmian wymaga cały system gospodarki przestrzennej, nie zaś tylko jedna ustawa.

System organizacyjny planowania przestrzennego w Polsce ma bardzo skomplikowany charakter i charakteryzuje się faktycznym brakiem jednego organu odpowiedzialnego za całość problematyki. Polski system prawny przewiduje istnienie następujących dokumentów planistycznych:

- Na szczęblu centralnym Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, za której przygotowanie odpowiada Minister Rozwoju Regionalnego, a Prezes Rady Ministrów przedstawia ją Sejmowi; w oparciu o ten dokument ministrowie i kierownicy urzędów centralnych mają obowiązek przygotować programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych o znaczeniu krajowym;
- Plany zagospodarowania przestrzennego województw, sporządzane przez marszałka województwa i uchwalane przez sejmik wojewódzki, po zaopiniowaniu przez wojewodę pod kątem zgodności z prawem; ustalenia planów wojewódzkich winny być wprowadzone do planów miejscowych;
- Planowanie gminne obejmuje dwa typy dokumentów: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p). Oba dokumenty sporządzają wójtowie (burmistrzowie, prezydenci), a uchwalają rady samorządowe (gmin,

miast). Studia uwarunkowań są dokumentami o charakterze strategicznym, obejmującymi całość obszarów administracyjnych gminy, których ustalenia są wiążące dla organów gminy, nie są to jednak dokumenty prawa miejscowego, (a więc ich ustalenia bezpośrednio nie obowiązują obywateli). Studia wskazują też tereny, które muszą być objęte miejscowymi planami przestrzennego zagospodarowania; wynika z tego, że posiadanie planów miejscowych, które są dokumentami prawa miejscowego – nie jest obligatoryjne. Nie muszą też one obejmować całej gminy.

- W przypadku braku planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent) może wydać decyzję o warunkach zabudowy, która staje się podstawą lokalizacji inwestycji.

We wszystkich dokumentach planistycznych uwzględniane są problemy ochrony środowiska, zawierają one także bardzo rozbudowane procedury dotyczące środowiska.

Duży wpływ na planowanie przestrzenne mają regulacje unijne, które nakazują stosowanie właściwych procedur przy sporządzaniu różnego rodzaju dokumentów programowych i planistycznych, w tym w szczególności planów przestrzennego zagospodarowania. Procedury te, to oceny oddziaływania na środowisko, których głównym celem jest ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko decyzji zapisanych we wspomnianych dokumentach. Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w polskim prawodawstwie ustawą z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, są to strategiczne oceny oddziaływania na środowisko. Oprócz tego rodzaju ocen, polskie prawo, zgodnie z regulacjami unijnymi wyróżnia oceny oddziaływania na środowisko bezpośrednich działań (np. inwestycji drogowych lub budowlanych) oraz jako szczególny przypadek – transgraniczne oceny oddziaływania na środowisko.

Wobec praktycznego braku w naszym kraju planowania strategicznego, wspomniane regulacje dotyczące procedur ocen oddziaływania na środowisko spełniają *de facto* bardzo ważną rolę w kształtowaniu przestrzeni naszego kraju. Przykładem może być tu obejście drogowe Augustowa (słynna sprawa Rospudy), gdzie o ostatecznym przebiegu tej drogi – wprowadzonej już kiedyś do miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania – zadecydowały wyniki ocen, przeprowadzonych zgodnie z procedurami wymaganymi przez UE.

Można przewidywać, że również w przyszłości, o ile nie wróci w Polsce całościowe planowanie jednostek administracyjnych, zawierające podstawowe dyspozycje odnośnie funkcji poszczególnych obszarów, terenów wymagających ochrony, korytarzy infrastruktury technicznej – będziemy mieli do czynienia z fragmentarycznymi decyzjami, zaskakującymi nieraz użytkowników przestrzeni.

Jesteśmy bowiem świadkami, że coraz częściej w miejsce prawa, obejmującego całościowo wszystkie problemy związane z gospodarką przestrzenną i racjonalnym użytkowaniem zasobów przyrodniczych, wprowadza się rozwiązania cząstkowe – jak np. przewidziana w ustawie z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych możliwość automatycznego odrolniania gruntów rolnych znajdujących się w obszarach miast.

Pocieszający jest fakt, że przepisy unijne będą chronić przed nierozsądnymi decyzjami tereny o największych walorach przyrodniczych.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na najczęściej występujące mankamenty naszego systemu planowania przestrzennego:

- Obecna sytuacja przyczynia się do pogłębienia się chaosu w planowaniu przestrzennym. W ciągu ostatnich dziesięciu lat aż trzykrotnie zmieniano zasady jego funkcjonowania, unieważniano plany, zmieniano zasady ich sporządzania itp., co w konsekwencji prowadzi do utraty wiarygodności instytucji planowania przestrzennego w opiniach obywateli.
- Planowanie przestrzenne charakteryzuje się niestabilnością, spowodowaną częstymi zmianami ustaleń planów, a także brakiem hierarchiczności.
- Planowanie przestrzenne jest rozdrobnione, w praktyce bardzo często powstają plany obejmujące kilka – kilkanaście działek.
- Są obszary kraju faktycznie pozbawione planów. Szczególnie niepokoi sytuacja w obszarze dużych miast, gdzie plany pokrywają od kilku do kilkunastu procent powierzchni;
- Brak jest planów o charakterze strategicznym, obejmujących całe jednostki administracyjne. Pozwoliłyby one na ściślejsze powiązanie ze sobą problemów rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego – przez formułowanie długofalowych, strategicznych celów, na których opierać się powinny miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania jako jedno z narzędzi rozwoju.
- Brak jest silnego organu centralnego odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne (od lat funkcji takich faktycznie nie pełni minister odpowiedzialny za budownictwo i gospodarkę przestrzenną).

Opisana sytuacja wywołuje zaniepokojenie specjalistów, zarówno od planowania przestrzennego, jak i ochrony środowiska. W roku 2006 ówczesny Premier RP Kazimierz Marcinkiewicz powołał zespół międzyresortowy, który miał wypracować nową koncepcję systemu planowania przestrzennego w Polsce (o przydługiej nazwie: Międzyresortowy Zespół do Spraw Koordynacji Zadań Dotyczących Wprowadzenia Zmian w Systemie Planowania Przestrzennego). Jego koordynację powierzono ówczesnemu ministrowi środowiska Janowi Szyszce. Niestety, po wyborach i utworzeniu nowego rządu nie powrócono już do

koncepcji gruntownej reformy planowania przestrzennego. Również prowadzone w ministerstwie infrastruktury od 2007 roku prace nad reformą prawa o planowaniu przestrzennym dotychczas nie przyniosły rezultatów.

Tak więc sprawy przywrócenia właściwej roli planowaniu przestrzennego stoją praktycznie w miejscu. Mam nadzieję, że po części niniejsza publikacja wskaże przyczyny tego stanu rzeczy i zaprezentuje Czytelnikowi kierunki koniecznych zmian.

Janusz Radziejowski

Janusz Radziejowski – doktor nauk geograficznych, specjalista w zakresie ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, wykładowca we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej TWP w Warszawie, wiceprezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich, członek Państwowej Rady Ochrony Środowiska i Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej.

Bartłomiej Kolipiński i Barbara Szulczewska

Zmiany w systemie planowania przestrzennego w Polsce w latach 1994 – 2004

I. Wstęp

Celem tych rozważań jest omówienie dotychczasowych koncepcji reformowania planowania przestrzennego w Polsce, a na tym tle określenie wizji systemu planowania przestrzennego. Prezentowane w ekspertyzie oceny i koncepcje odnosimy do aktualnej sytuacji planowania przestrzennego.

Autorzy, ze względu na brak opracowań, dotyczących reformowania planowania przestrzennego w Polsce po roku 1990, uznali za celowe, by niniejsza praca posiadała również wartości poznawcze. Analizą objęto zarówno opracowania autorskie, jak i dokumenty urzędowe i projekty aktów prawnych powstałe w latach 1990 – 2007, a więc okres od początku transformacji do dnia dzisiejszego. Ze względu na obszerność omawianego zagadnienia, nie uwzględniono zagadnień odnoszących się do poszczególnych branżowych aspektów planowania przestrzennego (np. transportu, ochrony środowiska, itp.).

W celu ukazania ewolucji poglądów na temat planowania przestrzennego, w pierwszej fazie prac dokonano analizy oficjalnych dokumentów: ustaw (i ich projektów), raportów, programów oraz stanowisk właściwych władz publicznych (te przedstawiono w ujęciu chronologicznym, obrazującym zmiany systemu planowania przestrzennego w Polsce). Było to ważne z uwagi na konieczność przygotowania tła dla prezentacji i analizy poglądów środowisk opiniotwórczych. Wyniki tej fazy pracy zawarto w części 2 i 3.

Następnie, zakładając, że różnice poglądów, dotyczących wizji systemu planowania przestrzennego często wynikają z roli poszczególnych środowisk, zainteresowanych sprawami planowania przestrzennego, wyłoniono „grupy interesu”. Ponadto, założono, że oprócz oficjalnych opinii oraz stanowisk „środowisk opiniotwórczych”, reprezentujących środowiskowy punkt widzenia, istotne są również autorskie wypowiedzi osób, profesjonalnie związanych z planowaniem przestrzennym, głoszących niezależne poglądy w kwestii systemu planowania przestrzennego w Polsce. Grupę tę zaklasyfikowano jako ekspertów indywidualnych.

Opinie każdej z „grup interesu” badano koncentrując się na dwóch zasadniczych elementach – diagnozie stanu, czyli ocenie, jakie elementy systemu planowania są nieskuteczne, źle pomyślane, niedostosowane do obecnych uwarunkowań oraz propozycjach rozwiązań gwarantujących poprawę stanu planowania przestrzennego. W części 4 przedstawiono najważniejsze twierdzenia, opinie

i stanowiska, dotyczące systemu planowania przestrzennego i jego wybranych elementów

Wnioski sformułowano w oparciu o oceny badanych opinii i stanowisk, poszukując elementów zgodnych, ale także obszarów konfliktowych dzielących reprezentantów poszczególnych środowisk.

2. Ustrojowe i systemowe założenia reformy planowania przestrzennego w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku

2.1. Planowanie przestrzenne do roku 1994

Podstawy prawne planowania przestrzennego w Polsce po raz pierwszy zostały ustanowione w Rozporządzeniu Prezydenta RP z 1928 roku o prawie budowlanym i zabudowie osiedli.

Po II Wojnie Światowej planowanie przestrzenne było regulowane kolejno w:

- dekreście z 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju;
- ustawie o planowaniu przestrzennym z 1961 roku;
- ustawie o planowaniu przestrzennym z 1984 roku.

Ostatnia z wymienionych ustaw obowiązywała aż do roku 1995, czyli do momentu wejścia w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Wydarzenie to stanowiło cezurę zasadniczych zmian w planowaniu przestrzennym, które nastąpiły w ramach transformacji ustrojowej zapoczątkowanej na przełomie lat 1989 – 90.

W okresie PRL-u podstawy prawne planowania przestrzennego były wielokrotnie zmieniane, także pod wpływem reformatorskich nurtów, które cyklicznie pojawiały się na fali politycznych odwilży. Zmiany te nie mogły mieć z oczywistych powodów głębokiego i trwałego charakteru, przełamującego ustrojowe i polityczne pryncypia realnego socjalizmu. Dlatego też system planowania przestrzennego, który obowiązywał w latach 1946 – 1990, da się opisać trwałymi cechami konstytutywnymi, charakterystycznymi dla całego tego okresu, a mianowicie:

1. planowanie jako takie, ale zwłaszcza planowanie gospodarcze, było traktowane jako wyróżnik ustrojowy państwa socjalistycznego, ze wszystkimi tego konsekwencjami, polegającymi m.in. na tym, że zbyt śmiałe propozycje reform musiały być odrzucane z powodów ideologicznych;
2. planowanie było instrumentem nakazowo-rozdzielczego systemu sterowania rozwojem; było scentralizowane i hierarchicznie powiązane; nie sprzyjało to realizacji funkcji koordynacyjnych w relacjach poziomych (terenowych);
3. planowy charakter gospodarki narodowej oznaczał, że realizacja zamierzeń wyrażanych w planach przestrzennych była w decydującym stopniu warunkowana środkami ustalonymi w dyrektywnych planach gospodarczych;

4. w planowaniu dominujące znaczenie posiadał układ pionowy, działowo-resortowy, w ramach którego zapadały decyzje o kluczowych dla gospodarki inwestycjach, łącznie z ustalaniem ich lokalizacji;
5. układy poziome tworzyło planowanie terenowe i przestrzenne, które pozostawały w gestii rad narodowych; słabsza względem układu resortowego pozycja planowania terenowego wynikała z zakresu jego kompetencji (głównie gospodarka komunalna i mieszkaniowa) oraz z pozycji politycznej rad narodowych, które funkcjonowały w ramach tzw. jednolitych organów władzy państwowej, co w praktyce oznaczało, że nie były one samodzielnymi podmiotami polityki przestrzennej i gospodarczej;
6. dualizm planowania, odrębne formy jego organizacji, uwarunkowania ustrojowe oraz obiektywne uwarunkowania metodologiczne – wszystko to powodowało, że układ: planowanie przestrzenne – planowanie gospodarcze przybierał postać dychotomiczną. W wyniku tej dychotomii plany przestrzenne powstawały bez pokrycia środków gospodarczych na ich realizację. Z drugiej zaś strony wiele decyzji gospodarczych było podejmowanych bez należytego uwzględnienia uwarunkowań wynikających z planów przestrzennych, a nawet wbrew ich ustaleniom.

2.2. Założenie reformy – ustawa z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym

Sytuacja planowania z chwilą rozpoczęcia transformacji systemowej uległa radykalnej zmianie. Ofiarą tego przełomu stało się jednak głównie planowanie gospodarcze, które w sposób formalny zostało zlikwidowane w wyniku unieważnienia ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Sytuacja planowania przestrzennego wyglądała inaczej.

Po pierwsze – aż do roku 1995 funkcjonowała ustawa o planowaniu przestrzennym z roku 1984, (odpowiednio tylko dostosowana do nowych uwarunkowań ustrojowopravných), a więc była zapewniona ciągłość planowania przestrzennego.

Po drugie – zasadniczej zmianie uległ kontekst ustrojowy planowania. Z chwilą upodmiotowienia społeczności lokalnych na drodze reaktywowania samorządu gminnego, nastąpiło zerwanie z zasadą jednolitych organów władzy państwowej, a tym samym władze gmin stały się w pełni samodzielnymi podmiotami polityki przestrzennej. Znalazło to potwierdzenie w ustawie o samorządzie terytorialnym, w której zapisano, że do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska.

Jednocześnie, w wyniku likwidacji wojewódzkich rad narodowych zniknął podmiot planowania wojewódzkiego, a funkcje te zostały niejako zastępczo przypisane wojewodzie, jako przedstawicielowi administracji rządowej w terenie. Zmiany ustrojowe doprowadziły więc do zasadniczej zmiany systemowej

w planowaniu przestrzennym; przekształciło się ono z jednolitego, hierarchicznego systemu planowania w model dualistyczny: planowania samorządowego na poziomie gminy oraz rządowego na poziomie województwa i kraju.

Dalsze zmiany wprowadziła ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, przystosowując system planowania przestrzennego do nowych uwarunkowań ustrojowych, politycznych i ekonomicznych. Jej cel (przedmiot) został ujęty następująco:

- „ustawa określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania [...], a także określa zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach”;
- „w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:
 - wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury,
 - walory architektoniczne i krajobrazowe,
 - wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych,
 - wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,
 - walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności,
 - potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa”.

Porównując te zapisy z odpowiednimi zapisami ustaw z okresu PRL-u (z 1961 r. i 1984 r.), należy zauważyć, że podstawowa różnica polegała na przeniesieniu akcentu z planowania przestrzennego na zagospodarowanie przestrzenne (czego potwierdzeniem jest chociażby tytuł ustawy oraz fakt, że w całej ustawie ani razu nie użyto słowa „planowanie”). Ponadto w ustawie zrezygnowano z określenia celów (nienazwanego) planowania przestrzennego, na rzecz określania przede wszystkim procedur w zakresie przeznaczania terenów i ustalania warunków ich zagospodarowania.

Należy też odnotować, że w miejsce wcześniej wyrażanej idei o wielopoziomowości i spójności planowania przestrzennego (kraj, województwo, miejscowość) oraz wzajemnych relacjach między poszczególnymi planami, w ustawie z 1994 r. znalazły się zapisy dotyczące rozwiązywania konfliktów związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

Generalnie można powiedzieć, że ustawa z 1994 r. była przede wszystkim aktem o charakterze proceduralnym, praktycznie pozbawionym zapisów dotyczących aspektów ideowych, celowościowych i systemowych planowania przestrzennego. Mimo że w ustawie nie użyto słowa „planowanie”, to system takiego planowania (w uniwersalnym rozumieniu tego pojęcia) został w niej określony. Składały się nań:

I. W sferze polityki przestrzennej:

- koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- studia zagospodarowania przestrzennego województwa,
- studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;

2. W sferze instrumentów:

- rządowe (centralne i wojewódzkie) programy zawierające zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

W ujęciu funkcjonalnym tak ukształtowany system planowania charakteryzował się hierarchicznymi powiązaniem aktów polityki przestrzennej oraz zależnościami między poszczególnymi ogniwami, polegającymi na:

- związaniu programów rządowych ustaleniami koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i studiów zagospodarowania przestrzennego województwa;
- zgodności planu miejscowego ze studium gminy;
- obowiązku uwzględniania zadań objętych programami rządowymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy poszanowaniu zasady negocjowania warunków ich wprowadzania do planów;
- uczynienia z planu miejscowego jedynej, co do zasady, podstawy materialno-prawnej decyzji lokalizacyjnych.

Związki planowania przestrzennego z innymi elementami (aspektami) planowania rozwoju, wobec odejścia od dotychczasowej formuły planowania społeczno-gospodarczego, nabrały charakteru bardziej realizacyjnego i pragmatycznego. Polegały one m.in. na zobowiązaniu ministrów i wojewodów do prowadzenia studiów i analiz (w zakresie ich właściwości rzeczowej i terytorialnej) dotyczących podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa.

W ten sposób została określona płaszczyzna integrowania ujęć sektorowych z planowaniem przestrzennym. Efekty tych prac z założenia powinny: z jednej strony stanowić wkład poszczególnych resortów i województw w proces sporządzania koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, z drugiej zaś strony – podstawę do programowania ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych jako sposobu władczego oddziaływania administracji rządowej na władztwo planistyczne gmin. Ustawodawca, zachowując odrębność planowania przestrzennego, uwzględnił na poziomie krajowym idee planowania zintegrowanego, co znalazło wyraz w następującym zapisie: „Minister – Kierownik Centralnego Urzędu Planowania, w trybie prac nad strategią rozwoju kraju, sporządza i aktualizuje koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, określając zwłaszcza przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki”.

Zasada zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju została przeniesiona także na poziom planowania wojewódzkiego, poprzez zapis, zgodnie z którym „wojewoda w oparciu o koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju sporządza studium zagospodarowania przestrzennego województwa,

określające uwarunkowania, cele i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa”. Należy jednak zauważyć, że planowanie wojewódzkie było z formalnoprawnego punktu widzenia zdekoncentrowaną formą centralnego planowania rządowego, mimo zachowania pewnych pozorów jego samodzielności, polegającej np. na obowiązku opiniowania projektu studium przez sejmik województwa, który – notabene – nie był autonomicznym podmiotem polityki przestrzennej i społeczno-gospodarczej (był reprezentacją gmin z obszaru województwa).

Na poziomie gminy sprawa relacji między planowaniem przestrzennym a gospodarczym praktycznie w ogóle została pominięta. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, w zapisach dotyczących problematyki studium gminy, ani słowem nie odniesiono się do zagadnienia współzależności przestrzennych, społecznych i gospodarczych aspektów rozwoju, mimo że w ustawie o samorządzie terytorialnym znalazł się zapis, zgodnie z którym do kompetencji rad gmin należy uchwalanie programów gospodarczych. Ta generalna kompetencja nie została jednak w żadnym innym akcie prawnym skonkretyzowana pod względem materialnoprawnym.

Analizując założenia systemowe ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. w aspekcie ochrony prawa własności należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zasadę, w myśl której wszystkie formy własności są traktowane na równi. Innymi słowy, nie przewidziano – w przeciwieństwie do poprzedniego systemu – jakichkolwiek preferencji dla własności państwowej, komunalnej czy też społecznej.

Równie brzemienneą w skutki dotyczące wykonywania prawa własności była zasada, w myśl której każdy „kto ma prawo do terenu, ma prawo do jego zagospodarowania”. Zasada ta oznacza, że brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co do zasady, nie jest równoznaczny z zakazem realizacji inwestycji i dokonywania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjęto bowiem, że w przypadku braku planu miejscowego działania realizacyjne będą podejmowane w trybie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, wydawanych na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących. Zasada ta była logiczną konsekwencją szerokiego rozumienia ochrony własności, przy założeniu, że sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania nie zostało zapisane jako zadanie obligatoryjne dla gmin.

Ochrona prawa własności znalazła odzwierciedlenie także w przepisach dotyczących skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa wprowadziła nieznaną poprzedniej ustawie odpowiedzialność finansową gminy z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu. Jednocześnie ustawa wprowadziła obowiązek wniesienia na rzecz gminy jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej zmianą planu miejscowego, w przypadku zbycia tej nieruchomości, czyli tzw. rentę planistyczną.

Całkiem nowym rozwiązaniem ustawy z 1994 r., powiązaniem z ochroną własności, a zarazem będącym formą indywidualnej i społecznej kontroli w procesie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego była instytucja protestów i zarzutów. W ramach kontroli społecznej każdy miał prawo zakwestionować ustalenia projektu planu poprzez wniesienie protestu, przy czym ustawodawca nie wprowadził żadnych ograniczeń podmiotowych odnośnie tej formy aktywnego wpływania na treść planu.

Bezpośredniej ochronie interesu prawnego służyła instytucja zarzutu. W odróżnieniu od protestu, z tej formy mogły korzystać tylko te osoby, których interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez projekt planu.

Rozpatrywanie protestów i zarzutów polegało na tym, że w pierwszej kolejności badały je zarządy gmin. W przypadku ich odrzucenia drugą rozpatrującą instancją była rada gminy. W przypadku odrzucenia zarzutu przez radę gminy, skarżącemu projekt planu przysługiwało prawo wniesienia sprawy do sądu administracyjnego. Odrzucenie protestu takiego uprawnienia nie dawało.

Wyrazem poszanowania autonomii gminy jako samodzielnego podmiotu polityki przestrzennej i ochrony jej władztwa planistycznego, a także następstwem odejścia od hierarchiczności planowania, było rozwiązanie polegające na określeniu rygorystycznych procedur wprowadzania do planu miejscowego ponadlokalnych zadań rządowych, służących realizacji celu publicznego. Kluczowym elementem tej procedury był obowiązek przeprowadzenia z gminą negocjacji na temat warunków, w tym finansowych, wprowadzenia takiego zadania do planu miejscowego. Istota tych negocjacji polegała na tym, że w myśl zasady samodzielności finansowej gminy wszelkie koszty związane ze skutkami wprowadzenia zadania rządowego do planu miejscowego miał ponosić stosowny organ administracji rządowej.

Kolejną nowością, w porównaniu z ustawą z 1984 r., było wprowadzenie do systemu planowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jej istota polegała na tym, że potencjalny inwestor, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę musiał otrzymać w formie decyzji administracyjnej ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odniesione do konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Od takiej decyzji potencjalny inwestor mógł się odwoływać i przysługiwało mu prawo do skargi sądowej. Celem tego rozwiązania było zapobieżenie zbyt swobodnej i uznaniowej interpretacji ustaleń planów miejscowych przez administrację architektoniczno-budowlaną.

Oprócz powyższej funkcji decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowiła, w przypadku braku planu miejscowego, jego substytut – gdyż w takich przypadkach, na podstawie określonych w ustawach materialnych norm zagospodarowania przestrzennego – decyzja ta ustalała przeznaczenie terenu i warunki jego zagospodarowania i zabudowy.

Najdalej idącym, wręcz rewolucyjnym rozwiązaniem ustawy z 1994 r. było ustalenie dotyczące unieważnienia z mocy ustawy wszystkich miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego, które obowiązywały w dniu wejścia w życie ustawy, przy czym przepis ten miał 5-letnie *vacatio legis*. U podstaw wprowadzenia tego przepisu leżało przekonanie, że plany sporządzane pod rządami ustawy z 1984 r. nie przystają do nowej rzeczywistości społecznej i ekonomicznej, a w szczególności nie odpowiadają nowym wymogom ustrojowym dotyczącym ochrony własności nieruchomości. Jednocześnie ustawodawca założył, że pięcioletni okres przejściowy będzie wystarczająco długi, aby odtworzyć plany miejscowe według nowych przepisów.

Reasumując: reforma planowania przestrzennego, której prawnym wyrazem była ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, bazowała na następujących założeniach:

- poszanowaniu autonomii władztwa planistycznego gminy jako samodzielnego podmiotu polityki przestrzennej;
- respektowaniu prawa własności i prawa do rekompensat z tytułu jego ograniczenia (utrata wartości nieruchomości);
- społecznej, instancyjnej i sądowej kontroli organów planowania przestrzennego;
- aktywnych formach społecznego uczestnictwa w procesie planowania;
- rozwiązywania konfliktów i godzenia interesów w trybie procedur negocjacyjnych.

3. Zmiany systemu planowania po roku 1994

3.1. Ocena funkcjonowania ustawy z 1994 r.

Wdrożenie nowego systemu planowania przestrzennego od początku napotykało na trudności wynikające z wielu przyczyn, wśród których można wymienić:

- brak odpowiedniej informacji i szkoleń na temat nowych rozwiązań;
- zmienność podmiotów odpowiedzialnych za realizację ustawy;
- brak sukcesywnego wdrażania systemu (studia gmin powstawały z reguły przed studiami województw, a te z kolei przed koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju);
- niezrozumienie istoty ustawy i nieprzystosowanie mentalne do jej stosowania (ustawa była postrzegana jako „wewnętrzna” sprawa planistów przestrzennych);
- brak obligatoryjności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego i niechęć większości gminnych władz do ich sporządzania i uchwalania; uchwalanie planu uznawane było jako dobrowolne i niepotrzebne skrupowanie w swobodnym wydawaniu decyzji przestrzennych;
- brak jasnego i przekonującego uzasadnienia o potrzebie sporządzania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

w sytuacji funkcjonowania gminnych planów ogólnych zagospodarowania przestrzennego.

W wyniku tych trudności niektóre z ogniw systemu nie zostały wypełnione, co zburzyło przyjętą w ustawie konstrukcję merytorycznych powiązań poszczególnych elementów planowania przestrzennego. W szczególności dotyczyło to braku programów zadań rządowych.

Konsekwencją takiego stanu rzeczy była niemożność skutecznego realizowania przez ministrów i wojewodów przypisanych im ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym funkcji koordynacyjnych w zakresie ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych. W szczególności dotyczyło to braku programów zadań rządowych. W dokumencie „Gospodarka Przestrzenna, Nieruchomości, Budownictwo Mieszkaniowe” – przyjętym w czerwcu 1998 roku przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów – znajdują się następujące uwagi na ten temat:

Obecnie obowiązujący system programowania zadań publicznych, szczególnie na poziomie ponadlokalnym, nie sprawdził się. Okres trzech lat realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia do stwierdzenia, że system ten nie funkcjonuje lub nie jest stosowany. Naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie nie podejmują działań na rzecz programowania zadań publicznych. Częściowo jest to spowodowane świadomością, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego od wielu lat są zarezerwowane tereny dla ważnych zadań rządowych. Obserwuje się jednak tendencję do usuwania z planów miejscowych tych zadań, które nie są objęte programami rządowymi. Wprowadzona ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym instytucja „zadań rządowych” nie została wystarczająco zdefiniowana i jest martwa. W efekcie rejestry tych zadań, zarówno centralne, jak i wojewódzkie, są puste. Co więcej, organy odpowiedzialne za ich sporządzanie nie prowadzą prac nad takimi dokumentami. Grozi to, w sytuacji utraty mocy prawnej planów miejscowych w roku 2000, utratą utrzymywanych przez długie lata rezerw terenowych pod przedsięwzięcia infrastrukturalne.

Ponadto w wyżej wymienionym dokumencie zarysowano następujący zakres pożądaných zmian systemu zagospodarowania przestrzennego:

- 1) Integracja przepisów regulujących sprawy zagospodarowania przestrzennego (sprawy te są przedmiotem regulacji ok. 70 ustaw i 170 aktów wykonawczych, przy czym niektóre ustawy szczególne naruszają przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym, a z kolei niektóre rozporządzenia regulują sprawy, do których nie ma delegacji ustawowych lub je rozszerzająco interpretują);
- 2) Kodyfikacja zasad planowania i programowania przestrzennego poprzez rozszerzenie zakresu stanowienia ustawy o regulacje dotyczące materialnych celów planowania i zagospodarowania przestrzennego, rozrzuconych w licznych ustawach szczególnych;
- 3) Ujednoczenie procedur lokalizacji zabudowy na terenach niezurbanizowanych i zurbanizowanych, w związku z nadużywaniem możliwości realizacji inwestycji na terenach rolnych;
- 4) Wprowadzenie instytucji Planu Generalnego, jako podstawowego planu koordynacyjnego zadań publicznych, sporządzanego obligatoryjnie dla całych

gmin, i stanowiącego podstawę do wydawania decyzji administracyjnych w sprawach lokalizacji liniowej infrastruktury technicznej i komunikacji;

- 5) Uproszczenie procedur sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (przeniesienie niektórych czynności na wstępny etap sporządzania planu, ograniczenie możliwości wnoszenia skarg do NSA w trakcie sporządzania planu);
- 6) Standaryzacja dokumentów planistycznych z uwzględnieniem wymogów techniki informatycznej;
- 7) Integracja przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym z ochroną gruntów rolnych, a także z gospodarką gruntami w zakresie scaleń, podziałów i wywłaszczeń;
- 8) Zasady przekształcania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego sprzed 1 stycznia 1995 r., w związku z wejściem w życie 31 stycznia 1999 r. przepisu o unieważnieniu starych planów;
- 9) „Dobra kontynuacja” w planowaniu przestrzennym, polegająca m.in. na obowiązku sporządzania ocen dotyczących realizacji (aktualizacji) planów i programów;
- 10) Integracja programów rozwoju infrastruktury technicznej z zagospodarowaniem przestrzennym.

Realizacja powyższych założeń systemowej reformy planowania przestrzennego znalazła się w projekcie nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2000 roku. Mimo że nie został on uchwalony przez sejm, należy gwoli udokumentowania intencji ówczesnego rządu odnośnie reformowania planowania przestrzennego odnotować, że przewidywał on między innymi:

- zastąpienie nazw: „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” na „lokalny plan zagospodarowania przestrzennego” oraz „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” na „plan rozwoju przestrzennego gminy”, przy założeniu w tym drugim przypadku także zasadniczej zmiany statusu prawnego tego dokumentu oraz jego treści i procedury;
- trzy sposoby lokalizacji inwestycji: 1) w przypadku istnienia planu lokalnego (miejscowego) – bezpośrednio pozwolenie na budowę; 2) w przypadku braku planu lokalnego – decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydana na podstawie planu rozwoju przestrzennego gminy; 3) w przypadku jak wyżej, dla inwestycji pozostałych – decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydana na podstawie obowiązujących ustaw, przy zastosowaniu rygorów wynikających z zasady tzw. „dobrego sąsiedztwa” oraz badania zgodności zamiaru inwestycyjnego z polityką przestrzenną gminy, wyrażoną w planie rozwoju przestrzennego;

- dookreślenie treści i funkcji planu zagospodarowania przestrzennego województwa, poprzez m.in. uczynienie go nośnikiem ponadlokalnych inwestycji celu publicznego;
- wzmocnienie instytucjonalne planowania przestrzennego poprzez wprowadzenie stanowisk urbanisty kraju, województw i gmin, a także obligatoryjności komisji urbanistyczno-architektonicznych.

Projekt tej ustawy został skierowany do Sejmu, ale w wyniku licznych kontrowersji Sejm nie zdążył go uchwalić przed upływem kadencji.

W roku 1998 nastąpiła nowelizacja ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dokonana w związku z utworzeniem – w ramach drugiego etapu reformy samorządowej – nowych województw oraz powiatów. Istota tych zmian polegała na przyznaniu samorządom województw statusu samodzielnego podmiotu polityki przestrzennej i regionalnej, z jednoczesnym ograniczeniem kompetencji wojewody w tym zakresie. Zadania samorządów województw jako podmiotu polityki przestrzennej, polegały w szczególności na:

- 1) prowadzeniu analiz i studiów dotyczących uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej;
- 2) sporządzaniu i uchwalaniu strategii rozwoju województwa, określającej uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa;
- 3) sporządzaniu i uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa,
- 4) uchwalaniu programów wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Na marginesie warto przypomnieć, że w ramach prac przygotowawczych do II etapu reformy samorządowej lansowano rozwiązanie, polegające na sporządzaniu przez samorząd województwa jednego dokumentu (strategii rozwoju województwa), ustalającego zbiorczo oraz współzależnie społeczne, gospodarcze, ekologiczne, a także przestrzenne cele i kierunki rozwoju regionu. Jednakże już w samej końcówce prac legislacyjnych, najprawdopodobniej pod wpływem nacisków wpływowych przedstawicieli środowiska planistów przestrzennych, posłowie zdecydowali się na utrzymanie odrębności planu zagospodarowania przestrzennego województwa i strategii.

Należy również odnotować, że rola nowo powstałego powiatu w planowaniu przestrzennym od początku miała charakter pomocniczy, gdyż konsekwentnie z przyjętymi założeniami ten rodzaj samorządu terytorialnego nie został wyposażony w kompetencje podmiotu polityki przestrzennej, a jedynie został upoważniony do prowadzenia studiów i analiz w tym zakresie.

Istotnym *novum* wprowadzonym na tym etapie reformowania systemu planowania przestrzennego było wprowadzenie na mocy przepisów o ochronie środowiska obowiązku sporządzania prognozy skutków uchwalenia planu na środowisko.

Na przełomie lat 1998 i 1999 pojawiła się w obiegu publicznym lansowana przez ministra środowiska koncepcja utworzenia resortu środowiska i gospodarki przestrzennej, oparta na następujących ocenach i założeniach:

- 1) Kryzys systemu planowania wynika z ułomności i słabości prawa w warunkach silnych nacisków inwestycyjnych, a jest pogłębiany przez:
 - brak odpowiednio przygotowanej kadry;
 - niską świadomość społeczną;
 - niejasny zakres kompetencji poszczególnych podmiotów planowania przestrzennego;
 - brak jednoznacznych uregulowań dotyczących poszczególnych dokumentów planistycznych.
- 2) Zgodnie z rozwiązaniami istniejącymi w wielu krajach europejskich proponowano następujące zmiany:
 - wprowadzenie działu „gospodarka przestrzenna” w ustawie o działach administracji rządowej;
 - powołanie „Centralnego Urzędu Gospodarki Przestrzennej” konsolidującego kompetencje rozrzucone w kilku resortach i oddanie go w nadzór ministrowi właściwemu do spraw środowiska.

Ważnym dokumentem państwowym, oceniającym funkcjonowanie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest „Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej” NIK, listopad 2001 r. W świetle wyników przeprowadzonej (na dużej próbie jednostek administracji samorządowej i rządowej) kontroli, można było stwierdzić między innymi, że:

- stosunkowo korzystna była sytuacja w zakresie zaawansowania prac nad studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;
- niewielki postęp odnotowano w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- zbyt słabe były powiązania planów miejscowych ze studiami gminnymi;
- miały miejsce liczne przypadki naruszania prawa proceduralnego i materialnego;
- gminy nie wykonywały obowiązku dotyczącego oceniania zmian w zagospodarowaniu przestrzennym;
- miały miejsce uchybienia sprzyjające korupcji.

3.2. Założenia ustawy z z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W roku 2003 Sejm uchwalił nową ustawę, nadając jej tytuł: „o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, a więc tak, jak w projekcie z 2000 roku.

Jednakże przyjęte w niej rozwiązania zasadniczo różnią się od wówczas proponowanych.

Sam fakt jej powstania budził liczne wątpliwości, gdyż w ocenie wielu specjalistów, w tym prawników, zakres zmian z powodzeniem mógł być dokonany w trybie nowelizacji ustawy z 1994 r. Nowe rozwiązania były bowiem podyktowane nie tyle zmianami systemowymi, co raczej koniecznością dostosowania przepisów do nowej sytuacji, spowodowanej wejściem w życie decyzji o unieważnieniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, pochodzących sprzed roku 1995. Tym niemniej należy uznać, że uchwalenie tej ustawy, która wprowadziła również szereg nowych zapisów o charakterze ideowym (ogólnym), stanowiło cezurę kończącą pewien okres w procesie systemowych zmian w planowaniu przestrzennym.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa:

- 1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej;
- 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Odpowiednio do punktu 1) obowiązek kształtowanie polityki przestrzennej należy do zadań:

- Rady Ministrów – w odniesieniu do polityki przestrzennej państwa;
- samorządu województwa – w odniesieniu do wojewódzkiej polityki przestrzennej;
- samorządu gminnego – w odniesieniu do polityki prowadzonej na obszarze gminy.

Podstawowym dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną państwa jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Dokument ten, przyjmowany przez Radę Ministrów i przedkładany Sejmowi, określa cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju, a w szczególności:

- podstawowe elementy sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych;
- wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków;
- rozmieszczenie infrastruktury społecznej, technicznej oraz strategicznych zasobów wodnych o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;
- obszary problemowe, wymagające uszczegółowionych studiów i planów.

Dokumentem wyrażającym politykę przestrzenną samorządu województwa jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzany przez zarząd województwa, a uchwalany przez sejmik. Określa on m. in:

- podstawowe elementy sieci osadniczej województwa wraz z ich powiązaniem transportowymi i infrastrukturalnymi;

- systemy obszarów chronionych;
- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym;
- obszary problemowe i metropolitalne.

Dla obszaru metropolitalnego sporządza się plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiący część planu województwa.

Samorządy gminne swoją politykę przestrzenną wyrażają w dokumentach noszących nazwę studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Sporządzane przez wójta (burmistrza, prezydenta), uchwalane są przez radę gminy. Określają one m.in.:

- kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy;
- obszary oraz zasady ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego;
- kierunki rozwoju systemów transportu i infrastruktury technicznej;
- obszary, na których będą rozmieszczane inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym;
- kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- obszary zagrożeń powodziowych i osuwiskowych.

Powyższe dokumenty stanowiące akty polityki przestrzennej charakteryzują się następującymi wspólnymi cechami:

Po pierwsze – są one wzajemnie powiązane w sposób zapewniający spójność polityki przestrzennej na wszystkich poziomach jej stanowienia. I tak w planie zagospodarowania przestrzennego województwa należy uwzględnić ustalenia koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, a z kolei w studiach gminnych należy uwzględniać ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Po drugie – powinny być one powiązane z innymi dokumentami planowania strategicznego, sporządzanymi odpowiednio na poziomie rządowym (krajowym), wojewódzkim i gminnym.

Po trzecie – są sporządzane w sposób zapewniający uspołecznienie procesu planowania i udział w tym procesie zainteresowanych osób i instytucji.

Po czwarte – podlegają one ciągłej obserwacji i ocenie pod kątem ich aktualności.

Realizacja polityki przestrzennej, w zakresie regulowanym ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, polega na przeznaczaniu terenów na określone funkcje i określaniu warunków ich zagospodarowania i zabudowy. Dokonuje się tego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku ich braku – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podstawowym dokumentem planistycznym o charakterze realizacyjnym jest w gminie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Generalnie ujmując, ustala on:

- przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, w tym tereny dla inwestycji celu publicznego;
- sposób zagospodarowania i zabudowy terenów.

Plan miejscowy jest jedynym dokumentem planistycznym, sporządzanym na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który posiada status aktu prawa miejscowego. Oznacza to, że jego ustalenia mają charakter powszechnie obowiązującego prawa i w związku z tym może on stanowić podstawę materialnoprawną wydawania jednostkowych decyzji administracyjnych. Żaden inny dokument planistyczny nie spełnia takiej funkcji. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Na jego podstawie wydawane są bezpośrednio decyzje o pozwoleniu na zabudowę.

Z systemowego punktu widzenia należy ponadto zwrócić uwagę na następujące sprawy:

- plany miejscowe muszą być zgodne z ustaleniami studium gminy;
- do planów miejscowych dołącza się prognozę skutków finansowych uchwalenia planu oraz tzw. prognozę oddziaływania na środowisko;
- plany miejscowe (i studia gmin) w ramach ciągłości procesu planowania muszą być analizowane pod kątem ich aktualności;
- zmiany planów miejscowych następują w trybie ich uchwalania;
- tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem wykorzystywane w sposób dotychczasowy;

W przypadku braku planu miejscowego, zmiana zagospodarowania terenu, polegająca na wykonaniu obiektu budowlanego, wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w drodze decyzji administracyjnej, do wydania której, co do zasady, upoważnienie mają wójt, burmistrz lub prezydent. Decyzje te wiążą organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

Dla inwestycji celu publicznego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu są ustalane w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś dla inwestycji pozostałych (prywatnych) w decyzji o warunkach zabudowy (rozdzielenie pomiędzy publicznymi i niepublicznymi inwestycjami dokonywane jest na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami). Decyzje te są wydawane na podstawie przepisów szczególnych (ustaw), na wniosek zainteresowanego (potencjalnego inwestora). Nie rodzą one jednak żadnych praw do terenu. Pozwolenie na budowę może otrzymać tylko ten adresat decyzji, który wykaże się prawem do terenu.

Obydwa rodzaje decyzji, których projekty muszą być przygotowane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, są wydawane po uzgodnieniach z licznymi organami i instytucjami. Na szczególne podkreślenie zasługuje wymóg uzgadniania tych decyzji z wojewodą, marszałkiem województwa i starostą,

w zakresie zgodności z ponadlokalnymi publicznymi zadaniami samorządowymi i rządowymi. Dotyczy to tych decyzji, które są wnioskowane na terenach, które w unieważnionych planach były przeznaczone pod te zadania. Chodzi tu o to, aby można było powstrzymać możliwość realizowania inwestycji niezgodnych z tymi zadaniami, poprzez zawieszenie postępowania do czasu uchwalenia planu miejscowego lub ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Ustawa reguluje kwestie dotyczą realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i planów zagospodarowania przestrzennego województw w zakresie procedur związanych z lokalizacją ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych. Warunkiem realizacji takiego zamierzenia, czyli otrzymania dlań pozwolenia na budowę, jest uwzględnienie danego zadania w planie miejscowym, bądź uzyskanie dlań decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Biorąc pod uwagę, że zarówno sporządzanie planów miejscowych, jak i wydawanie decyzji należy do kompetencji własnych gminy, niezwykle ważnym rozwiązaniem systemowym ustawy są zasady wprowadzania takich ponadlokalnych zadań do studiów gminnych i planów miejscowych. Z uwagi na to, że powiązania aktów planowania przestrzennego na poziomie kraju, województwa i gminy nie mają charakteru hierarchicznego, wprowadzania ponadlokalnych zadań do aktów planowania miejscowego dokonuje się z zachowaniem procedur negocjacyjnych, gwarantujących samodzielność władztwa planistycznego gminy.

W odniesieniu do zadań rządowych polega to na tym, że poszczególni ministrowie sporządzają stosowne programy, które po zatwierdzeniu stają się podstawą do wpisania zadań ponadlokalnych do rejestru prowadzonego przez odpowiedniego terytorialnie wojewodę i są wpisywane do planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wpisanie zadania do rejestru wojewódzkiego i do planu województwa daje z kolei podstawę do rozpoczęcia negocjacji z gminą na temat warunków wprowadzenia danego przedsięwzięcia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie zobowiązań finansowych z tym związanych. Negocjacje prowadzi marszałek województwa. Koszty wprowadzenia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego oraz zwrotu wydatków na odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy, a także koszty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych, są ustalane w umowie zawartej między marszałkiem województwa a wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta.

Gmina, przy zachowaniu powyższych procedur, ma obowiązek uwzględnienia w studium gminy i w planie miejscowym ponadlokalnych zadań publicznych. Nie wywiązanie się gminy z tego obowiązku skutkuje tym, że wojewoda sporządza plan miejscowy we własnym zakresie i wprowadza go w życie w trybie zarządzenia zastępczego.

Porównując ustawę z 2003 r. z ustawą z 1994 r. należy zwrócić uwagę na następujące różnice i zmiany systemowe (oraz ich brak):

- nastąpiło zwiększenie możliwości realizowania inwestycji w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- dookreślono przedmiot studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a także jego procedurę, nie zmieniając jednak jego statusu formalnoprawnego;
- ściśle powiązano stanowienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium gminy;
- zniesiono możliwości indywidualnego kwestionowania projektów planów w formie zarzutów;
- dokonano rozróżnienia procedur lokalizacyjnych (w przypadku braku planu) dla inwestycji celu publicznego i innych (prywatnych), tworząc ułatwienia dla tych pierwszych;
- wprowadzono zasadę „dobrego sąsiedztwa”;
- rozbudowano przepisy dotyczące planowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim, ustanawiając obowiązek sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych.

Z kolei odnosząc rozwiązania nowej ustawy do projektu z roku 2000 (najdalej idącego, jeśli chodzi o zmiany systemowe) należy zauważyć, że:

- zrezygnowano z dalej idącego wzmocnienia roli studium gminy jako podstawy lokalizacji inwestycji liniowych;
- odstąpiono od proponowanego wzmocnienia administracji urbanistycznej na drodze ustanowienia stanowisk urbanisty kraju, województwa i gminy;
- utrzymano nazewnictwo opracowań planistycznych z ustawy 1994 r..

Generalnie należy stwierdzić, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku była przede wszystkim pomyślana jako akt przystosowujący zasady gospodarki przestrzennej do sytuacji spowodowanej wygaśnięciem mocy obowiązującej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stanowiła ona „zmiany w systemie” a nie „zmianę systemu”. Świadczyć o tym może fakt utrzymania wszystkich dotychczasowych założeń systemu planowania przestrzennego, a w szczególności:

- niehierarchicznego modelu planowania przestrzennego (choć zostały wzmocnione relacje pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania);
- zasady ochrony własności, polegającej na możliwościach zagospodarowania terenu z tytułu wykonywania prawa własności mimo braku planu miejscowego;
- zakresu władztwa planistycznego gminy, czyniącego z niej najsilniejszy podmiot polityki przestrzennej.

4. Ocena ustawy z 2003 roku – nowe propozycje

Nowa ustawa od początku była przedmiotem krytyki. Niewątpliwie było to spowodowane narastającym niezadowoleniem z dotychczasowego funkcjonowania ustawy z 1994 r., odejściem od rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy z 2000 r., ale nade wszystko – unieważnieniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ta ostatnia okoliczność była główną przyczyną bardzo aktywnego zainteresowania się sprawami planowania przestrzennego ze strony środowisk inwestorsko-deweloperskich.

Potwierdzeniem tego może być fakt, iż w rok od uchwalenia ustawy Rada Ministrów przyjęła raport na temat barier inwestycyjnych, w którym krytycznie oceniono skuteczność systemu planowania przestrzennego w Polsce. Co ciekawe, raport ten przygotowało Ministerstwo Gospodarki, przy aktywnym udziale środowisk inwestorskich. W odniesieniu do planowania przestrzennego stwierdzał on m.in., że:

- ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu jest jedną z głównych barier inwestycyjnych;
- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoduje „nieprzewidywalność” przestrzeni, co zwiększa ryzyko inwestycyjne;
- występuje brak skorelowania planów zagospodarowania przestrzennego z planami inwestycyjnymi;
- niewłaściwie, uznaniowo jest interpretowana zasada „dobrego sąsiedztwa”;
- niejasno są określone kryteria dotyczące decyzji o ustalaniu warunków zabudowy;
- brak zsynchronizowania procedur dotyczących lokalizacji inwestycji z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

W następstwie przyjęcia raportu przez rząd, został przygotowany przez ministra infrastruktury we współdziałaniu z ministrem gospodarki projekt nowelizacji ustawy, następnie skierowany do konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych. W ich wyniku (zgłoszono ok. 700 uwag) rząd wycofał się z próby całościowej nowelizacji ustawy, a zamiast tego opracował projekt nowej ustawy, ale ograniczonej przedmiotowo i podmiotowo do regulacji planowania przestrzennego na poziomie gminy, odkładając dalsze zmiany dotyczące planowania ponadlokalnego na później.

Projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin oparty został na następujących głównych założeniach:

- ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania dokonywane będzie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które będą aktami prawa miejscowego;
- miejscowymi planami będą:

- 1) plan przeznaczenia, sporządzany dla terenu całej gminy;
 - 2) plan zabudowy, sporządzany dla terenu określonego w planie przeznaczenia;
 - 3) gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne, sporządzane dla terenu określonego w planie przeznaczenia.
- z chwilą uchwalenia planu przeznaczenia (w ciągu roku od wejścia w życie ustawy) znikną decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
 - do czasu uchwalenia planu zabudowy lub przepisów urbanistycznych (trzy lata od momentu uchwalenia planu przeznaczenia) decyzje budowlane będą wydawane na podstawie planu przeznaczenia;
 - w przypadku niewywiązania się gminy z nałożonych na nią zadań w zakresie sporządzania planów, stosowne działania zastępcze będzie podejmować administracja rządowa.

Projekt ustawy został warunkowo przyjęty przez Radę Ministrów 28 września 2004 r. Warunkowo – ponieważ nie uzyskał on wymaganej opinii strony samorządowej w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu, bowiem projektodawcy ustawy nie przedstawili jej skutków finansowych. Chodziło w szczególności o skutki przekształcenia studium gminy w plan przeznaczenia, który to plan jako przepis gminny kształtowałby wykonywanie prawa własności do nieruchomości, ze wszystkimi tego konsekwencjami odszkodowawczymi. Liczne próby rozwiązania tego sporu nie doprowadziły do osiągnięcia kompromisu i w rezultacie projekt nie został skierowany do Sejmu.

Wyłoniony, w wyniku wyborów parlamentarnych w 2005 roku, rząd uznał reformę planowania przestrzennego za sprawę priorytetową, wpisując ją na listę tzw. paktu stabilizacyjnego, a także powołując międzyresortowy zespół do spraw systemowych zmian w planowaniu przestrzennym. Efektami tego zainteresowania było:

W pierwszej kolejności – opracowanie i skierowanie do konsultacji społecznych projektu ustawy o planowaniu przestrzennym (powrót do nazw PRL-owskich), co miało miejsce w sierpniu 2006 roku. Zasadniczym *novum* tego projektu było usystematyzowanie spraw planowania przestrzennego, przede wszystkim w zakresie rozdzielenia warstwy analityczno-studialnej opracowań planistycznych od ich warstwy normatywnej (stanowiącej). Projekt ten spotkał się z zasadniczą krytyką ze strony środowisk zawodowych, głównie z uwagi na brak całościowej docelowej koncepcji reformy systemu planowania, co z kolei podważało sens tworzenia nowej ustawy. W związku z tym uznano, że w pierwszej kolejności należy dokonać nowelizacji ustawy z 2003 roku w zakresie usprawnienia obowiązujących procedur planistyczno-decyzyjnych w celu przyśpieszenia prac nad planami zagospodarowania przestrzennego, odkładając zmiany systemowe do czasu opracowania stosownych założeń. Dalsze prace nad tym projektem zostały zaniechane.

W drugim rzucie nastąpiło opracowanie projektu zmian o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt ten zakłada uproszczenie sporządzania planów miejscowych oraz wprowadzenie standardów urbanistycznych i spełnia kryteria tzw. małej nowelizacji ustawy. W czerwcu 2007 roku został on skierowany do Sejmu.

Stanowisko rządu odnośnie planowania przestrzennego zostało zawarte również w przyjętym w grudniu przez Radę Ministrów dokumencie „Polityka ekologiczna państwa na lata 2007 – 2013 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011 – 2014”. Znajdują się tam m.in. następujące stwierdzenia:

- 1) Planowanie przestrzenne zapewnia warunki utrzymania równowagi przyrodniczej w procesie organizacji przestrzeni dla potrzeb społeczności i prognozowania rozwoju gospodarczego.
- 2) Istnieje potrzeba wzmocnienia roli planowania jako instrumentu ochrony środowiska.
- 3) Średniookresowymi celami polityki ekologicznej są:
 - integracja problematyki środowiskowej i planowania przestrzennego wraz z konieczną odbudową struktur instytucjonalnych wspierających tę integrację;
 - integracja systemu monitoringu sieci Natura 2000 z systemem zarządzania gospodarką przestrzenną.
- 4) Kierunkami działań na lata 2007 – 2010 są:
 - odbudowa hierarchicznej struktury planowania przestrzennego – od szczebla krajowego, poprzez wojewódzki i powiatowy do gminnego;
 - opracowanie i wdrożenie wytycznych metodycznych, dotyczących pełnego uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska oraz identyfikacji konfliktów środowiskowych i przestrzennych oraz sposobów zarządzania nimi;
 - określenie zasad ustalania progów tzw. chłonności środowiskowej i pojemności przestrzennej wraz systemem monitorowania zmian;
 - opracowanie i wdrożenie wytycznych dotyczących wyznaczania korytarzy ekologicznych;
 - wprowadzenie analizy scenariuszowej zmian funkcji przestrzeni w relacji do zagrożeń środowiskowych;
 - weryfikacja i uporządkowanie systemu zarządzania siecią Natura 2000;
 - przeprowadzenie analizy możliwości powrotu zagadnień planowania przestrzennego do kompetencji organów ochrony środowiska.

W kwietniu 2007 roku ukazała się NIK-owska „Informacja o wynikach kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach”, w której znalazły się m.in. następujące uwagi i oceny:

- 1) NIK negatywnie ocenia kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w gminach w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- 2) Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowi istotne utrudnienie w rozpoczynaniu realizacji zamierzeń inwestycyjnych i skutkuje wyhamowaniem tempa ich rozwoju.
- 3) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003 r.) nie wprowadziła zasadniczych zmian systemowych w planowaniu przestrzennym i nie zapewniła usprawnienia procesu inwestycyjnego.
- 4) Stopień pokrycia gmin miejscowymi planami jest niewystarczający – większość pozwoleń na budowę uzyskiwano na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zamiast na podstawie planu miejscowego.
- 5) Liczne gminy nie wykonują ustawowego obowiązku polegającego na sporządzaniu ocen aktualności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
- 6) Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu następuje z niedochowaniem terminów ustawowych.
- 7) Rozstrzygnięcie o sposobie zagospodarowania terenu na drodze decyzji administracyjnej jest korupcjogenne.
- 8) Występują opóźnienia na szczeblu krajowego planowania. Brak aktualnej koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, co powoduje m.in. niemożność sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych.
- 9) Działalność organów administracji publicznej właściwych w sprawach planowania przestrzennego jest w niewystarczającym stopniu skoordynowana.

Podsumowując powyższe analizy, dotyczące reformowania planowania przestrzennego w zakresie działań urzędowych, należy stwierdzić, co następuje:

- 1) Gospodarka przestrzenna w Polsce od dłuższego już czasu znajduje się w głębokim kryzysie, który polega na:
 - niespójności oraz niestabilności podstaw prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego;
 - braku skutecznych instrumentów koordynacji planowania przestrzennego na poziomie gminy, regionu i kraju oraz między planowaniem przestrzennym a sektorowym;
 - braku dla przeważającej części obszaru kraju miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących gwarancję racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego;
 - braku klarownych reguł dotyczących przestrzennych uwarunkowań procesów

inwestycyjnych, co prowadzi do „nieprzewidywalności” polskiej przestrzeni oraz stanu społecznej dezorientacji w sprawach planowania przestrzennego;

- nadmiernej uznaniowości prawa, powodującej klimat podejrzliwości o korupcję wśród administracji architektoniczno-budowlanej.
- 2) Przyczyny kryzysu są nawarstwione i różnorodnie uwarunkowane. Z dzisiejszej perspektywy należy wszakże uznać, że głównym jego powodem są zaniechania władz odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, polegające na braku systematycznej kontroli skutków reformy planowania przestrzennego zapoczątkowanej w 1994 r., a w rezultacie na niepodejmowaniu we właściwym czasie działań zaradczych wobec niekorzystnych tendencji i zjawisk. Reakcje władz były z reguły spóźnione, a podejmowane inicjatywy legislacyjne niezbyt klarownie umotywowane i chaotycznie przygotowywane.
 - 3) Koronnym dowodem na potwierdzenie tej tezy było dopuszczenie – w wyniku unieważnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – do przerwania ciągłości planistycznej w gminach. Decyzja w tej sprawie była wyjątkowo nieprzemyślana i, co szczególnie godne ubolewania, została podjęta wbrew opiniom wszystkich działających w Polsce korporacji samorządu terytorialnego.
 - 4) Katalizatorem procesu rozkładu gospodarki przestrzennej było unieważnienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ta nieprzemyślana decyzja spowodowała, że sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego stały się przedmiotem regulacji „awaryjnych” i przepisów specjalnych (ustawa o drogach), komplikując i tak już złożoną materię prawną w tej dziedzinie.
 - 5) Zastrzeżenia dotyczące sposobu reformowania budzić musi w szczególności to, że:
 - prace nad radykalną zmianą systemu planowania przestrzennego toczą się w ramach akcyjnego działania, nastawionego na doraźne usprawnienie procesu inwestycyjnego, przy braku jasno określonej diagnozy oraz długofalowych celów i założeń tak zasadniczej reformy;
 - władze państwowe postrzegają siebie bardziej w roli arbitra rozstrzygającego spory (w dużej mierze wyimaginowane) między środowiskiem przedsiębiorców a urbanistami i architektami, niż w roli podmiotu odpowiedzialnego za tworzenie systemowych rozwiązań, podporządkowanych ogólnospołecznym kryteriom gospodarki przestrzennej;
 - pośpiech towarzyszący pracom legislacyjnym utrudnia przeprowadzanie konsultacji społecznych;
 - brak przejrzystości w pracach nad nowelizacją ustawy sprzyja podejmowanie dyskrecjonalnych działań lobbistycznych.

Wykaz wykorzystanych opinii i ekspertyz

Organizacje samorządu terytorialnego

- Stanowisko Zarządu Unii Metropolii Polskich w sprawie zmian w prawie o zagospodarowaniu przestrzennym [z 7 czerwca 2001 r.].
- Opinia Unii Metropolii Polskich, (przygotowana przez H. Izdebskiego) w przedmiocie projektowanego przyznania marszałkowi województwa kompetencji wydawania decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego [z 11 maja 2002 r.].
- Oświadczenie strony samorządowej (Opinia przygotowana przez Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska) w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 18 kwietnia 2002 r. [z 13 maja 2002 r.].
- *Ład od zaraz*. Opinia XV Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków o rządowym projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [z 14 czerwca 2002 r.].
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie rządowego projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 18 kwietnia 2002 [z 24 czerwca 2002].
- Ustalenia Zespołu Roboczego ds. ustawy nt. zagospodarowania przestrzennego. Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Infrastruktury [z 27 czerwca 2002 r.].
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk 622) [z 4 września 2002 r.].
- Ustalenia Zespołu Roboczego ds. ustawy nt. zagospodarowania przestrzennego. Zespół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego ds. Infrastruktury [z 15 lipca 2002 r.].
- Stanowisko Unii Metropolii Polskich w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych [z 24 czerwca 2003 r.].
- Opinia Komisji Unii Metropolii Polskich ds. Infrastruktury, Rozwoju Przestrzennego, Polityki Regionalnej i Środowiska oraz Komisji Polityki Przestrzennej i Mieszkaniowej Związku Miast Polskich w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o zmianie niektórych ustaw w wersji z 26 lipca 2004 r. [z 26 sierpnia 2004 r.].
- Konsylium Prawne Unii Metropolii Polskich. *Dlaczego w państwie prawnym plan przeznaczenia terenów gminy nie może być aktem prawa powszechnie obowiązującego?* [21 października 2004 r.].
- Oświadczenie Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego

w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin [z 25 października 2004 r.].

- Oświadczenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [z 16 listopada 2004 r.].
- Oświadczenie Strony Samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego [z 14 grudnia 2004 r.]
- *Konstytucyjne granice ochrony prawa własności w aspekcie prawodawstwa przestrzennego* [z 10 stycznia 2005] . Ekspertyza sporządzona na zamówienie UMP przez H. Izdebskiego.
- Stanowisko UMP w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin (druk sejmowy 36610) z 16 lutego 2005 r.]
- Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [z 22 kwietnia 2005 r.]. Opinia projektu nowelizacji ustawy, przygotowana przez H. Izdebskiego.
- Stanowisko w sprawie zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego [z 18 maja 2007 r.]. XX Ogólnopolska Konferencja Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków.
- Wnioski z III Konferencji *Inwestorski Tor Przeszkód – Bariery Administracyjne w Polsce*, Warszawa, 14 grudnia 2000.

Opinie organizacji inwestorów

- R. Kowalski: *Koncepcja ustawy o planowaniu przestrzennym*, Warszawa, 23 kwietnia 2001 r.
- Wnioski z VII Konferencji *Inwestorski Tor Przeszkód, Inwestorzy Państwu – Państwo Inwestorom*, Warszawa, 27 grudnia 2004 r.
- R. Kowalski: *Model Gospodarki Przestrzennej Gminy*, PKPP, Warszawa, 29 kwietnia 2004 r.
- Założenia nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa, marzec 2006 r.
- *Bariery w Inwestycyjnym Procesie Budowlanym*, Prezydium Konferencji Inwestorów, Warszawa, 13 kwietnia 2006 r.

Organy doradcze instytucji państwowych

- Opinia Prezydium KPZK na temat projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2002 r. [z 8 kwietnia 2002 r.].
- Wnioski z posiedzenia Plenarnego Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk pt. *Implikacje przestrzenne polityki rozwoju regionalnego 2007 – 2013* [z 20 października 2004 r.].
- Opinia KPZK PAN w sprawie projektu ustawy akt. Min. Budownictwa [z 8 czerwca 2006 r.].

- Memoriał ostrzegawczy o polityce regionalnej i przestrzennej w Polsce, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk [bez daty].
- Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o projekcie zmian w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym [z 21 listopada 1996 r.].
- Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej o aktualnych problemach gospodarki przestrzennej w świetle wybranych ustaw [z sierpnia 1998 r.].
- Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [z 16 czerwca 1999 r.].
- Protokół z posiedzenia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej [z dnia 6 lipca 1999 r.].
- Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [z 27 marca 2002 r.].
- Suplement do opinii Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z dnia 4 października 2006 r., dot. projektu ustawy o planowaniu przestrzennym.
- Protokół Trzeciego Posiedzenia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej [z 25 października 2006 r.].
- Protokół Szóstego Posiedzenia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej [z 5 marca 2007 r.].

Opinie ekspertów indywidualnych

- A. Jędraszko:
 1. *Ekspertyza ogólna projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* [Stuttgart, 7 września 1993 r.].
 2. *Plany miejscowe, a plany regionalne. Kilka uwag z perspektywy zachodniego sąsiada* [Stuttgart, 23 października 1997 r.].
 3. *Wstępne uwagi do projektu „Ustawy o planowaniu przestrzennym” z 26 marca 1999 r.* [Stuttgart, 28 kwietnia 1999 r.].
 4. *Jeszcze raz krytycznie. Kilka uwag do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z perspektywy państw Unii Europejskiej* [w: „Miasto”, kwiecień 2000 r.].
 5. *Komentarz ogólny do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2000 roku, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2000 roku* [Stuttgart, 19 września 2000 r.].
 6. *Projekt nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Komentarz ogólny do tekstu projektu z 8 sierpnia 2006 r.* [Stuttgart, 12 września 2006 r.].
 7. *Playorder w sprawie europeizacji ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej w Polsce. Zarys propozycji założeń nowej ustawy* [Stuttgart, luty 2007 r.].

- B. Kolipiński:
 1. *Opinia o projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [wersja z 22 listopada 2002].
 2. *Założenia do modelu planowania przestrzennego w Polsce. Planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym* [z 2005 r.]. Razem z Marcinem Świetlikiem.
 3. *Opinia na temat nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [z 2007 r.].
- J. Sepiół:

Planowanie regionalne na tle systemu gospodarki przestrzennej w Polsce [Kraków, czerwiec 1998].
- J. Kołodziejski:
 1. *Opinia o projekcie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 15 kwietnia 1999 r.* [Gdańsk 16 czerwca 1999 r.].
 2. *W sprawie jakości i kultury kształtowania polskiej przestrzeni – list otwarty do parlamentarzystów i władz samorządowych* [Kraków, 1 października 2001].
- J. Grabowski:

Opinia prawna w sprawie zasadności niektórych poprawek do rządowego projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Katowice, 4 stycznia 2003 r.].
- M. Canfield:

Nowy model gospodarki przestrzennej – uwagi ogólne do zaproponowanego modelu [z 5 maja 2004 r.].
- A. Kowalewski:

Tezy do działań legislacyjnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego [z 2005 r.] (opracowanie na podstawie materiałów KRIU).
- Pankau F.:

Model części systemu: Planowanie zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument rozwoju [Gdańsk – Włocławek, czerwiec 2006 r.].
- S. Furman:
 1. *Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych innych ustaw.*
 2. *Komentarz do projektu ustawy: Konieczne zmiany w planowaniu*, „Gazeta Prawna” Nr 2 (1872) [z 2007 r.].

Opinie organizacji społeczno-zawodowych

- Przedłożenie Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie zagospodarowania przestrzennego, TUP, Warszawa, 1998 r.
- Stanowisko Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie projektu Ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym, Warszawa, 27 kwietnia 1999 r.

- Wybrane problemy związane z projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa, kwiecień 1999 r.
- System planowania przestrzennego w kraju oraz zasady zmian ustawodawstwa w tym zakresie, TUP, Warszawa, 15 grudnia 2000 r.
- Kierunki restrukturyzacji systemu planowania przestrzennego kraju (tezy na posiedzenie Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich 25 stycznia 2001 r.), TUP, Warszawa, styczeń 2001 r.
- Stanowisko Rady Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie zmian w planowaniu na poziomie lokalnym na tle systemu planowania przestrzennego, TUP, Warszawa 25 stycznia 2001 r.
- Ustalenia przedstawicieli SARP i TUP w sprawie prac nad projektem ustawy o planowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa 23 marca 2001 r.
- Kierunki nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (materiał do dyskusji na posiedzenie Zarządu Głównego TUP w dniu 15 marca 2000 r.), TUP, Warszawa, luty 2002 r.
- Stanowisko Rady TUP w sprawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 18 kwietnia 2002 r., TUP, Warszawa 8 maja 2002 r.
- Bariery i Problemy Gospodarki Przestrzennej w Polsce. Raport Krajowego Sekretariatu „Habitat”, 2003 r.
- Opinia o rządowym projekcie ustawy o planowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa, 5 maja 2006 r.
- Opinia TUP o projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa, 21 stycznia 2007 r.

Bartłomiej Kolipiński i Barbara Szulczewska

Bartłomiej Kolipiński – urbanista, specjalista w zakresie planowania regionalnego, wiceprezes Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich i wicedyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego.

Barbara Szulczewska – dr hab., profesor w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, gdzie kieruje Katedrą Architektury Krajobrazu, specjalistka w zakresie planowania terenów zielonych oraz zrównoważonego rozwoju miast.

WSZECHNICA POLSKA

SZKOŁA WYŻSZA
TOWARZYSTWA WIEDZY POWSZECHNEJ W WARSZAWIE

Proponujemy
bogatą ofertę programową:

**studia licencjackie, stacjonarne i zaoczne,
na 17 specjalnościach w ramach 6 kierunków**

BEZ
EGZAMINÓW WSTĘPNYCH

BEZ
LIMITU PUNKTÓW

BEZ
KONKURSU ŚWIADECTW

Zapraszamy
do Pałacu Kultury i Nauki w Warszawie
oraz na naszą stronę internetową

www.wszepnicapolska.edu.pl

Bartłomiej Kolipiński

Problemy reformy planowania przestrzennego w Polsce

Przy okazji licznych ostatnio rocznicowych uroczystości zgodnym chórem wyrażana jest opinia, że do niewątpliwych sukcesów rozpoczętej w 1989 r. transformacji należy reforma samorządowa. Równoległe, choć mniej oficjalnie, mówi się o kryzysie planowania przestrzennego w Polsce, a więc jednego z najważniejszych zadań odrodzonych samorządów. Skąd ta rozbieżność ocen? Poniższe uwagi są próbą odpowiedzi na to pytanie.

Planowanie przestrzenne, jak każda dziedzina działalności publicznej, podlega wpływom czynników politycznych (ustrojowych). W okresie poprzedzającym reformę samorządową planowanie przestrzenne, a jeszcze bardziej planowanie gospodarcze, traktowano jako wyróżnik ustrojowy państwa socjalistycznego, część silnie scentralizowanego i zhierarchizowanego systemu państwowego, co samo w sobie było zaprzeczeniem autentycznej samorządności i demokracji.

Gwoli prawdy należy jednak powiedzieć, że w owym okresie, mimo niesprzyjających okoliczności ustrojowo-politycznych, myśl urbanistyczna żywo się rozwijała, przede wszystkim dzięki zaangażowaniu licznego środowiska planistów przestrzennych. Sprzyjała temu zarówno organizacja planowania, oparta na biurach i pracowniach budżetowych, jak również dobrze rozwinięte zaplecze naukowe, a także liczne kontakty międzynarodowe.

Mimo tych osiągnięć było jasne, że system planowania przestrzennego musiał po roku 1989 ulec daleko idącym zmianom, przede wszystkim pod wpływem takich czynników jak:

- restytucja pełnoprawnego (upodmiotowionego) samorządu terytorialnego;
- wprowadzenie w miejsce systemu nakazowo-rozdzielczego gospodarki rynkowej;
- rzeczywista ochrona prawa własności (równa w stosunku do każdej formy własności);
- respektowanie zasady demokratycznego państwa prawnego,

Rozpoczęta na przełomie lat 1989 i 1990 r. reforma planowania przestrzennego, nie była aktem jednorazowym. Co więcej, w świetle konstatacji z pierwszego zdania niniejszego tekstu można powiedzieć, że proces reformowania planowania przestrzennego jest po dwudziestu latach daleki od zakończenia. Charakteryzując dotychczasowy jego przebieg chciałbym, dla potrzeb tego artykułu, wyróżnić trzy fazy, które w nawiązaniu do terminologii żeglarskiej można określić jako: zmiana kursu, zwrot i dryf.

Pierwsza faza obejmowała lata 1989 – 1995 i polegała na przystosowaniu modelu planowania przestrzennego do nowych uwarunkowań wynikających z rozpoczętej transformacji systemowej. W okresie tym funkcjonowała nadal ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r., jedynie znowelizowana i dostosowana do nowej rzeczywistości społeczno-ekonomiczno-politycznej. Wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone przed 1989 rokiem zachowały jednak moc, dzięki czemu zapewniona została ciągłość planowania przestrzennego.

Zasadniczej zmianie uległ natomiast kontekst planowania. Z chwilą upodmiotowienia społeczności lokalnych na drodze reaktywowania samorządu gminnego, nastąpiło zerwanie z zasadą jednolitych organów władzy państwowej, w wyniku czego gminy stały się w pełni samodzielnymi podmiotami polityki przestrzennej. Znalazło to potwierdzenie w ustawie o samorządzie gminnym, w której zapisano, że sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska należą do zadań własnych gminy. Jednocześnie, w wyniku likwidacji wojewódzkich rad narodowych, zniknął podmiot planowania wojewódzkiego. Funkcje te zostały niejako zastępczo przypisane wojewodzie, czyli terenowemu organowi administracji rządowej. Jednocześnie likwidacji uległo planowanie społeczno-gospodarcze. W wyniku tych zmian model planowania przestrzennego przekształcił się z jednolitego, hierarchicznego systemu w model dualistyczny, na który składało się: a) planowanie samorządowe na poziomie gminy, b) planowanie rządowe na poziomie województwa i kraju.

Faza druga („zwrotu”) została zapoczątkowana wejściem w życie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Przyjęte w niej rozwiązania (zaczęły obowiązywać od 1995 roku) oznaczały zasadniczą zmianę modelu planowania przestrzennego. Nowy model opierał się na następujących założeniach:

1. Rząd, samorząd województwa (od jego powstania w 1999) i gminy zostały zobowiązane do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, odpowiednio na podstawie następujących dokumentów:
 - koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
 - planów zagospodarowania przestrzennego województw,
 - studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.
2. Przyjęto, że dokumenty te mają charakter kierunkowo-koncepcyjny i jako takie nie określają w sensie prawnym przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania, co oznacza, że nie mogą stanowić podstawy materialnoprawnej do wydawania decyzji administracyjnych ustalających lokalizację inwestycji. Jednocześnie założono, że dokumenty te będą ze sobą zgodne (spójne).
3. Aktem ustalającym przeznaczenie terenu i sposób jego zagospodarowania, stanowiącym podstawę prawną decyzji administracyjnych – a więc aktem o charakterze wykonawczym w stosunku do aktów polityki – uczyniono

miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jego sporządzanie powierzono gminie jako zadanie samodzielne (własne). Samodzielność ta polega na tym, że żaden inny podmiot publicznej gospodarki przestrzennej nie sprawuje nad nią nadzoru celowościowego, co jest równoznaczne z zerwaniem zasady hierarchiczności w planowaniu przestrzennym.

4. W konsekwencji powyższego przyjęto, że niezbędnym warunkiem realizacji inwestycji jest ich umieszczenie w planie miejscowym. W przypadku ponadlokalnych inwestycji publicznych (wojewódzkich i rządowych) umieszczenie w planie miejscowym miało następować na podstawie odpowiednich programów oraz po przeprowadzeniu negocjacji z gminą na temat warunków (m.in. finansowych i dotyczących terminów) ich uwzględnienia.
5. W szczególnych przypadkach braku planu miejscowego możliwa była realizacja inwestycji, ale tylko prywatnych (!), na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), ale przy zastosowaniu specjalnego, zbliżonego do procedury planistycznej, trybu jej wydawania.
6. Przyjęto, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa sposób wykonywania prawa własności do nieruchomości, w myśl zasady, że każdy właściciel nieruchomości ma prawo do jej zagospodarowania z mocy samej ustawy, ale na warunkach określonych w planie miejscowym. Jednocześnie przyjęto, że właściciel nieruchomości ma prawo do rekompensaty z tytułu obniżenia jej wartości na skutek uchwalenia planu miejscowego.

Ponadto, w ramach przepisów przejściowych ustawodawca zdecydował, że plany miejscowe sporządzone przed wejściem w życie ustawy po pięciu latach utracą z mocy ustawy ważność.

Wdrażanie nowych zasad planowania napotykało od początku na duże trudności. Pełna analiza ich przyczyn nie zmieściłaby się w tym opracowaniu. Dlatego wymienię tylko skrótowo najważniejsze problemy i okoliczności z tym związane:

Po pierwsze – ustawa weszła w życie bez należytego przygotowania pod względem informacji i szkoleń. Uwaga ta dotyczy zarówno „użytkowników” ustawy, czyli potencjalnych inwestorów, jak i administracji publicznej (rządowej i samorządowej), zobowiązanej do jej stosowania. W szczególności „grzech zaniechania” popełniła administracja rządowa (ministrowie), która nie przystąpiła do opracowania programów rządowych, mających kluczowe znaczenie dla realizacji strategicznych inwestycji infrastrukturalnych.

Po drugie – wdrażanie nowego systemu od początku było obciążone brakiem korelacji i synchronizacji, ponieważ studia gmin powstawały z reguły przed studiami/planami województw, a te z kolei przed koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Gminy przystępując do sporządzania studiów nie miały więc wystarczającej wiedzy na temat regionalnej i krajowej polityki przestrzennej.

Po trzecie – wdrażanie nowych rozwiązań zostało spowolnione, z jednej strony – na skutek utrzymania w mocy starych planów, z drugiej – w wyniku obaw przed skutkami finansowymi uchwalania nowych planów, obejmującymi wypłacanie rekompensat właścicielom nieruchomości przeznaczanych na cele publiczne.

Po czwarte – wdrażaniu nowej ustawy nie towarzyszyła systematyczna analiza i ocena jej skuteczności.

Wymienione przyczyny spowodowały, że niektóre z kluczowych ogniw nowego systemu planowania przestrzennego nie zostały wypełnione. Zburzyło to przyjętą w ustawie konstrukcję funkcjonalnych powiązań. W szczególności dotyczyło to braku programów zadań rządowych. W dokumencie „Gospodarka Przestrzenna, Nieruchomości, Budownictwo Mieszkaniowe”, przyjętym w 1998 roku przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów, stwierdzono na ten temat, co następuje:

Obecnie obowiązujący system programowania zadań publicznych, szczególnie na poziomie ponadlokalnym, nie sprawdził się. Okres trzech lat realizacji ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia do stwierdzenia, że system ten nie funkcjonuje lub nie jest stosowany. Naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie nie podejmują działań na rzecz programowania zadań publicznych. Częściowo jest to spowodowane świadomością, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego od wielu lat są zarezerwowane tereny dla ważnych zadań rządowych. Obserwuje się jednak tendencję do usuwania z planów miejscowych tych zadań, które nie są objęte programami rządowymi. Wprowadzona ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym instytucja „zadań rządowych” nie została wystarczająco zdefiniowana i jest martwa. W efekcie rejestry tych zadań, zarówno centralne, jak i wojewódzkie, są puste. Co więcej, organy odpowiedzialne za ich sporządzanie nie prowadzą prac nad takimi dokumentami¹.

Tak więc „zwrot” się nie udał. Świadomość tego nie była jednak powszechna, ponieważ istniała jeszcze wtedy silna wiara w „dziejową konieczność” wdrażania „jedynie słusznych” założeń reformy. To powodowało, że próby zmiany ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, podejmowane począwszy od 1998 roku, a polegające m.in. na zapewnieniu silniejszej pozycji podmiotom realizującym inwestycje ponadlokalne o znaczeniu strategicznym (drogi, koleje, infrastruktura energetyczna) napotykały na opór ze strony zwolenników poglądu o wiodącej i autonomicznej roli gminy w systemie planowania przestrzennego.

W wyniku nieudanego zwrotu rozpoczęła się faza dryfu. Kiedy dokładnie to nastąpiło – trudno jednoznacznie określić. W pełni zasadnie można przyjąć, że łączy się to z unieważnieniem planów miejscowych, a więc należałoby wskazać rok 2003, gdyż w tym roku uchwalono nową ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która definitywnie przesądziła o unieważnieniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zanim jednak do tego doszło mieliśmy do czynienia z fazą przejściową, którą – trzymając się terminologii żeglarskiej – można scharakteryzować stwierdzeniem, że sternik stracił głowę. Zrozumienie o co tu chodzi wymaga przypomnienia następujących faktów.

¹ Dokument cytowany na s. 19.

Ustawa z 1994 r. zawiesiła wykonanie decyzji o unieważnieniu planów miejscowych na 5 lat. Pod koniec 1999 roku, czyli ostatniego roku *vacatio legis*, okazało się, że nowe plany pokrywają nie wiele więcej niż 10 % powierzchni kraju. W tej sytuacji wejście w życie omawianego przepisu oznaczałoby paraliż inwestycyjny – dotyczący zwłaszcza inwestycji publicznych – praktycznie na terenie całego kraju. W związku z tym w ekstra pilnym trybie zmieniono ustawę, przedłużając o kolejne dwa lata ważność planów, ale nie zmieniając innych jej uregulowań. Była to typowa decyzja *ad hoc*, która w gruncie rzeczy niczego nie była w stanie zmienić w sensie systemowym. Nie bardzo bowiem wiadomo na co liczone, wydłużając termin ważności starych planów o dwa lata, a nie zmieniając zasad i rygorów sporządzania nowych planów, skoro w ciągu poprzednich 5 lat niewiele zrobiono.

Groźba unieważnienia planów i decyzja o ich przedłużeniu przypomniła opinii publicznej o problemach zagospodarowania przestrzennego. Co prawda część zainteresowanych (w tym zwłaszcza gminy) uznała, że skoro raz przedłużono termin ważności planów, to zapewne nie po to, żeby doprowadzić do ich unieważnienia za dwa lata i spokojnie czekała z wiarą, że rząd „coś tam wymyśli”. Widmo utraty ważności planów zaczęło jednak wzbudzać też coraz większy niepokój, zwłaszcza wśród inwestorów. Trzeba bowiem wiedzieć, że zagrożone utratą ważności były przede wszystkim miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego, które z punktu widzenia swobody inwestowania były bardzo atrakcyjne, a za to bardzo nieskuteczne jako narzędzie kształtowania ładu przestrzennego. Brało się to głównie z tego, iż według orzecznictwa sądów administracyjnych po roku 1990 wszelkie wątpliwości wynikające z niedookreślenia (ogólności) ustaleń planów miejscowych były interpretowane na korzyść inwestora (właściciela nieruchomości), w myśl zasady: co nie zakazane, to dozwolone.

Zainteresowani deweloperzy znaleźli pozornie prosty sposób wyjścia z impasu spowodowanego unieważnieniem planów: zaczęli lansować pomysł, aby studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania, które prawie wszystkie gminy już wtedy posiadały, przekształcić, a w zasadzie przemianować, w plany zagospodarowania przestrzennego, ze wszystkimi tego konsekwencjami prawnofinansowymi. Przeciwno temu pomysłowi byli urbaniści, którzy jako wykonawcy studiów gmin świetnie wiedzieli, że do takiej roli one się nie nadają. Przeciwno temu pomysłowi, choć z innych nieco pozycji, były też gminy; obawiały się one przede wszystkim skutków finansowych, spowodowanych koniecznością wypłacania rekompensat na wielką skalę. Trzeba jednak powiedzieć, że ani urbaniści ani samorządowcy nie mieli spójnych, systemowych pomysłów na rozwiązanie omawianego problemu.

Jak już wspomniałem, ostatecznie kwestię zawieszanej decyzji o unieważnieniu miejscowych planów rozstrzygnęła uchwalona w 2003 r. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca, wbrew opiniom samorządów, zdecydował się nie przedłużać ważności starych planów. Jednocześnie, jakby

bojąc się skutków własnej decyzji, polegających na zablokowaniu możliwości lokalizowania inwestycji, dopuścił możliwość inwestowania na terenach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wykorzystując w tym celu znaną z ustawy z 1994 r. instytucję decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Trzeba w tym miejscu koniecznie przypomnieć i wyjaśnić, że pod tą nie nową nazwą, ustawa z 2003 r. wprowadziła faktycznie całkiem nowe rozwiązanie do systemu prawa przestrzennego. Pod rządami ustawy z 1994 r. podstawowa funkcja decyzji o warunkach zabudowy polegała bowiem przede wszystkim na przenoszeniu ustaleń planów miejscowych w stosunku do konkretnych zamierzeń inwestycyjnych. Była to więc *de facto* znana z dawniejszych czasów tzw. informacja o terenie, z tym tylko, że wydawana w formie decyzji administracyjnej. Chodziło bowiem o to, żeby poddać kontroli administracyjno-sądowej sposób interpretowania przez urzędników gminnych zapisów planistycznych, wyznaczających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

Istniała też wprawdzie druga funkcja tej decyzji, która polegała na ustalaniu warunków zabudowy w przypadku braku planów miejscowych, ale przy dużych ograniczeniach dotyczących zakresu jej stosowania (tylko inwestycje prywatne) i wg specjalnej procedury, zbliżonej do procedury planistycznej. W praktyce, w tej drugiej roli decyzje o warunkach zabudowy nie były stosowane, ponieważ do czasu unieważnienia planów miejscowych ich występowanie było stuprocentowe.

Ustawa z 2003 r. zniósła dotychczasową podstawową funkcję decyzji o warunkach zabudowy (na podstawie planu miejscowego uzyskuje się obecnie bezpośrednio pozwolenie budowlane). Zwiększyła natomiast możliwości stosowania decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego, rozszerzając ich zakres przedmiotowy na inwestycje publiczne i znosząc specjalną procedurę ich wydawania. Oprócz tych zmian nowa ustawa nie wprowadziła żadnych istotnych rozwiązań zmieniających system planowania przestrzennego co do struktury, funkcji i procedur sporządzania poszczególnych aktów planowania.

W rezultacie powstała dość dziwna sytuacja; nowa ustawa utrzymała bowiem w zasadzie dotychczasowy model planowania przestrzennego, a jedyne jej *novum* polegało na dopuszczeniu na tak dużą skalę możliwości kształtowania ładu przestrzennego na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych. Powstały więc dwa odrębne sposoby ustalania warunków zabudowy: na gruncie planu (sposób planowy) i na gruncie decyzji o warunkach zabudowy (sposób bezplanowy). Ten drugi sposób, który w ustawie z 1994 r. był pomyślany jako przypadek szczególny, pod rządami nowej ustawy, wobec tak dużego deficytu planów miejscowych, znalazł powszechne zastosowanie.

Jakie są główne różnice pomiędzy tymi dwoma sposobami? Po pierwsze, w przypadku braku planu miejscowego warunki zabudowy są ustalone w trybie decyzji administracyjnej, a to oznacza, że decyzja o tym, co i gdzie można wybudować leży w rękach urzędników, a nie w rękach organu stanowiącego, czyli

rady gminy. A każdy kto zetknął się z realnym światem biurokracji wie, że łaska urzędnicza na pstrym koniu jeździ. Resztę można sobie dopowiedzieć.

Po drugie, brak planów miejscowych oznacza, że warunki zabudowy nie są ustalane w trybie demokratycznych procedur planistycznych, które gwarantują wszystkim zainteresowanym osobom i instytucjom udział w tym procesie i dzięki temu pozwalają wywagać interesy publiczne i indywidualne. W trybie postępowania administracyjnego prawo uczestnictwa mają tylko osoby posiadające tzw. interes faktyczny i prawny, co praktycznie eliminuje udział organizacji społecznych i innych podmiotów reprezentujących interesy wspólne.

Po trzecie – i najważniejsze – w przypadku braku planu miejscowego teren pod względem prawnym nie ma swego przeznaczenia i nie ma też prawnie określonych warunków jego zabudowy. To zaś oznacza, że wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy nie ma innego odniesienia prawnego jak tylko przepisy ogólne, wynikające z różnych i licznych ustaw (np. o ochronie przyrody, o zabytkach, o drogach publicznych itd). W takich przypadkach rolę urzędnika wydającego decyzję jest wyłącznie sprawdzenie, czy zamiar inwestora jest zgodny z tymi ustawami. Nie ma natomiast on prawa oceniać, czy jedno zamierzenie będzie pasowało do drugiego. Nie ma takiego prawa, bo nie ma planu miejscowego. Do czego to prowadzi – wystarczy rozejrzeć się dookoła.

Nowa ustawa od początku wzbudzała wiele kontrowersji, przy czym w zasadzie nikogo nie zadawała. Nawet jej projektodawcy wyrażali pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy jest złem koniecznym. Również deweloperzy, którzy zetknęli się z biurokratyczną rzeczywistością wydawania decyzji o warunkach zabudowy szybko zniechęcili się do tej formy lokalizacji inwestycji. Z kolei inwestorzy realizujący duże przedsięwzięcia infrastrukturalne nie znaleźli w nowej ustawie żadnych rozwiązań, które usprawniałyby proces inwestycyjny z ich punktu widzenia. Z czasem narastało także niezadowolenie urbanistów, gdyż negatywne skutki ręcznego sterowania rozwojem miast i gmin przy pomocy decyzji o warunkach zabudowy stawały się coraz bardziej widoczne. Gminom natomiast trudno było się pogodzić, że wbrew ich woli unieważniono stare plany, a jednocześnie nie stworzono żadnych zachęt i ułatwień pobudzających robienie nowych planów (nowa ustawa wręcz skomplikowała procedury planistyczne).

Potwierdzeniem tej szczególnej sytuacji było dość osobliwe wydarzenie, a mianowicie po roku funkcjonowania nowej ustawy – ten sam rząd, który ją przygotował, sporządził dokument, w którym stwierdził, że główną barierą inwestycyjną jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wyraził jednocześnie wolę jej zmiany, poprzez wzmocnienie funkcji regulacyjnej planowania przestrzennego. Również w programach kolejnych rządów i zapowiedziach właściwych ministrów znajdowały się podobne diagnozy i programy naprawcze. Jednak jak dotychczas wszystkie próby zmiany tego powszechnie krytykowanego stanu rzeczy nie powiodły się. Wbrew deklarowanym hasłom o potrzebie przywrócenia obowiązujących w krajach europejskich zasad kształtowania ładu

przestrzennego, praktyczne działania zasady te gwałciły i pogłębiały planowanie przestrzenne w Polsce w kryzysie i chaosie. Można więc powiedzieć, że nasz system planowania przestrzennego zoczył z wyznaczonego kursu i dryfuje.

Jakie są tego symptomy? W ujęciu zgeneralizowanym można je opisać następująco:

Pierwszym symptomem były błędy prawne. I tak, mimo powszechnie głoszonych opinii o negatywnych skutkach decyzji o warunkach zabudowy, nie podjęto żadnych działań zmierzających do ograniczenia ich stosowania. Wręcz przeciwnie, przepisy, które początkowo w tej kwestii wprowadzały pewne rygory i ograniczenia, w wyniku interpretacji sądów administracyjnych, a także w świetle przepisów wykonawczych, ulegały złagodzeniu, a nawet wypaczeniu. Najbardziej wymownym tego przykładem jest sprawa tzw. dobrego sąsiedztwa. Otóż zamiarem projektodawcy ustawy było, aby decyzje o warunkach zabudowy mogły być stosowane tylko na działce sąsiadującej z działką już zabudowaną, przy założeniu, że warunkiem sąsiedztwa jest przynajmniej jedna wspólna granica pomiędzy nimi. W ustawie warunek ten nie został jednak zapisany, co pozwoliło na rozszerzoną interpretację pojęcia „działka sąsiednia”, a to z kolei miało decydujący wpływ na rozlewanie się zabudowy na terenach dotychczas niezabudowanych, zwłaszcza podmiejskich.

Kolejnym krokiem poszerzającym pole stosowania decyzji o warunkach zabudowy była dokonana w 2008 r. zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zniosła ona bowiem rygory ochronne gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast. Polegały one na tym, że zmiana przeznaczenia terenów rolnych na cele budowlane mogła nastąpić, co do zasady, wyłącznie na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i to pod warunkiem uzyskania zgody organów właściwych w sprawach rolnictwa (ministra, zarządu województwa), co było równoznaczne z ograniczeniem stosowania decyzji o warunkach zabudowy. Należy przy tym zauważyć, że deklarowaną intencją ustawodawcy było zniesienie tzw. zgód rolnych, stanowiących w rzeczywistości biurokratyczny element procedury planistycznej. Rzecz w tym jednak, że w obowiązującym stanie prawnym zniesienie zgód rolnych oznaczało automatycznie zniesienie obowiązku robienia planów miejscowych. Czy było to przypadkowe wylanie dziecka z kąpielą? Śmiem wątpić.

Drugim symptomem dryfu jest sygnalizowana już tu sprawa braku systemowych rozwiązań dotyczących rezerwowania terenów pod ponadlokalne – zwłaszcza liniowe – inwestycje infrastrukturalne. W świetle dotychczasowej krytyki tego stanu rzeczy można się było spodziewać, że zmiany będą zmierzać do przywrócenia niezbędnej hierarchiczności w planowaniu przestrzennym, z jednoczesnym uwzględnieniem powszechnie stosowanej w cywilizowanym świecie zasady, w myśl której podstawą materialnoprawną pozwoleń budowlanych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem okazało się, że ustawodawca postanowił problem ten rozwiązać w zupełnie inny sposób,

a mianowicie na drodze tzw. specustaw infrastrukturalnych. Początkowo dotyczyło to tylko dróg krajowych. Dzisiaj specustawy obejmują budowę wszystkich dróg publicznych, a także budowę linii kolejowych, lotnisk, przedsięwzięć związanych z EURO 2012, a w projekcie jest ustawa dotycząca inwestycji energetycznych. Wszystkie one mają na celu usprawnienie procesów inwestycyjnych. Wspólnym ich mianownikiem w sprawach lokalizacyjnych jest kuriozalne stwierdzenie, że w odniesieniu do tych inwestycji przepisy o planowaniu przestrzennym nie obowiązują, co jest w całkowitej sprzeczności z najgłębszą istotą planowania przestrzennego, polegającą na koordynacji procesów inwestycyjnych w wymiarze lokalnym, regionalnym i krajowym.

Trzecim symptomem dryfu są zaniechania dotyczące spełniania ustawowego obowiązku polegającego na sporządzaniu i uchwaleniu planów zagospodarowania obszarów metropolitalnych. Obowiązek ten spoczywa na władzach samorządów województw od 2003 r., ale do dzisiaj nie może być spełniony, mimo iż są gotowe projekty tych planów. Problem w tym bowiem, że ustawodawca nie wiadomo czemu przyjął, że granice obszarów metropolitalnych (które dzisiaj są wyłącznie kategorią planistyczną) mają być wyznaczane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, której nie ma i nie wiadomo kiedy będzie, ponieważ z formalnego punktu widzenia nie ma jeszcze projektu takiej koncepcji.

Wymienione przeze mnie symptomy kryzysu planowania przestrzennego w Polsce są przedstawione w sposób zgeneralizowany, systemowy. Niezależnie od tego ujęcia można by sporządzić jeszcze długą listę bardziej konkretnych i szczegółowych zarzutów do istniejących przepisów. Świadomie jednak je pomijam. Uważam bowiem, że niezależnie od potrzeby poprawiania głupich i nieskutecznych regulacji, konieczna jest reforma systemowa planowania przestrzennego w Polsce. Jej myślą przewodnią powinno być hasło: Powrót do normalności. To znaczy, że na pytanie, co robić w przypadku braku planów miejscowych, należy się zdecydować na stanowczą i prostą odpowiedź: Trzeba robić plany! Skończyć należy ze stosowaniem protez w postaci decyzji o warunkach zabudowy. Należy przywrócić właściwą rangę planom zagospodarowania sporządzanym na różnych poziomach organizacji państwa. Trzeba wreszcie w sposób odważny zdefiniować pojęcie interesu publicznego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jeśli tego nie zrobimy, to niniejszy tekst będzie tylko jeszcze jedną, kolejną częścią niekończącej się opowieści.

Bartłomiej Kolipiński



WSZECHNICA POLSKA

SZKOŁA WYŻSZA
TOWARZYSTWA WIEDZY POWSZECHNEJ W WARSZAWIE

W 2010 r. decyzją Komisji Europejskiej Wszechnica Polska Szkoła Wyższa Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie otrzymała Kartę Uczelni ERASMUSA (*Erasmus University Charter*), co umożliwi Uczelni uczestniczenie w programie ERASMUS i ubieganie się o fundusze na przewidziane w nim działania.

W bieżącym roku akademickim 2010/2011 Wszechnica Polska obok sektorowego programu COMENIUS – praktyki dla studentów ze specjalnością nauczycielską, realizować będzie program ERASMUS w zakresie SMP (*Student Mobility-Placements*), a w następnej kolejności SMS (*Student Mobility-Studies*) – wymiana studentów z uczelniami partnerskimi dla odbycia części studiów.

Kolejnymi etapami wdrażania programu ERASMUS będzie STA (*Staff Teaching Assignments*) – wymiana nauczycieli w celu prowadzenia zajęć w uczelni partnerskiej.

Te i inne ważne informacje na naszej stronie internetowej:

www.wszehnicapolska.edu.pl

Janusz Radziejowski

Ochrona środowiska a planowanie przestrzenne

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie zarysu problemów interakcji pomiędzy ochroną środowiska a gospodarką przestrzenną w świetle obowiązujących przepisów prawnych, zarówno krajowych jak i międzynarodowych, obowiązujących na terenie naszego kraju. Jest rzeczą oczywistą, że planowanie przestrzenne jest podstawowym narzędziem zapewniającym skuteczne działania na rzecz ochrony środowiska, pozwalając nie tylko na jego ochronę, ale i racjonalne korzystanie z jego zasobów – w tym także poprzez ograniczenie ekstensywnego użytkowania przestrzeni.

Dla zrozumienia skali relacji środowisko – gospodarka przestrzenna niezbędne jest przeanalizowanie regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska, które mogą mieć wpływ na planowanie przestrzenne. Jest to zadanie skomplikowane, gdyż prawo ulega częstym zmianom – np. w roku 2008 wprowadzono przepisy w zasadniczy sposób zmieniające procedury dotyczące ocen oddziaływania na środowisko oraz udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji w zakresie planów, programów i inwestycji. Od lat gospodarka przestrzenna w Polsce funkcjonuje też z perspektywą zmian podstawowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Ze względu na fakt, że Polska ma liczne zobowiązania w tej dziedzinie, w tym także wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, konieczne jest również wyciągnięcie wniosków z dokumentów międzynarodowych dotyczących tego zagadnienia².

I. Przestrzenne problemy ochrony środowiska wynikające ze zobowiązań międzynarodowych Polski

I.1. W zakresie programów

Szósty Program Działań Wspólnoty w Zakresie Środowiska, który formułuje podstawowe cele w zakresie ochrony środowiska na lata 2002 – 2012; na dokumencie tym opiera się cały system operacyjny Unii w zakresie ochrony środowiska³. Realizacja Szóstego Programu ma następować m.in. poprzez „świadome kształtowanie przestrzeni”, co należy uznać za wezwanie do tworzenia krajowych systemów gospodarki przestrzennej.

² Przy opracowaniu materiału wykorzystano także z ekspertyz autorstwa J. Radziejowskiego wykonanych na zlecenie Ministerstwa Środowiska i sfinansowanych przez NFOS i GW: „Ustalenia listy aktów prawa wspólnotowego oraz dokumentów mających wpływ na kształtowanie systemu planowania przestrzennego, które będą podlegały przeglądowi przez międzyresortowy zespół do spraw koordynacji zadań dotyczących wprowadzenia zmian w systemie planowania przestrzennego” oraz „Ustalenia listy aktów prawnych, które będą podlegały przeglądowi przez międzyresortowy zespół do spraw koordynacji zadań dotyczących wprowadzenia zmian w systemie planowania przestrzennego”.

³ *Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Action Environment Programme.*

Szósty Program będzie realizowany m.in. poprzez szereg strategii tematycznych, z których jeśli chodzi o gospodarkę przestrzenną należy wymienić: „Strategię tematyczną w sprawie środowiska miejskiego”, która koncentruje się na problematyce poprawy jakości środowiska miejskiego w różnych aspektach (polityka transportowa, energetyczna, budownictwo mieszkaniowe)⁴.

Dokument ten, koncentruje się na takich problemach jak:

- Zarządzanie miastem w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego.
- Transport miejski zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego.
- Budownictwo zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju.
- Projektowanie na terenach zurbanizowanych w zgodzie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

Wszystkie te działania mają na celu poprawę jakości środowiska miejskiego, polepszenie warunków życia mieszkańców, ograniczenie negatywnego oddziaływania miast na środowisko naturalne.

1.2. W zakresie ocen oddziaływania na środowisko

W roku 2001 Parlament Europejski i Rada Europejska przyjęły „Dyrektywę 2001/42/WE w sprawie ocen skutków pewnych planów i programów dla środowiska”. Zakłada ona, że z wyjątkiem nielicznych dokumentów, wszystkie plany i programy, mogące przynieść skutki dla środowiska, powinny podlegać takim ocenom. Przewiduje też konkretne procedury dla takich ocen. W Polsce dyrektywa ta zaadaptowana została bezpośrednio do praktyki planowania przestrzennego za pośrednictwem rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵.

15 listopada 2008 roku weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁶. Jest to ustawa wprowadzająca nowe regulacje w zakresie dostępu obywateli do informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w procedurach decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska, a przede wszystkim stanowi zasadniczy akt prawny regulujący procedury sporządzania ocen oddziaływania na środowisko zgodnie z ustawodawstwem europejskim.

1.3. W zakresie tworzenia obszarów chronionych

W zakresie ochrony obszarów o wybitnych walorach przyrodniczych musimy brać pod uwagę, oprócz przepisów krajowych, także zobowiązania międzynarodowe Polski. Jedną z pierwszych międzynarodowych inicjatyw mającą wpływ

⁴ *Communication from The Com. Towards Thematic Strategy of Urban Environment*, COM (2004) 60.

⁵ Dz.U. r. 2002, nr 197, poz. 1667.

⁶ Dz.U. r. 2008, nr 199, poz.1227.

na kształtowanie przestrzeni, była sięgająca końca lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, koncepcja rezerwatów biosfery. W roku 1970 na Konferencji Generalnej Organizacji Współpracy Edukacyjnej, Naukowej i Kulturalnej ONZ (UNESCO) przyjęto program Człowiek i Biosfera (*Man and Biosphere Programme – MaB*), który stał się podstawą tworzenia międzynarodowej sieci rezerwatów MaB. W jego ramach powstała idea rezerwatów biosfery. Zakłada się, że sieć takich rezerwatów powinna chronić reprezentatywne ekosystemy świata. Rezerваты takie tworzone są w celu zachowania różnorodności zespołów zwierząt i roślin, ochrony genetycznej różnorodności gatunków oraz zapewnienia terenów do badań ekologicznych i środowiskowych, a także do celów naukowych i szkoleniowych.

Główne cele takich rezerwatów to:

- funkcje ochronne krajobrazów, ekosystemów, gatunków i zróżnicowania genetycznego;
- funkcje rozwojowe w zakresie ekonomicznym i społeczno-kulturowym lokalnych społeczności w duchu zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem walorów przyrodniczych i zasad ich ochrony;
- zapewnienie warunków do współpracy w ramach międzynarodowej sieci rezerwatów biosfery.

Z punktu widzenia gospodarki przestrzennej istotne są zalecenia co do wyznaczania w obrębie rezerwatów stref o różnych zasadach gospodarowania i użytkowania:

- „jądro” – „strefa centralna” (*core zone*) o najwyższych walorach przyrodniczych, winna być pod ochroną prawną, wg systemu obowiązującego w danym kraju; strefa ta winna być w zasadzie wyłączona z ludzkiej działalności, poza takimi obszarami jak badania naukowe, monitoringowe czy też tradycyjne, ekstensywne użytkowanie przez lokalne społeczności;
- „strefa buforowa” (ochronna) winna otaczać strefę centralną; w jej obrębie mogą mieć miejsce różnego typu czynne formy ochrony przyrody, np. w celu rehabilitacji zdegradowanej przyrody, prowadzenia różnych eksperymentów w zakresie efektywnych form ochrony przyrody, wprowadzania różnego rodzaju form użytkowania, które nie będą zagrażać w znaczącym stopniu przyrodzie; w obrębie tej strefy przewiduje się również rozwój takich funkcji jak turystyka, edukacja szkolenia, dopuszcza się istnienie infrastruktury rekreacyjnej;
- „zewewnętrzny obszar ochronny (prześciowy)” (*transition area*), którego głównym celem jest stworzenie warunków dla współpracy pomiędzy obszarami wewnętrznymi a terenami o intensywnej gospodarce, w obrębie tej strefy przewiduje się możliwość wprowadzenia różnego typu działalności ludzkiej, a w tym osadnictwa, rolnictwa, intensywnego użytkowania turystycznego i in., zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju; bardzo ważna dla funkcjonowania tej strefy jest współpraca pomiędzy różnymi grupami interesów:

społecznościami lokalnymi, organizacjami społecznymi, lokalnymi władzami, przedstawicielami biznesu, nauki, turystami i in.

Zgodnie z ideami Konferencji ONZ „Środowisko i Rozwój” z roku 1992 w Rio de Janeiro zakłada się, że rezerваты biosfery, oprócz swych funkcji ochronnych winny odgrywać rolę przykładu możliwości wdrażania w praktyce idei zrównoważonego rozwoju⁷.

Kolejną inicjatywą UNESCO było uchwalenie w roku 1972 roku Konwencji o ochronie światowego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego (*Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*). Weszła ona w życie w roku 1975 i ma na celu ochronę obiektów kulturowych i przyrodniczych mających wybitne znaczenie dla ludzkości m.in. poprzez o wpisanie ich na Listę Światowego Dziedzictwa (*The World Heritage List*).

Ważną inicjatywą było przyjęcie międzynarodowego programu ochrony terenów podmokłych, istotnych z punktu widzenia bytowania i gniazdowania ptaków wodnych i błotnych. By powstrzymać dalszą degradację terenów podmokłych, w roku 1971 w Ramsar w Iranie została zawarta Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (*The Convention on Wetlands*), która weszła w życie w roku 1975. Od tego czasu powstało na świecie szereg rezerwatów obejmujących obszary wodno-błotne⁸.

Polska, która jest uczestnikiem wspomnianych porozumień jest zobowiązana do ich realizacji, m.in. poprzez odpowiednie gospodarowanie w obrębie obszarów objętych nimi (np. wprowadzanie strefowania w rezerwach biosfery)

Europejska Konwencja Krajobrazowa została sporządzona we Florencji w październiku 2000 roku z inicjatywy Rady Europy. Polska ratyfikowała Konwencję w czerwcu 2004 roku, a weszła ona w życie po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw w styczniu 2006 roku⁹. Jak napisano w Preambule, Konwencja została sporządzona w celu osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju opartego na harmonijnych relacjach pomiędzy potrzebami rozwoju społeczno-gospodarczego a środowiskiem. W artykule I Konwencja definiuje krajobraz jako: „znaczny obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich”. W rozumieniu tego dokumentu ochronie podlegać winny krajobrazy lądowe różnego rodzaju, jak i krajobrazy wód śródlądowych oraz morskich. Konwencja wprowadza też do obiegu prawnego szereg pojęć takich jak polityka w zakresie ochrony krajobrazu, gospodarowanie w krajobrazie czy też planowanie (zagospodarowanie) krajobrazu.

⁷ W Polsce rezerwatami biosfery w ramach programu UNESCO MaB są Babia Góra, Białowieża, Karpaty Wschodnie (rezerwat polsko-słowacki-ukraiński), Polesie Zachodnie, Puszcza Kampinoska, Karconosze (polsko-czeski), Łuknajno, Słowiński Park Narodowy, Tatry (rezerwat polsko-słowacki).

⁸ W Polsce istnieje 16 obszarów objętych konwencją z Ramasar.

⁹ Dziennik Ustaw nr 14, poz.98 z 2006 r.

I.4. Europejska Ekologiczna Sieć Natura 2000

Ochrona przyrody w Unii Europejskiej opiera się na kilku dokumentach, z których najważniejsze i powszechnie obowiązujące są Dyrektywa Rady 79/409/ EWG z dnia 2 kwietnia 1979 roku w sprawie ochrony dzikich ptaków (tzw. „dyrektywa ptasia”) oraz Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa, „habitatowa”). W ich ramach realizowana jest sieć obszarów chronionych, które chronić mają najcenniejsze siedliska przyrodnicze w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc bytowania dzikich ptaków. W ramach „dyrektywy ptasiej” są to Obszary Specjalnej Ochrony, a w ramach „dyrektywy siedliskowej” Specjalne Obszary Ochrony.

W latach dziewięćdziesiątych zdecydowano o tworzeniu europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000. Sieć tą tworzyć mają zarówno obszary specjalnej ochrony – OSO, jak i specjalne obszary chronione – SOO. Nadzór nad tworzeniem sieci sprawuje odpowiedni organ Komisji Europejskiej – obecnie jest to Dykrecja Generalna „Środowisko”, ale bezpośredni obowiązek wdrażania spoczywa na krajach członkowskich. Zakłada się, że sieć krajowa będzie powoływana w oparciu o kryteria wyznaczania obszarów wynikających z poszczególnych dyrektyw oraz według przepisów krajowych odnośnie ochrony przyrody.

Jak już wspomniano, forma ochrony danego obiektu należy do danego kraju, pod warunkiem że siedliska lub też miejsca bytowania tam ptaków będą skutecznie chronione. Należy w związku z tym zauważyć, że teoretycznie elementami sieci Natura 2000 mogą być np. rezerваты, parki narodowe, parki krajobrazowe i inne formy chronionej przyrody, o ile spełniają one warunki opisane w dyrektywach unijnych. W obrębie obszarów Natura 2000 nie wyklucza się możliwości inwestowania, pod warunkiem zachowania szczególnej staranności dla zachowania przyrody i postępowania zgodnie z przewidzianymi w przepisach unijnych przepisami.

I.5. W zakresie gospodarki ściekowej

Wyraźne związki pomiędzy ochroną środowiska a gospodarką przestrzenną można znaleźć w dyrektywie 91/271/EWG z 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Dyrektywa ta zobowiązuje kraje członkowskie do wyznaczania tzw. obszarów wrażliwych na zanieczyszczenia¹⁰, gdzie jest obowiązek redukcji zanieczyszczeń miogenami (azotanami i fosforanami) co najmniej o 75%. Dyrektywa ta wprowadza też pojęcie aglomeracji¹¹ i dzieli je na trzy grupy, gdzie wymaga się zastosowania odpowiednich rozwiązań w zakresie inżynierii oczyszczania ścieków – od 2000 do 10 000 równoważnej liczby mieszkańców (RLM), od 10 000 do 15 000 RLM i ponad 15 000 RLM.

¹⁰ Polska adaptując ustalenia tej dyrektywy uznała za wrażliwy cały obszar kraju.

¹¹ Art. 2 – „aglomeracja” oznacza teren, gdzie zaludnienie i/lub działalność gospodarcza są wystarczająco skoncentrowane, aby ścieki komunalne były zbierane i przekazywane do oczyszczania ścieków komunalnych lub do końcowego punktu zrzutu.

2. Ochrona środowiska w polskich dokumentach

2.1. Dokumenty programowe

Podstawowym dokumentem w zakresie strategii ochrony środowiska w Polsce jest, zgodnie z ustawą o ochronie środowiska polityka ekologiczna państwa

W roku 2000 Rada Ministrów przyjęła dokument pt. II Polityka Ekologiczna Państwa¹², stanowiący dokument programowy działań na rzecz realizacji trwałego i zrównoważonego rozwoju w ciągu nadchodzącego ćwierćwiecza. W dokumencie tym rozdział 3.1. poświęcony jest strukturze przestrzennej i rozwojowi regionalnemu. W zakresie gospodarki przestrzennej ustanawia się takie cele jak umacnianie spójności przestrzennej, społecznej i ekonomicznej kraju, kreowanie szans rozwoju poszczególnych regionów i wzmacnianie ich konkurencyjności, przy zachowaniu różnorodności kulturowej i przyrodniczej, zapobieganie nadmiernych przestrzennym zróżnicowaniom w poziomie rozwoju i warunkach życia ludności. Postuluje się umacnianie policentrycznego rozwoju sieci osadniczej, stwarzanie warunków służących przestrzennej mobilności ludności i inne (s.107). Jak można zauważyć dokument ten koncentruje się przede wszystkim na strategicznych uwarunkowaniach gospodarki przestrzennej i jej związkach z rozwojem.

Kolejny ważny dokument to „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003 – 2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007 – 2010”, przyjęty w grudniu 2002 przez Radę Ministrów, a uchwalony przez Sejm RP w maju 2003 r.¹³. Dokument ten należy traktować jako uszczegółowienie II PEP. W zakresie gospodarki przestrzennej zakłada ona ekologizację planowania przestrzennego i gospodarki terenami. W dokumencie tym podkreśla się że: „Konieczne zmiany w systemie planowania przestrzennego muszą uwzględniać jednocześnie dwa aspekty – z jednej strony szersze włączenie do prac nad planami zagospodarowania przestrzennego i do treści tych planów zagadnień związanych z ochroną środowiska, natomiast z drugiej – uproszczenie i przyspieszenie procedur ustalania lokalizacji inwestycji, niezbędne z punktu widzenia skuteczności podejmowanych starań mających na celu pobudzenie i modernizację gospodarki oraz poprawę sytuacji na rynku pracy” (s. 16). Można uznać, że szereg postulatów dotyczących ekologizacji zostało spełnionych w ustawie o planowaniu przestrzennym z 2003 roku.

Przygotowany w latach 2005 – 2007 dla Sejmu projekt dokumentu „Polityka ekologiczna państwa na lata 2007 – 2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011 – 2014”¹⁴ koncentrowała się na systemowych zmianach w systemie gospodarki przestrzennej o czym świadczy fakt że wśród celów i kierunków działań

¹² Rada Ministrów, „Polska 2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, Warszawa 2000, RCSS przy współpracy MŚ.

¹³ Monitor Polski Nr 33 poz.433. „Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010” została sporządzona jako realizacja ustaleń ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 i Nr 115, poz. 1229 oraz z 2002 r. Nr 74, poz. 676, Nr 113, poz. 984 i Nr 153, poz. 1271), która w art. 13-16 wprowadza obowiązek przygotowywania i aktualizowania co 4 lata polityki ekologicznej państwa.

¹⁴ Dokument został przygotowany w trakcie kadencji Sejmu 2005 – 2007 i ostatecznie zrezygnowano z jego uchwalenia.

o charakterze systemowym wymienia się aspekty ekologiczne w planowaniu oraz zagospodarowaniu przestrzennym (rozdział 3.7 projektu aktualizacji PEP). Stwierdzało się tam także: „W perspektywie średniookresowej należy dążyć do przywrócenia właściwych relacji planowania przestrzennego i ochrony środowiska poprzez instytucjonalną integrację systemu zarządzania planowaniem przestrzennym”.

Spośród szczegółowych celów mających zapewnić zmiany systemowe wymieniono takie zadania jak:

1. Odbudowa hierarchicznej struktury planowania przestrzennego: od szczebla krajowego, poprzez wojewódzki i powiatowy do gminnego.
2. Opracowanie i wdrożenie wytycznych metodycznych, dotyczących pełnego uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego wymagań ochrony środowiska oraz identyfikacji konfliktów środowiskowych i przestrzennych oraz sposobów zarządzania nimi.
3. Określenie zasad ustalania progów tzw. „chłonności” środowiskowej i „pojemności” przestrzennej wraz z systemem monitorowania zmian.
4. Opracowanie i wdrożenie wytycznych dotyczących wyznaczania korytarzy ekologicznych dla potrzeb opracowań ekofizjograficznych i opracowanie podstaw prawnych ich zagospodarowania zgodnie z wymogami ochrony różnorodności biologicznej.
5. Wprowadzenie analizy scenariuszowej zmian funkcji przestrzeni w relacji do zagrożeń środowiskowych.
6. Weryfikacja i uporządkowanie systemu zarządzania siecią Natura 2000.
7. Przeprowadzenie analizy możliwości powrotu zagadnień planowania przestrzennego do kompetencji organów ochrony środowiska.

W roku 2009 Sejm RP przyjął „Politykę ekologiczną państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016”. Dokument ten zawiera rozdział poświęcony Kierunkom działań systemowych, w tym podrozdział 2.7 Aspekt ekologiczny w planowaniu przestrzennym.

Stwierdza się tam, że „w perspektywie średniookresowej (do roku 2016) jest konieczne przywrócenie właściwej roli planowania przestrzennego, w szczególności dotyczy to miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powinny być podstawą lokalizacji nowych inwestycji”.

Trudno nie zgodzić się z tym stwierdzeniem! Niestety, w praktyce, jak już wykazano w poprzedzających fragmentach, obserwujemy tendencję do rozstrzygania problemów w zakresie planowania przestrzennego różnymi aktami specjalnymi (jak np. dotyczącymi planowania dróg, czy też przeznaczania terenów rolnych w miastach na grunty budowlane).

W omawianym dokumencie zwraca się uwagę na takie zagadnienia z pogranicza ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej, jak wdrożenie przepisów w za-

kresie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko, sporządzenie planów ochrony dla sieci Natura 2000, wdrożenie koncepcji korytarzy ekologicznych, uwzględnienie w planach obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Mają one być wdrożone w latach 2009 – 2012.

Istnieją także szczegółowe dokumenty programowe, których obowiązek sporządzania wynika także z przepisów ochrony środowiska. Zgodnie z ustawą prawo ochrony środowiska (art. 17 i 18) wszystkie jednostki administracyjne muszą posiadać programy ochrony środowiska (gminne, powiatowe i wojewódzkie) nawiązujące do PEP. Z kolei ustawa z 2001 roku o odpadach przewiduje, że na każdym szczeblu administracyjnym sporządzane muszą być plany gospodarki odpadami (gminne, powiatowe, wojewódzkie i plan krajowy) – art. 14 i 15 ustawy z 2001 r o odpadach. Wszystkie te dokumenty przewidują również szereg rozwiązań przestrzennych, które muszą być później adaptowane w dokumentach planistycznych.

2.2. Główne przepisy prawne mające wpływ na gospodarkę przestrzenną

Ustawy

Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (przekazująca pewne kompetencje m.in. w zakresie ochrony przyrody, administracji samorządowej), Dz.U. 2009, nr 92.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w procedurach decyzyjnych w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, Dz.U. 2008, nr 1999, poz. 1227.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zużytym sprzęcie elektrycznym i elektronicznym, Dz.U. 2005, nr 180, poz. 1495.

Ustawa z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z ruchu, Dz.U. 2005, nr 25, poz. 202.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, wprowadza m.in. przepisy w zakresie kształtowania stref ochronnych dla uzdrowisk, Dz.U. 2005, nr 167, poz. 1399, z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. 2004, nr 92, poz. 880.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. 2008, nr 25, poz. 150, z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, Dz.U. 2001, nr 62, poz. 628 ze zm.

Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz.U. 2001, nr 63, poz. 639.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. 2001, nr 115, poz. 1229, ze zm.

Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. 2001, nr 100, poz. 1085.

Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, Dz.U. 2002, nr 1995, poz. 372, tekst jedn. ze zm.

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz.U. 2004, nr 121, poz. 1266, tekst jedn.

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz.U. 2005, nr 228, poz. 1947, tekst jedn.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 2000, nr 56, poz. 679 ze zm.

Rozporządzenia i inne akty wykonawcze

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i skalników przyrody, Dz.U. 2005, nr 94, poz. 794.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000, Dz.U. 2004, Nr 229, poz. 2313.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko, Dz.U. 2004, Nr 257, poz. 2573.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie trybu i zakresu opracowania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000, Dz.U. 2005, Nr 61, poz. 549.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie wyznaczania obszaru i granic aglomeracji, Dz. U. 2004, nr 283, poz. 2841.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu i trybu opracowywania planów gospodarowania wodami na obszarach dorzeczy oraz warunków korzystania z wód regionu wodnego, Dz.U. 2004, nr 126, poz. 1318.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Dz.U. 2002, nr 197, poz. 1667.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych, Dz.U. 2002, nr 155, poz. 1298.

Kluczowe znaczenie dla przestrzennych aspektów ochrony środowiska ma ustawa o planowaniu przestrzennym, która przewiduje, że we wszystkich dokumentach planistycznych musi być uwzględniona problematyka ochrony środowiska, zagadnienia ochrony przyrody i krajobrazu. Z ustawy – Prawo ochrony

środowiska i ustawy o ochronie przyrody wynika szereg procedur dodatkowych, jak przeprowadzanie procedury w zakresie oceny skutków dla środowiska dokumentów planistycznych, czy też szczególne zobowiązania dotyczące przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisku wszelkich inwestycji mogących negatywnie wpływać na obiekty cenne pod względem przyrodniczym.

2.3. Procedury lokalizacyjne

15 listopada 2008 roku weszła w życie ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2008, nr 199, poz. 1227). Jest to ustawa wprowadzająca nowe regulacje w zakresie dostępu obywateli do informacji o środowisku i udziale społeczeństwa w procedurach decyzyjnych z zakresu ochrony środowiska ze szczególnym uwzględnieniem ocen oddziaływania na środowisko. Prawo to wprowadza do polskiego systemu administracji publicznej dwa nowe organy administracji rządowej – Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska na szczeblu centralnym oraz Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska na szczeblu wojewódzkim.

Dotychczas duża część problematyki dostępu do informacji i udziału społeczeństwa w procedurach administracyjnych regulowana była w ustawie z 2001 roku – Prawo ochrony środowiska. Obecnie sprawy te zostały włączone do nowej ustawy¹⁵. Bezpośrednią przyczyną takiego rozwiązania było zadośćuczynienie wymogom Komisji Europejskiej w zakresie pełnego dostosowania polskich regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska do dorobku legislacyjnego Unii w tym zakresie. I tak Komisja zarzucała nam niedostateczne przeniesienie przepisów w zakresie pełnego dostępu obywateli do informacji o środowisku¹⁶, w szczególności ograniczenie uprawnień organizacji pozarządowych o profilu ekologicznym w postępowaniach administracyjnych dotyczących ochrony środowiska. Drugim poważnym zarzutem Komisji była wadliwa procedura w zakresie ocen oddziaływania na środowisko inwestycji. W praktyce, w Polsce cała procedura OOŚ kończyła się na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji. Wg Komisji ocena winna dotyczyć także etapu wydawania pozwolenia na budowę lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej.

Przy okazji przygotowania nowego prawa uszczegółowiono problematykę przeprowadzania OOŚ w obrębie obszarów zaliczonych do sieci Natura 2000.

Dla zajmujących się gospodarką przestrzenną istotną procedurą będzie wymóg sporządzania strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (Dział

¹⁵ Podobna ustawa obowiązywała w Polsce w roku 2001, później została ona włączona do ustawy z 2001 Prawo ochrony środowiska. Rozwiązania takie zostało wymuszone wówczas stanowiskiem UE, że nasze prawo w zakresie partycypacji społecznej jest niezgodne z prawem unijnym. Nowe prawo umożliwiło nam uruchomienie procedur w zakresie programu ISPA.

¹⁶ Sprawy te regulują m.in. dyrektywy Parlamentu i Rady: 2003/4/WE z dnia 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska oraz 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska.

IV). Dotyczy on m.in. projektów (art. 46, ust. 1) koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. Dokumenty te muszą być także wyposażone w prognozy oddziaływania na środowisko. W przypadku ocen dla planów miejscowych zasady udziału społeczeństwa w ich opiniowaniu kształtować się mają zgodnie z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W przypadku planowanych przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (dział V), istnieje obowiązek sporządzania ocen oddziaływania na środowisko. Ocena taka obejmuje dwa etapy postępowania. Na etapie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (art. 74) wymagane jest przedłożenie raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub tzw. karty informacyjnej przedsięwzięcia, w przypadku inwestycji potencjalnie szkodliwych. W przypadku inwestycji wymagających decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, decyzji o pozwoleniu na wzniesienie robót budowlanych wydawanych zgodnie z ustawą z 1994 r. – Prawo budowlane, a także decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych, wydanych zgodnie z ustawą z 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych – wymagana jest powtórna ocena oddziaływania na środowisko (art. 88). Ostateczne decyzje w tym zakresie podejmuje właściwy organ, którym jest regionalny dyrektor ochrony środowiska w przypadku inwestycji liniowych i budowy zbiorników wodnych oraz wójt, burmistrz, prezydent w zakresie inwestycji budowlanych (art. 75).

Specjalne procedury przewidziane są dla ocen oddziaływania na środowisko przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 (rozdział 5) a także odnośnie transgranicznych ocen oddziaływania na środowisko (dział VI).

W opisanych powyżej procedurach kluczową rolę odgrywają nowe organy administracji rządowej (Dział VII). I tak do zadań Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska należy m.in:

- prowadzenie procedur związanych z inwestycjami w obrębie obszarów Natura 2000;
- udział w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko;
- udział w postępowaniach w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi.

Do zadań Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska należy:

- przeprowadzanie ocen oddziaływania przedsięwzięć na środowisko lub udział w tych ocenach;
- ochrona i zarządzanie obszarami Natura 2000 i innymi obszarami przyrodniczo cennymi objętymi formami ochrony przyrody;

- wydawanie decyzji na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody;
- współpraca z organami samorządu terytorialnego w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody;
- współpraca z organizacjami ekologicznymi w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i ochrony przyrody.

Zauważyć należy, że w praktyce Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska przejęli w praktyce dotychczasowe kompetencje wojewodów w zakresie ochrony środowiska oraz ochrony przyrody.

Ustawa z 21 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska zawiera Dział VII Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji.

Również ustawa z 2004 roku o ochronie przyrody przewiduje przeprowadzenie ocen oddziaływania na środowisko dla inwestycji mogących mieć wpływ na obszary chronione, Szczególnie należy zwrócić uwagę na art. 33 ustawy, który przewiduje postępowanie w tym zakresie w odniesieniu do planów lub przedsięwzięć, które mogą mieć wpływ na stan przyrody w obrębie obszarów objętych siecią Natura 2000¹⁷.

Wspomnieć też należy że ustawa prawo ochrony środowiska przewiduje sporządzanie ocen oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym. Wynika z tego m.in. obowiązek powiadamiania i zapewniania uczestnictwa w postępowaniu w ramach ocen, krajów sąsiadujących z Polską, o ile dane przedsięwzięcie może mieć wpływ na stan środowiska na ich obszarze.

2.4. Aspekty przestrzenne związane z gospodarką ściekami i gospodarką wodną

W zakresie gospodarki wodnej wyznaczane są strefy ochronne (bezpośrednie i pośrednie) ujęć wodnych oraz zbiorników wodnych (art. 58 ust.1 Prawa wodnego) przez dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, który wyznacza zakazy i nakazy obowiązujące w ich obszarze, z wyjątkiem sytuacji kiedy wyznaczana jest jedynie strefa bezpośredniej ochrony ujęcia, gdzie odpowiednie decyzje wydaje organ wydający zezwolenia wodnoprawne.

Obszary ochrony zbiorników wód śródlądowych wyznaczane są również rozporządzeniami dyrektora RZGW.

Prawo wodne przewiduje także obowiązek uzgadniania z dyrektorami RZGW m.in:

- Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, strategii rozwoju województw w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na możliwość występowania powodzi;
- Planów przestrzennego zagospodarowania – miejscowych i województw w zakresie ochrony przeciwpowodziowej oraz stref ochronnych ujęć wód i zbiorników wodnych.

¹⁷ Wynika to z obowiązków wdrożenia do polskiego systemu prawnego dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych.

Istotnym elementem działań w zakresie ochrony wód, których realizacja może mieć konsekwencje dla gospodarki przestrzennej, jest wyznaczanie aglomeracji, które powinny być wyposażone w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków¹⁸. Jest to działanie służące wdrożeniu do polskiego prawodawstwa wspomnianej dyrektywy 91/271/EWG. Obowiązek wyznaczania aglomeracji wiąże się z zagadnieniem realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych¹⁹. W dniu 1 stycznia 2005 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 grudnia 2004 r. w sprawie wyznaczania obszaru i granic aglomeracji²⁰. Uznaje ono za aglomeracje w rozumieniu wspomnianej dyrektywy, obszary zamieszkałe przez co najmniej 2000 mieszkańców. Granice aglomeracji zatwierdza wojewoda, we współpracy z władzami gmin. Obejmują one tereny obsługiwane przez sieć kanalizacyjną oraz takie, gdzie sieć taka jest projektowana. Podstawę wyznaczania aglomeracji stanowią: studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wieloletnie plany rozwoju i modernizacji urządzeń kanalizacyjnych.

Na uwagę, z punktu widzenia gospodarki przestrzennej zasługują plany sporządzane na podstawie ustawy z 2001 roku Prawo wodne. Przewidują one m.in. sporządzenie:

- Planu ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałaniu skutkom suszy na obszarze państwa (art. 119 Prawa wodnego);
- Planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego (art. 92 ustawy Prawo wodne).

Ustalenia tych planów winny być uwzględnione w planach przestrzennego zagospodarowania województw (pierwszy dokument) oraz w miejscowych planach przestrzennego zagospodarowania (drugi dokument) – art. 118.

Informacje z tych i innych dokumentów, niezbędne przy czynnościach związanych z planowaniem przestrzennym znajdują się także w katastrze wodnym prowadzonym na podstawie art. 153 Prawa wodnego.

2.5. Inne ograniczenia strefowe wynikające z przepisów ochrony środowiska

Przepisy w zakresie ochrony środowiska przewidują ustanowienie różnego rodzaju stref ochronnych lub też stref uciążliwości, które ograniczają możliwości zagospodarowania przestrzennego danego terenu lub wymagają pewnego rodzaju rozwiązań organizacyjnych i planistycznych. Oprócz stref ochronnych, jak wspomniane powyżej strefy ochrony obszarów wodonośnych, wspomnieć należy o ograniczeniach. Sa to m.in.:

- zakaz lokalizacji (a więc także planowania) obiektów, które w wyniku awarii

¹⁸ Art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne.

¹⁹ Minister Środowiska, grudzień 2003 r.

²⁰ Dziennik Ustaw z 2004 r., nr 283, poz. 2841.

mogą stanowić niebezpieczeństwo dla mieszkańców (art. 73 ustawy z 2001 roku Prawo ochrony środowiska;

- zakaz lokalizacji obiektów niespełniających określonych parametrów w obszarach o ograniczonym dopuszczalnym poziomie hałasu (tereny mieszkaniowe, szpitale, uzdrowiska, tereny rekreacyjno – wypoczynkowe, budynki oświatowe) – art. 113 Prawa ochrony środowiska;
- zakazy wynikające ze szczegółowych przepisów w zakresie ochrony przyrody dotyczących obszarów chronionych;
- zakazy wykluczające lub ograniczające planowanie i wznoszenie obiektów budowlanych w pobliżu morza, zbiorników wodnych, rzek i kanałów (art. 119 ustawy z 2004 roku o ochronie przyrody);
- wyznaczanie przez sejmiki wojewódzkie, w drodze uchwały, obszarów realizacji programów ochrony powietrza (art.91 ustawy Prawo ochrony środowiska)²¹;
- prowadzenie działań na rzecz ograniczenia hałasu, m.in. poprzez ewidencję zagrożeń w mapach akustycznych (na podstawie art. 118 prawa ochrony środowiska).

Przewiduje się także ograniczenia wynikające z wyznaczania obszarów ograniczonego użytkowania (art. 135 Prawa ochrony środowiska), w obrębie których z przyczyn technicznych nie można zapewnić określonych standardów środowiska lub warunków zdrowotnych. Wymienia się tu obszary położone w sąsiedztwie oczyszczalni ścieków, składowisk odpadów komunalnych, kompostowni, tras transportowych, lotnisk, urzędzeń energetycznych i radio-komunikacyjnych. Obszar ograniczonego użytkowania tworzony jest uchwałą sejmiku wojewódzkiego lub uchwałą rady powiatu, a akt taki określa m.in. granice obszaru, ograniczenia w zakresie przeznaczania i użytkowania terenów²².

Nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska z 2005 r.²³ przewiduje dla terenów, które mają już aktualne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego możliwość wyznaczania stref przemysłowych (art.136 a, ust.1). Na terenach tych ze względu na istniejące instalacje przemysłowe o określonych reżimach technologicznych, nie muszą obowiązywać ogólne standardy środowiskowe. Sejmik w uchwale, która powołuje strefę, winien określić granice i obszar strefy oraz rodzaje dopuszczalnej działalności w jej obrębie. Wniosek w sprawie utworzenia strefy składają podmioty władające terenem, na którym ma być ona utworzona.

²¹ Szczegóły w tym zakresie zawarte są w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 5 lipca 2002 roku w sprawie szczegółowych wymagań jakim powinny odpowiadać programy ochrony powietrza (DZ.U. 2002, nr 115, poz.1003).

²² Właściciele nieruchomości położonych w strefie ograniczonego korzystania mogą wystąpić z wnioskiem o jej wykup lub odszkodowanie.

²³ Dz.U. z 2005, nr 113, poz. 954.

2.6. Obszary chronionej przyrody i krajobrazu

Z ustawy o ochronie przyrody z 2004 roku wynika obowiązek wykonywania specjalnych opracowań planistycznych – planów ochrony dla poszczególnych obiektów chronionych (parków narodowych, rezerwatów, parków krajobrazowych obiektów Natura 2000). Po nowelizacji przepisów dotyczących ochrony przyrody i kompetencji administracji terenowej kompetencje w zakresie tworzenia planów parków narodowych należą do ministra środowiska, plany ochrony obszarów Natura 2000 oraz rezerwatów należą do Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska, a plany parków krajobrazowych uchwalają sejmiki wojewódzkie²⁴. Prawo to także nakłada obowiązek uzgadniania projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów przestrzennego zagospodarowania gmin, planów przestrzennego zagospodarowania województw, planów przestrzennego zagospodarowania: morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego oraz wyłącznej strefy ekonomicznej, w zakresie ich możliwego negatywnego oddziaływania na środowisko parków narodowych, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu z dyrektorami parków narodowych bądź regionalnymi dyrektorami ochrony środowiska (art. 12, 16 i 23 ustawy z 2004 roku o ochronie przyrody). To samo dotyczy otulin powoływanych dla parków narodowych.

Istotnym *novum* tej ustawy jest wprowadzenie do polskiego systemu prawnego obszarów Natura 2000 jako osobnej kategorii ochronnej i obowiązku sporządzania dla nich planów przestrzennego zagospodarowania, jak też możliwości tworzenia obszarów chronionych we współdziałaniu z krajami sąsiadującymi.

Obszary o walorach uzdrowiskowych chronione są na mocy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, gdzie oprócz wyznaczania stref ochronnych przewiduje się uzgadnianie czynności planistycznych i inwestycyjnych z naczelnym lekarzem uzdrowiska.

3. Wnioski

- W przepisach dotyczących ochrony środowiska, zarówno krajowych jak i międzynarodowych istnieje szereg regulacji dotyczących zagadnień kształtowania i zagospodarowania przestrzeni;
- Część z przepisów międzynarodowych (szczególnie regulacje unijne w zakresie ochrony środowiska) jest wprowadzana do polskiego systemu prawnego za pomocą odpowiednich krajowych aktów prawnych; część wprowadzana jest bezpośrednio na podstawie umów międzynarodowych, jak np. wyznaczanie Rezerwatów Biosfery czy też rezerwatów w ramach Konwencji z Ramsar;
- Dużą rolę w określaniu i realizacji celów strategicznych w zakresie gospodarki przestrzennej odgrywają polityki i programy realizacyjne. We wszystkich z nich,

²⁴ Ustawa z dnia 21 stycznia 2009 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie (Dz.U. z dnia 16 czerwca 2009).

zarówno w dokumentach krajowych jak i unijnych podkreśla się wagę, jaką w działaniach na rzecz ochrony środowiska odgrywa (powinno odgrywać) planowanie przestrzenne;

- Należy podkreślić, że kolejne wersje krajowej polityki ekologicznej (PEP) są dokumentami wysokiej rangi – przygotowywane przez Radę Ministrów i akceptowane przez Sejm RP. Wynika z tego, że zapisane tam tezy dotyczące gospodarki przestrzennej należy uznać jako oficjalną wykładnię polityki państwa w tym zakresie;
- Z punktu widzenia relacji ochrona środowiska – gospodarka przestrzenna najbardziej istotne są procedury narzucające obowiązek analiz środowiskowych w trakcie procesów sporządzania planów;
- Obowiązujące przepisy ochrony środowiska wprowadzają obowiązek uwzględniania w planach różnego rodzaju stref ochronnych, stref uciążliwości (np. strefy ochronne ujęć wodnych, strefy zagrożenia klimatu akustycznego, i inne), różne przestrzenne formy przyrody chronionej i ich otulin;
- W planach uwzględnione muszą być nie tylko formy przyrody przewidziane w polskim ustawodawstwie, ale wynikające z międzynarodowych zobowiązań Polski, takich jak obszary Natura 2000 czy Rezerваты Biosfery;
- Brak jest planów o charakterze strategicznym, obejmujących całe jednostki administracyjne. Takie plany pozwoliłyby na ściślejsze powiązania problemów rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego poprzez formułowanie długofalowych, strategicznych celów, na których opierać się powinny miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania jako jedno z narzędzi takiego rozwoju;
- Wprowadzenie planów strategicznych, które obejmowałyby również problematykę środowiskową, dałoby możliwość ograniczenia liczby różnych dokumentów „para-planistycznych” (takich jak np. programy ochrony środowiska) i zintegrować ich tematykę w planach ogólnych.

Janusz Radziejowski

Janusz Radziejowski – doktor nauk geograficznych, specjalista w zakresie ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, wykładowca we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej TWP w Warszawie, wiceprezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich, członek Państwowej Rady Ochrony Środowiska i Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej.

Barbara Szulczewska

Prognoza oddziaływania na środowisko jako narzędzie wspomagające proces planowania przestrzennego

Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie roli prognozy w procesie sporządzania dokumentów planistycznych z zakresu planowania przestrzennego z punktu widzenia nowych regulacji prawnych. Kilkunastoletnia już praktyka sporządzania prognoz²⁵ w systemie planowania przestrzennego dostarcza wielu przykładów zarówno dobrych, jak i złych praktyk. Nowa sytuacja formalno-prawna skłania do refleksji – między innymi – na temat rzeczywistej przydatności tych opracowań w procesie sporządzania planu, wykraczającej poza obowiązek formalny, wynikający z przyjęcia prawa UE.

1. Idea prognozy – powrót do źródeł

W ustawodawstwie i praktyce dotyczącej prognoz oddziaływania na środowiska trochę zamieszania wprowadziło Prawo ochrony środowiska z 2001 r. ustanawiające termin ocena oddziaływania na środowisko dla określenia procedury przeprowadzenia oceny oraz termin prognoza / raport dla określenia dokumentu zawierającego analizę i ocenę wpływu na środowisko, odpowiednio: planów, programów i polityk (prognoza) oraz inwestycji (raport).

Ogólną, ale trafną i wyczerpującą definicję całej procedury zawiera opracowanie Threivel i inni (1992):

„Sformalizowany, systematyczny i wszechstronny proces oceny skutków środowiskowych realizowanych polityk, planów i programów oraz ich wariantów, włącznie z przygotowaniem pisemnego raportu dotyczącego wniosków z oceny i wykorzystania tych wniosków w publicznie odpowiedzialnym podejmowaniu decyzji”.

Na podstawie tej definicji można sformułować główne zadania prognozy jako narzędzia wspomagającego proces planowania przestrzennego:

1. narzędzie służące projektantowi do korygowania rozwiązań planistycznych i/lub ustaleń planu z punktu widzenia zapewnienia ochrony walorów i zasobów przyrodniczych, jakości krajobrazu oraz jakości życia mieszkańców;
2. narzędzie służące władzom do podejmowania świadomych i odpowiedzialnych decyzji;

²⁵ Począwszy od 1995 r., kiedy wprowadzono obowiązek sporządzania prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko – rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dn. 9 marca 1995 r. Dz.U. Nr 29, poz.150).

- narzędzie pomagające mieszkańcom i/lub obecnym i przyszłym użytkownikom przestrzeni w zorientowaniu się jakie problemy/zagrożenia środowiska przyrodniczego (w tym wpływające na jakość życia) wiążą się z realizacją planu zagospodarowania przestrzennego.

Niestety, w praktyce dokument prognozy bywa często traktowany jako niezbędny dodatek do planu czy studium, bez którego nie można formalnie zakończyć procedury uchwalenia dokumentu planistycznego.

2. Sporządzanie prognozy – problemy ciągle nierozwiązane

Od czasu pierwszej regulacji prawnej z 1995 r. pojawiło się w Polsce wiele opracowań, poradników i analiz, dotyczących uwarunkowań prawnych, metod i problemów realizacji zarówno całej procedury OOS, jak i wykonywania dokumentu prognozy. Niestety, kilka istotnych problemów identyfikowanych w tych opracowaniach nie doczekało się jednoznacznych rozwiązań. Jest to przyczyną nieporozumień, niepotrzebnego nakładu pracy, a w konsekwencji także deprecjonowania znaczenia prognozy. Do takich właśnie problemów zaliczyć można:

- Brak jednoznacznego zdefiniowania prognozy jako opracowania towarzyszącego sporządzaniu dokumentu planistycznego, a nie wykonywanego po sformułowaniu jego ustaleń koreferatu. Niektóre zapisy wcześniejszej (Prawo ochrony środowiska z 2001 r.) i obecnie obowiązującej ustawy (O dostępie do informacji... z 2008 r.²⁶) sugerują, że rolę prognozy można rozumieć co najmniej dwójako. Świadczą o tym także prowadzone od dawna dyskusje (Rola prognozy... 1997 r.). Dylematy przedstawione w cytowanym materiale wydają się ciągle aktualne.
- Relacja: opracowanie ekofizjograficzne – prognoza. Kiedy wprowadzono obowiązek sporządzania prognoz, opracowanie ekofizjograficzne nie było jeszcze obligatoryjne. W związku z tym opracowanie prognozy trzeba było poprzedzić diagnozą stanu środowiska przyrodniczego. Taki też zakres dokumentu wprowadziły przepisy dotyczące zawartości prognozy. Obecnie, każdy dokument planistyczny, sporządzany w systemie planowania przestrzennego musi być poprzedzony diagnozą stanu środowiska przyrodniczego, w zasadzie, w formie opracowania ekofizjograficznego²⁷. Nie ma zatem uzasadnienia do obciążania dokumentu prognozy powtarzaniem treści zawartych w opracowaniu (czyli w praktyce przepisywania opracowania). Jednak, także z najnowszej ustawy (2008 r.) wynika obowiązek przedstawienia charakterystyki

²⁶ Ustawa z dn. 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. Nr 199. Poz.1227.

²⁷ Ustawa nie wprowadza obowiązku sporządzenia opracowania ekofizjograficznego do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju: jednak wszystkie do tej pory sporządzane projekty koncepcji zawierały charakterystykę i diagnozę środowiska przyrodniczego.

stanu środowiska. Jest to uzasadnione wyłącznie w przypadku dokumentów planistycznych sporządzanych poza systemem planowania przestrzennego.

3. Relacja zespołu lub osoby wykonującej prognozę do zespołu planistycznego oraz zespołu sporządzającego opracowanie ekofizjograficzne. W praktyce kwestia ta bywa rozwiązywana rozmaicie. Na ogół, opracowanie ekofizjograficzne, zamawiane przed przystąpieniem do sporządzania dokumentu planistycznego, wykonywane jest przez zespół niezależny i niezwiązany z zespołem planistycznym. Z przyczyn organizacyjnych oraz traktowania prognozy jako dokumentu towarzyszącego, specjalista (zespół specjalistów) opracowujący prognozę musi być związany z zespołem planistycznym. Może to prowadzić do sytuacji patologicznych. W skrajnych i niestety dość częstych przypadkach prognozę sporządza projektant planu. Jest to zatem sytuacja patowa: jeśli prognoza ma być opracowaniem towarzyszącym, to specjalista ją wykonujący musi być zaangażowany w proces sporządzania dokumentu planistycznego. Stąd też wynika powszechnie stosowane rozwiązanie, polegające na zamawianiu opracowania planistycznego łącznie z prognozą.
4. Szytywne uregulowanie zakresu problemowego prognozy. Praktyka sprawdzania, czy sporządzający prognozę odniósł się do wszystkich punktów, wymienionych w ustawie lub rozporządzeniu²⁸ powoduje, że opracowania te konstruowane są w sposób stanowiący kalkę odpowiedniej regulacji prawnej (artykułu ustawy lub rozporządzenia). Efektem jest słabo czytelny tekst, obciążony niepotrzebnymi informacjami i rozważaniami, w których sporządzający prognozę na siłę stara się wykazać, że poruszył wszystkie kwestie „prawnie przewidziane”.
5. Zakres problemowy prognozy: tylko zagadnienia środowiska przyrodniczego, czy także kwestie potencjalnych przekształceń krajobrazu kulturowego, w tym jego fizjonomii. Obowiązująca obecnie ustawa zakłada interpretację rozszerzającą. Wymaga to jednak może nie rozszerzenia zakresu diagnoz, bo problematyka środowiska kulturowego bywa w nich uwzględniana, ale składu zespołu opracowującego diagnozę

3. Metodyka i zasadnicze etapy prognozy

Metodyka sporządzania prognoz, pomimo opublikowania poradników, stanowi ciągle słaby punkt obecnej praktyki. Ta część opracowania prognozy jest, na ogół, pomijana lub sprowadzona do przedstawienia źródeł informacji. Nie zawsze też daje się odczytać zasadnicza idea prognozy, polegająca na syntetycznym udzieleniu odpowiedzi na trzy zasadnicze pytania:

1. jakie środowisko będzie przedmiotem przekształceń?
2. jakiego rodzaju zagrożenia / przekształcenia środowiska wiążą się z realizacją ustaleń dokumentu planistycznego?

²⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dn. 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

3. jakiego rodzaju oddziaływań należy się spodziewać i w jakim stopniu zagrażają / poprawiają one obecny stan środowiska?

Przedstawione wyżej pytania odpowiadają trzem zasadniczym etapom sporządzania prognozy:

Etap 1: charakterystyka i diagnoza środowiska.

Wspomniano już, że w obecnych uwarunkowaniach formalnoprawnych identyfikacja walorów, zagrożeń i problemów środowiska przyrodniczego stanowi przedmiot opracowania ekofizjograficznego. W dokumencie prognozy powinny się zatem znaleźć jedynie syntetycznie przedstawione wnioski z tego opracowania.

Etap 2: charakterystyka ustaleń dokumentu planistycznego.

Celem tego etapu jest identyfikacja:

1. rozwiązań planistycznych i ustaleń planu niezgodnych z uwarunkowaniami sformułowanymi w opracowaniu ekofizjograficznym oraz wyjaśnienie przyczyn tych niezgodności (ewentualnie);
2. rozwiązań planistycznych i ustaleń planu generujących zagrożenia dla środowiska, krajobrazu i jakości życia lub/i poprawiających jakość środowiska (nie można zakładać, że nowe rozwiązania będą wyłącznie szkodliwe)

W wielu prognozach realizacja tego etapu polega na opisaniu, a bywa, że po prostu – przepisaniu, ustaleń dokumentu planistycznego. Nie wnosi to żadnej sensownej informacji dla odbiorcy prognozy. Wystarczy jednak prosty zabieg (patrz tabele), który pozwoli na łatwą orientację w skali zagrożeń generowanych w przyszłości przez realizację ustaleń dokumentu planistycznego.

Tabela 1. Identyfikacja zagrożeń dla jakości środowiska – przykład

Funkcje i obiekty generujące zagrożenia dla jakości środowiska i jakości życia	Zanieczyszczenie powietrza	Zanieczyszczenie wód	Ograniczenie infiltracji wód	Promieniowanie elektro-magnetyczne	Inne
Przeznaczenie: tereny zabudowy usługowej i parkingów ogólnodostępnych (możliwość lokalizacji obiektów uciążliwych)	tak	tak	tak	tak	
Przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa Indywidualne źródła grzewcze Min 25%PBC	tak	nie	tak		
Odprowadzenie ścieków do indywidualnych zbiorników szczelnych (szamb)	nie	tak	nie		

Tabela 2. Identyfikacja rozwiązań proekologicznych – przykład

Funkcje i obiekty poprawiające jakość środowiska i jakość życia	Funkcje hydrologiczne	Funkcje klimatyczne	Funkcje biologiczne	Ochrona istniejących walorów przyrodniczych	Inne
Zakaz zabudowy terenu z uwagi na występowanie siedlisk chronionych (Natura 2000)	tak	nie	tak	tak	
Przeznaczenie: urządzona zieleń publiczna Min 75% PBC	tak	tak	tak		
Odprowadzenie ścieków do miejskiej kanalizacji; retencjonowanie wód opadowych	tak	nie	nie		

Etap 3: identyfikacja oddziaływania w przypadku realizacji ustaleń dokumentu planistycznego.

Zależnie od zakresu prognozy można tu zidentyfikować kilka układów odniesienia. Za zasadnicze uznać należy:

1. oddziaływanie na poszczególne elementy środowiska przyrodniczego;
2. oddziaływanie w postaci przekształcenia obszarów o różnym przeznaczeniu i zagospodarowaniu (w tym terenów wskazanych do pełnienia funkcji przyrodniczych);
3. oddziaływanie na jakość życia ludzi;
4. oddziaływanie na fizjonomię krajobrazu

Realizacja tego etapu prognozy polega na skonfrontowaniu zidentyfikowanych potencjalnych zagrożeń lub/i rozwiązań proekologicznych z uwarunkowaniami przedstawionymi w opracowaniu ekofizjograficznym. Również i w tym przypadku autorzy prognoz przedstawiają rozbudowane opisy, z których trudno wyłowić kwestie zasadnicze. Takim ujęciem sprzyja niestety, wspomniany wyżej, sztywny zakres zawartości merytorycznej prognozy (obecnie wynikający z art. 51 Ustawy o udostępnianiu ... z 2008 r.).

Wypełnianie przez prognozę funkcji, omówionych we wstępie, wymaga syntetycznego, klarownego przekazu. Można tu wykorzystać metody i techniki dawno już wypracowane w metodach sporządzania OOS dla inwestycji. Jedną z takich prostych i wygodnych metod są listy sprawdzające.

LISTA SPRAWDZAJĄCA:**Identyfikacja oddziaływań w postaci przekształcenia obszarów o różnych przeznaczeniu i zagospodarowaniu – przykład**

- ubytek terenu kwalifikowanego jako otwarty
- ubytek terenu pokrytego roślinnością trwałą o dużym potencjale biotycznym
- ubytek siedlisk chronionych
- ubytek gleb chronionych
- zabudowa na terenach zalewowych
- zabudowa na terenach narażonych na osuwiska
- inne

4. Nowe otwarcie – przełom czy stagnacja?

Na tle przeanalizowanych wyżej problemów sporządzania prognoz oraz pożądanego ich zakresu merytorycznego można postawić pytanie: w jakim stopniu nowe regulacje prawne przyczynią się do rozwiązania problemów i lepszego wykorzystania prognoz jako narzędzia wspomagającego planowanie przestrzenne?

W nowej ustawie z 2008 r., w art. 51 określony został zakres problemowy prognozy i pośrednio ogólna metoda jej opracowania. Niestety, sposób sformułowania tego artykułu nie jest klarowny. Pomijając jego niezręczną konstrukcję, która prowadzi do wniosku, że prognoza niekoniecznie „zawiera” to, co „określa, analizuje i ocenia” oraz „przedstawia”, trzeba zauważyć, że dopełnienie wszystkich punktów artykułu przez sporządzającego prognozę jest praktycznie niemożliwe. Inna kwestia – czy potrzebne? W tabeli 3 przedstawiono analizę zapisów art. 51 z punktu widzenia możliwości i zasadności ich wypełnienia w ramach opracowania prognozy w systemie planowania przestrzennego.

Tabela 3. Analiza zawartości merytorycznej prognozy

Zawartość prognozy (zapisy art. 51 Ustawy o dostępie do informacji... 2008 r.)	Możliwości i zasadność realizacji zapisów ustawy	Uwagi
Prognoza zawiera:		
Informacje o metodach	Uzasadnione i potrzebne	W obecnie sporządzanych prognozach, szczególnie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest to najslabsza część; w wielu przypadkach ograniczona do podania wykorzystanych źródeł informacji
Propozycje metod analizy skutków realizacji postanowień...	Mało realne w przypadku planowania przestrzennego; można rozważyć włączenie tego zagadnienia do zakresu raportu o stanie zagospodarowania	
Informacje o oddziaływaniu transgranicznym	Uzasadnione	
Streszczenie niespecjalistyczne	Jest całkowicie możliwe napisanie prognozy w sposób zrozumiały dla wszystkich jej odbiorców.	
Prognoza określa, analizuje i ocenia:		
Istniejący stan środowiska + zmiany przy braku realizacji dokumentu	Nie wydaje się uzasadnione przepisywanie opracowania ekofizjograficznego	Dla czytelności prognozy jako integralnego dokumentu pożądane wydaje się zamieszczenie głównych wniosków z opracowania ekofizjograficznego (problemy, walory, zagrożenia...)
Stan środowiska na obszarach znaczącego oddziaływania	Nie bardzo wiadomo, jak określać te obszary w przypadku dokumentów planistycznych z zakresu planowania przestrzennego i jak interpretować termin „znaczące oddziaływanie”	
Istniejące problemy ochrony środowiska (szczególnie: obszary ochrony przyrody)	Jest to przedmiotem opracowania ekofizjograficznego	

<p>Cele ochrony środowiska (międzynarodowe, wspólnotowe, krajowe) istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu + sposoby ich uwzględnienia</p>	<p>Uzasadnione w przypadku koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, w ograniczonym zakresie – w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego</p>	<p>Na ogół jest to rozdział „martwy”, zwłaszcza w prognozach do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego</p>
<p>Przewidywane znaczące oddziaływanie: – bezpośrednie, pośrednie, wtórne – skumulowane – krótkoterminowe, średnioterminowe, długoterminowe – stałe, chwilowe – pozytywne, negatywne – na Naturę 2000 (przedmiot + integralność)</p>	<p>Zrealizowanie tego punktu w całości jest niemożliwe i niepotrzebne z punktu widzenia roli prognozy sporządzanej w systemie planowania przestrzennego</p>	
<p>Znaczące oddziaływanie na: – różnorodność biologiczną – ludzi – zwierzęta i rośliny – wodę i powietrze – powierzchnię ziemi – krajobraz – klimat – zasoby naturalne – zabytki – dobra materialne oraz zależności między elementami i oddziaływaniami</p>	<p>1. W dokumentach z zakresu planowania przestrzennego istotniejszą płaszczyzną odniesienia identyfikowanych oddziaływań są obszary, charakteryzujące się specyficznymi powiązaniem komponentów środowiska, fizjonomią krajobrazu, występowaniem zasobów naturalnych itp. 2. Określanie oddziaływania na zabytki i dobra materialne jest uzasadnione tym, że jest to prognoza oddziaływania na środowisko (a nie wyłącznie na środowisko przyrodnicze).</p>	<p>Literalne odniesienie się do zapisów ustawowych, czyli przyjęcie za punkt odniesienia elementów środowiska, prowadzi często do tego, że wyniki prognozy są trudno czytelne i mało przydatne w procesie sporządzania planu.</p>
Prognoza przedstawia:		
<p>Rozwiązania – zapobieganie, ograniczanie, kompensacja</p>	<p>Potrzebne i uzasadnione – wskazania te można wykorzystać w procesie realizacji dokumentu planistycznego</p>	
<p>Rozwiązania alternatywne (biorąc pod uwagę: cele, zasięg dokumentu + Naturę 2000) i ich uzasadnienie</p>	<p>Nieuzasadnione; sprzeczne z koncepcją prognozy „towarzyszącej”</p>	

Jak widać z przedstawionej wyżej analizy, nowe przepisy nie rozwiązały w sposób jednoznaczny problemów sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko w systemie planowania przestrzennego. Wiele kwestii jest ciągle otwartych.

Ponadto, nowe regulacje, a zwłaszcza konieczność uzgadniania zakresu prognozy przez Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, wprowadziły popłoch zarówno wśród projektantów planów, jak i wykonawców prognoz. Z jednej strony rozwiązanie takie wydaje się logiczne zważywszy na różnorodność dokumentów planistycznych, ich rolę i zakres problemowy. Z drugiej strony, jeśli określenie zakresu prognozy ma być przedsięwzięciem merytorycznym, a nie biurokratycznym, to konieczne jest spełnienie dwóch zasadniczych warunków:

- 1) przygotowanie specjalistów określających zakres prognozy,
- 2) zgromadzenie odpowiednich informacji o stanie środowiska i jego problemach. Obecnie, zwłaszcza ten drugi warunek nie wydaje się możliwy do spełnienia.

Wnioski dotyczące procedur związanych z wdrażaniem systemu ocen oddziaływania na środowisko

1. Należy usunąć stwierdzenia: prognoza zawiera, określa i przedstawia, bo okazuje się, że nie zawiera tego co przedstawia i analizuje. Właściwsze wydaje się stwierdzenie: tekst prognozy powinien składać się z następujących elementów...
2. Należy rozważyć zakres problemowy prognozy w sytuacji, gdy istnieje ustawowy obowiązek wykonywania opracowań ekofizjograficznych do wszystkich dokumentów planistycznych (w ramach planowania przestrzennego). Nie ma już sensu powtarzać treści dotyczących charakterystyki istniejącego stanu środowiska.
3. Streszczenie w języku niespecjalistycznym nie jest potrzebne, bo treści prognozy można przedstawić w sposób zrozumiały dla laików.
4. Stan środowiska na obszarach znaczącego oddziaływania – pojęcie to jest niejasne.
5. Przewidywane znaczące oddziaływania (katalog) – w przypadku dokumentów planistycznych o dość ogólnych ustaleniach nie wydaje się możliwe ani potrzebne przedstawienie pełnego katalogu.
6. Jeśli przyjąć założenie, że prognoza towarzyszy sporządzaniu dokumentu, to miejsce na zaproponowanie i uwzględnienie rozwiązań alternatywnych jest przed sformułowaniem ostatecznych ustaleń planu / studium. W tekście prognozy może się zatem znaleźć informacja, że były rozważane rozwiązania

alternatywne. Po wyłożeniu planu dyskusja nad takimi rozwiązaniami może jedynie prowadzić do konieczności powtórnego opracowania, co wiąże się zarówno z kosztami, jak i z przedłużeniem terminu uchwalenia planu.

Barbara Szulczewska

Literatura:

Rola prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze. Materiały Konferencyjne. Biuro Zarządu m.st. Warszawy. Warszawa, 1997.

Therivel R., Wilson E., Thompson S., Heaney D., Pritchard D., 1992, *Strategic Envirommental Assessment*. Erthscan, London.

Barbara Szulczewska – dr hab., profesor w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, gdzie kieruje Katedrą Architektury Krajobrazu, specjalistka w zakresie planowania terenów zielonych oraz zrównoważonego rozwoju miast.

Jacek Skorupski

Skutki nowych regulacji prawnych dla praktyki urbanistycznej

I. Wprowadzenie

Przystosowując polskie prawo do regulacji unijnych w 2001 r. Sejm uchwalił ustawę – Prawo ochrony środowiska. W ciągu 7 lat dokonano w niej wielu zmian, między innymi w zakresie procedur ocen oddziaływania na środowisko, doskonaląc – w zamyśle autorów – szereg przepisów. Pomimo tego, zwłaszcza po wejściu Polski do Unii Europejskiej i otwarciu możliwości korzystania z funduszy unijnych, ujawniły się dalsze niezgodności tej ustawy z wymogami europejskimi. Dnia 3 października 2008 r. Sejm uchwalił ustawę, której tytuł brzmi ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁹.

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. stanowi zbiór norm prawnych dotyczących udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, ocen oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów, programów i planowanych przedsięwzięć. W zakresie swojej regulacji dokonuje wdrożenia dyrektyw Wspólnot Europejskich, w szczególności dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska. Potrzeba jej przygotowania wynikała z konieczności uwzględnienia zarzutów sformułowanych przez Komisję Europejską, kwestionującą prawidłowość transpozycji m.in. wspomnianych dyrektyw oraz uprzedzającego wobec działań Komisji usunięcia dostrzeżonych luk prawnych w zakresie zagadnień objętych omawianą ustawą.

Najistotniejsze – z punktu widzenia planowania przestrzennego – nowe przepisy wprowadzone omawianą ustawą, to:

- 1) Zdefiniowanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jako postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu, obejmującego w szczególności:
 - uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
 - sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,

²⁹ Ustawę opublikowano w Dzienniku Ustaw Nr 199, poz. 1227.

- uzyskanie wymaganych ustawą opinii,
 - zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu;
- 2) Rozszerzenie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co skutkuje m.in. koniecznością sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko (w dotychczasowej praktyce nie sporządzano prognoz do studiów uwarunkowań...);
 - 3) Objęcie prognoz oddziaływania na środowisko miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ogólnymi przepisami dotyczącymi ich zawartości; szczególne przepisy w tym zakresie mogą obecnie określić jedynie dodatkowe wymagania dla prognoz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.) a nie – jak dotychczas – odrębne.
 - 4) Wprowadzenie obowiązku uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie (dotychczas m.p.z.p. były wyłączone z takiego obowiązku);
 - 5) Wprowadzenie obowiązku dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dotychczas obie decyzje były niezależne.
 - 6) Wprowadzenie obowiązku dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 uzyskania postanowienia w sprawie uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.
 - 7) Ustanowienie nowych organów ochrony środowiska: Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska oraz regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

2. Uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy

Nowe uregulowania wprowadziły niewielkie zmiany w procedurach określonych w art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰. (UPP)

W art. 11, dotyczącym sekwencji działań związanych z opracowywaniem studium, zmiany polegają na rozszerzeniu listy organów właściwych do opiniowania projektu studium o regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 11 pkt. 8 lit. j) oraz na dodaniu w pkt. 10, iż projekt studium wykląda się do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

W art. 17, dotyczącym sekwencji działań związanych z opracowywaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jedyna zmiana polega na rozszerzeniu listy organów właściwych do opiniowania projektu planu o regionalnego dyrektora ochrony środowiska (art. 17 pkt. 6 lit. c).

³⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80 z dnia 10 maja 2003 r., poz. 717 z późn. zmian.)

Jednak na podstawie art. 53 ustawy z 3 października 2008 powstał obecnie obowiązek uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (RDOŚ) oraz z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym (PPIS) zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Uzgodnienia tego RDOŚ i PPIS dokonują na wniosek organu sporządzającego plan.

Art. 53

Organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, uzgadnia z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58, zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Uzgodnienia dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o uzgodnienie.

Ustawa nie określa, na jakiej podstawie RDOŚ i PPIS dokonują uzgodnienia, ani kiedy należy wystąpić z wnioskiem o uzgodnienie.

Wydaje się, że pierwszym momentem, w którym możliwe byłoby wystąpienie z wnioskami o uzgodnienie jest wysyłanie zawiadomień o przystąpieniu do sporządzania planu do instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt. 2 UPP). W tym przypadku do wniosku o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy należałoby dołączyć uchwałę rady gminy o przystąpieniu do sporządzania planu wraz z uzasadnieniem oraz wypis i wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla terenu objętego projektem planu. Dostarczenie powyższych materiałów wraz z wnioskiem pozwoliłoby bowiem organom uzgadniającym skonkretyzować wymagania dotyczące prognozy.

Istotnym materiałem pozwalającym organom uzgadniającym skonkretyzować wymagania dotyczące prognozy może być także opracowanie ekofizjograficzne. Jest ono, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska³¹, sporządzane przed rozpoczęciem prac nad projektem m.p.z.p..

Drugim racjonalnym momentem wystąpienia z wnioskami o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy może być moment przyjęcia przez gminę roboczej wersji projektu planu lub studium (w wersji przekazywanej do uzgodnień wewnętrznych). Wówczas taka robocza wersja projektu dokumentu mogłaby być także materiałem przekazywanym organom uzgadniającym wraz z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy. Zaletą takiego podejścia byłoby dalsze przybliżenie organom uzgadniającym zagadnień środowiskowych występujących na terenie objętym planem.

Półroczne doświadczenia wskazują, że najczęściej uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy następuje tuż po przystąpieniu do sporządzania planu lub studium. Gmina przesyła do organów zapytanie, przeważnie załączając jedynie tzw. uchwałę o przystąpieniu wraz z załącznikiem graficznym.

RDOŚ i PPIS (PWIS) wypracowały już standardowe formuły uzgodnień.

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. Nr 155 z 23 września 2002 r., poz. 1298)

Obok przytoczenia numerów odpowiednich paragrafów z ustawy, w których mowa o zawartości prognozy, specyfiką uzgodnień jest:

- w przypadku RDOŚ – skoncentrowanie się na obszarach przyrodniczych prawnie chronionych, w tym zwłaszcza na obszarach Natura 2000,
- w przypadku PWIS/PPIS – zwrócenie uwagi na te aspekty środowiskowe, które mieszczą się w kategorii „warunków życia” (hałas, zanieczyszczenie powietrza, pola elektromagnetyczne, odpady, itp.).

Bardzo rzadko w uzgodnieniach dokonywanych przez te organy znajdują się konkretne odniesienia do określonych miejsc, sytuacji, problemów lokalnych. Praktycznie nigdy w uzgodnieniach nie znajdują się żadne konkrety dotyczące stopnia szczegółowości informacji, które mają być zawarte w prognozie.

Wnioski:

Uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości prognozy do planu czy studium zostało całkowicie zbiurokratyzowane. Wbrew zapisom dyrektywy – organ sporządzający dokument nie konsultuje zakresu prognozy, lecz pyta o zakres, dostając w zamian odpowiedź: „zgodnie z ustawą”. Taka praktyka wypaczyła sens tej procedury. Często bowiem dopiero w trakcie opiniowania projektu studium lub planu RDOŚ czy PPIS/PWIS żądają określonych konkretnych informacji. Tymczasem dużo lepsze efekty dałoby wczesne uzgodnienie zakresu dokonane nie w drodze wymiany pism, lecz wspólnego spojrzenia na teren objęty planem oraz problemy tam występujące.

3. Wskazania do opracowywania prognoz oddziaływania na środowisko w świetle ich aktualnej roli w procedurach oceny oddziaływania na środowisko

Do 15 listopada 2008 r. podstawą ustawową nakładającą obowiązek sporządzania prognoz o oddziaływania na środowisko do m.p.z.p. był art. 41 ustawy POŚ. Jednocześnie artykuł ten zawierał delegację dla Ministra Środowiska do wydania rozporządzenia regulującego szczegółowo warunki, jakim prognoza do m.p.z.p. miała odpowiadać. Na jego podstawie wydano rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (Dz.U. Nr 197 z dnia 27 listopada 2002 r., poz. 1667). Rozporządzenie to utraciło swoją moc w lipcu 2005 r. i nie zostało zastąpione nowym. Praktycznie jednak jego treść pozostawała w dalszym ciągu podstawą określania zakresu i formy prognoz oddziaływania na środowisko sporządzanych do m.p.z.p.

Ustawa z 3 października 2008 r. zmieniła zasadniczo podstawy prawne sporządzania prognoz do m.p.z.p. Podlegają one obecnie ogólnym przepisom dotyczącym prognoz sporządzanych w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Delegacja do wydania specjalnego rozporządzenia dotyczącego

prognoz do m.p.z.p. pozostała, lecz uzyskała charakter fakultatywny: Minister może określić dodatkowe wymagania jakim powinna odpowiadać prognoza do m.p.z.p..

Nowe przepisy rozszerzyły ponadto istniejący wcześniej obowiązek uzgodnienia zakresu i stopnia szczegółowości prognoz do planów i programów z organami ochrony środowiska i Państwowej Inspekcji Sanitarnej także na prognozy do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tak więc obecnie do prognoz do m.p.z.p. odnosi się w całości rozdział 2 działu IV ustawy z dnia 3 października 2008 r., który brzmi:

Prognoza oddziaływania na środowisko

Art. 51

1. Organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko.
2. Prognoza oddziaływania na środowisko:
 - 1) zawiera:
 - a) informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami,
 - b) informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy,
 - c) propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania,
 - d) informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko,
 - e) streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym;
 - 2) określa, analizuje i ocenia:
 - a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu,
 - b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem,
 - c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,
 - d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu,
 - e) 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 ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na:
 - różnorodność biologiczną,
 - ludzi,
 - zwierzęta,
 - rośliny,
 - wodę,
 - powietrze,
 - powierzchnię ziemi,
 - krajobraz,
 - klimat,
 - zasoby naturalne,

- zabytki,
 - dobra materialne
 - z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy;
- 3) przedstawia:
- a) rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru,
 - b) biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru - rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy

Art. 52. 1

Informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, o których mowa w art. 51 ust. 2, powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz etapu przyjęcia tego dokumentu w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem.

- 2. W prognozie oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 51 ust. 1, uwzględnia się informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzonych dla innych, przyjętych już, dokumentów powiązanych z projektem dokumentu będącego przedmiotem postępowania.
- 3. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska oraz ministrem właściwym do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, dodatkowe wymagania, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, kierując się szczególnymi potrzebami planowania przestrzennego na szczeblu gminy oraz uwzględniając:
 - 1) formę sporządzenia prognozy;
 - 2) zakres zagadnień, które powinny zostać określone i ocenione w prognozie;
 - 3) zakres terytorialny prognozy;
 - 4) rodzaje dokumentów zawierających informacje, które powinny być uwzględnione w prognozie.

Art. 53

Organ opracowujący projekt dokumentu, o którym mowa w art. 46 lub 47, uzgadnia z właściwymi organami, o których mowa w art. 57 i 58, zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Uzgodnienia dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o uzgodnienie.

Podany w art. 52 ust. 2 ramowy zakres prognozy obowiązujący obecnie także przy sporządzaniu prognoz do m.p.z.p. powoduje, że nowe prognozy powinny być dokumentami o innym układzie i zawartości, niż dotychczas.

Podstawowe wskazania do opracowywania nowych prognoz do m.p.z.p. można przedstawić następująco, odnosząc je do poszczególnych części artykułu 52 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami

W tej części prognozy należy podać:

- Podstawę prawną sporządzania projektu planu – zgodnie z uchwałą o przystąpieniu do planu oraz samym projektem planu;
- Cele – określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla m.p.z.p.
- Powiązania z innymi dokumentami, w tym:
 - ze „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”, podkreślając, że ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Należy przytoczyć te ustalenia studium (w formie tekstowej i graficznej), które mają istotne znaczenie dla omawianego planu. Będą to najczęściej: struktura funkcjonalno-przestrzenna, ochrona środowiska i przyrody, układ drogowo-uliczny;
 - z innymi m.p.z.p., sporządzanymi dla terenów graniczących z terenem analizowanego planu;
 - z innymi dokumentami powiatowymi lub gminnymi takimi jak program ochrony środowiska, program ochrony przed hałasem, program gospodarki odpadami itp.

Zawartość m.p.z.p. należy omówić na tle przepisów ogólnych określających m.in. zakres planów miejscowych (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu m.p.z.p.). Należy przedstawić wybrane definicje ustalone planem, ustalenia ogólne ze szczególnym uwzględnieniem ustaleń określających zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasady uzbrojenia inżynieryjnego.

Informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy

W przypadku m.p.z.p. podstawową metodą będzie opisywanie prognozowanych oddziaływań. Zastosować można np. trójstopniową metodę prognozowania oddziaływań na środowisko obejmującą identyfikację, predykcję i ocenę w poszczególnych dziedzinach i komponentach.

Z czasem powinno się w prognozach do m.p.z.p. poszerzyć zakres stosowania metod symulacyjnych, np. w odniesieniu do hałasu czy wód. Specjalistycznej metodyki wymagać będą prognozy dotyczące oddziaływań na obszary Natura 2000.

Propozycje dotyczące przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania

W przypadku m.p.z.p. wydaje się wystarczającym zastosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczących oceny aktualności studium i planów miejscowych (art. 32).

Streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym

Z uwagi na wymagania Komisji Europejskiej streszczenie w języku niespecjalistycznym powinno stanowić odrębne opracowanie. Powinno odnosić się do wszystkich informacji zawartych w prognozie, a także zawierać przedstawienie możliwie dużej części informacji w formie graficznej (schematy, wykresy, mapy itp.).

Istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu

Należy przedstawić charakterystykę stanu środowiska na podstawie aktualnego opracowania ekofizjograficznego. Prognoza potencjalnych zmian w środowisku w przypadku braku realizacji m.p.z.p. powinna uwzględnić przede wszystkim skutki braku planu na analizowanym terenie.

Stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem

Plany miejscowe w większości przypadków mają oddziaływanie lokalne, ograniczające się do terenu objętego planem. Należy jednak każdorazowo rozpatrzyć, czy w szczególnych przypadkach nie wystąpi oddziaływanie o szerszym zakresie (np. na obszary Natura 2000 lub inne formy ochrony przyrody itp.). Wówczas charakterystykę stanu środowiska należy rozszerzyć na takie obszary.

Istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody

Należy przedstawić relację przestrzenną (odległość, powiązania przyrodnicze) terenu objętego m.p.z.p. do najbliższych form ochrony przyrody, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000.

Cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu.

W przypadku planów miejscowych i studiów mamy do czynienia z dość jasną hierarchią dokumentów. Cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym uwzględniane są w programach ochrony środowiska. Główne cele polityki zagospodarowania przestrzennego gminy w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów określa się natomiast w „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Tak więc odniesienie do celów ochrony środowiska podanych w „Studium...” wydaje się w tym przypadku wystarczające.

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 ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko

Pojęcie oddziaływań znaczących nie ma jednoznacznej definicji. Niekiedy określane są one jako oddziaływania istotne. Do oddziaływań znaczących zaliczono w niniejszej prognozie te oddziaływania, które prowadzą do przekroczenia standardów, norm czy inaczej zdefiniowanych pożądanych stanów w środowisku.

Wskazane jest odrębne ustosunkowanie się do wymienionych w ustawie elementów (komponentów) środowiska, przy czym w przypadku m.p.z.p. pod pojęciem „oddziaływania na ludzi” należy rozumieć przede wszystkim:

- Oddziaływanie na warunki zamieszkania, w tym na budynki mieszkalne oraz na tereny mieszkaniowe,
- Oddziaływanie na warunki wypoczynku i rekreacji,
- Oddziaływanie na warunki pracy.

W tej części należy ze stosowną szczegółowością przedstawić prognozy i oceny dotyczące hałasu i zanieczyszczeń powietrza.

Szczegółnej ocenie i prognozowaniu powinny zostać poddane ewentualne wpływy ustaleń (realizacji) m.p.z.p. na obszary Natura 2000. Jeśli obszar objęty planem obejmuje obszar Natura 2000 lub z nim sąsiaduje, to – w odniesieniu do przedmiotu ochrony właściwego dla danego obszaru Natura 2000 – oceny powinien dokonać odpowiedni specjalista (ornitolog, botanik, fitosocjolog itp.). Jest to szczególnie istotne, gdyż – zgodnie z art. 55. ust. 2. ustawy z dnia 3 października 2008 r. – „projekt dokumentu (w tym przypadku studium lub m.p.z.p.) nie może zostać przyjęty, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000”.

A art. 34 ustawy o ochronie przyrody brzmi następująco:

1. Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, (...), może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 (lista obszarów proponowanych do objęcia ochroną jako Natura 2000, w tym także tzw. *Shadow List* – przyp. aut.), zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.
2. W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu:
 - 1) ochrony zdrowia i życia ludzi;
 - 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
 - 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędnym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
 - 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Wpływ na pozostałe komponenty należy ocenić ze szczegółowością stosowną do ich znaczenia na terenie objętym planem. Dotyczy to fauny, roślin, wody, powietrza, powierzchni ziemi, krajobrazu, klimatu, zasobów naturalnych, zabytków, dóbr materialnych a także wzajemnych zależności i powiązań oraz różnorodności biologicznej.

Do autora prognozy należy także:

- Ewentualne zaproponowanie rozwiązań (dodatkowych, uzupełniających w stosunku do projektu m.p.z.p. – przyp. autora) mających na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko we wszystkich jego elementach (dod. autora), mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, (ze szczególnym uwzględnieniem ochrony obszarów Natura 2000),
- Zaproponowanie rozwiązań alternatywnych lub wykazanie ich braku w stosunku do projektu m.p.z.p., jeśli rozwiązania zaproponowane w projekcie m.p.z.p. mogą negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

4. Dokumentacja strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Zgodnie z nowymi przepisami przyjęcie dokumentu poddanego strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko wymaga określonych czynności związanych z podaniem dokumentu do publicznej wiadomości oraz udokumentowaniu przeprowadzonej oceny oddziaływania. Mówią o tym art. 42, 43 i 55 ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Art. 42

Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa:

- 1) (...)
- 2) dołącza do przyjętego dokumentu uzasadnienie zawierające informacje o udziale społeczeństwa w postępowaniu oraz o tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Art. 43

Organ opracowujący projekt dokumentu wymagającego udziału społeczeństwa podaje do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz:

- 1) uzasadnieniem, o którym mowa w art. 42 pkt 2;
- 2) podsumowaniem, o którym mowa w art. 55 ust. 3 - w przypadku dokumentów, o których mowa w art. 46 i 47.

Art. 55

3. Do przyjętego dokumentu załącza się pisemne podsumowanie zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, a także informacje, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę i w jakim zakresie zostały uwzględnione:

- 1) ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
- 2) opinie właściwych organów, o których mowa w art. 57 i 58;
- 3) zgłoszone uwagi i wnioski;

- 4) wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone;
 - 5) propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.
4. Organ opracowujący projekt dokumentu przekazuje przyjęty dokument wraz z podsumowaniem, o którym mowa w ust. 3, właściwym organom, o których mowa w art. 57 i 58.

Przepisy powyższe operują pojęciem „przyjęty dokument” lub „przyjęcie dokumentu”.

W przypadku m.p.z.p. oraz studium o przyjęciu dokumentu decyduje rada gminy podejmując stosowną uchwałę. Uchwała taka podlega następnie kontroli przez wojewodę i skierowywana jest do publikacji w Dzienniku Urzędowym województwa.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako przepis prawa miejscowego, publikowany jest w całości wraz z częścią graficzną – jest bowiem tworzony w formie uchwały. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego natomiast stanowi niepublikowany załącznik do uchwały przyjmującej studium.

W obu przypadkach można przyjąć, że wraz z publikacją uchwał o przyjęciu m.p.z.p. lub studium spełniony zostaje warunek określony w art. 43 dotyczący podania do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu dokumentu.

Odrębnym zagadnieniem jest konieczność opracowania uzasadnienia i podsumowania, o których mowa w ustawie. Opracowywanie takich dokumentów nie było dotychczas praktykowane.

Uzasadnienie, o którym mowa w art. 42 pkt. 2, powinno zawierać trzy rodzaje informacji:

- O udziale społeczeństwa w postępowaniu w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko m.p.z.p. lub studium,
- O tym, w jaki sposób zostały wzięte pod uwagę uwagi i wnioski zgłoszone do m.p.z.p. lub studium,
- O tym, w jakim zakresie zostały uwzględnione uwagi i wnioski zgłoszone do m.p.z.p. lub studium.

Wydaje się więc, że uzasadnienie powinno w sposób syntetyczny informować o:

- Terminach i czasie trwania poszczególnych etapów prac nad planem, w tym przede wszystkim wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu lub studium oraz trybu zbierania wniosków i uwag,
- Sposobie (trybie) rozpatrywania uwag i wniosków,
- Uwzględnieniu bądź nieuwzględnieniu poszczególnych wniosków i uwag.

Należy zaznaczyć, że uzasadnienie dotyczy procedury oceny oddziaływania na środowisko, a więc jego zakres powinien być ograniczony wyłącznie do wniosków dotyczących zagadnień środowiskowych.

Podsumowanie, o którym mowa w art. 55 częściowo powiela zakres uzasadnienia określony w art. 42. Dotyczy to informacji o sposobie uwzględnienia uwag i wniosków społecznych, która powinna być zamieszczona zarówno w uzasadnieniu jak i podsumowaniu.

Ponadto podsumowanie powinno zawierać informacje, czy i w jaki sposób zostały uwzględnione w planie lub studium:

1. Ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko;
2. Opinie Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Państwowej Inspekcji Sanitarnej;
3. Uwagi i wnioski zgłoszone przez inne organy, w tym organy uprawnione do opiniowania lub uzgadniania m.p.z.p. lub studium;
4. Wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko;
5. Propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu.

W tym miejscu wydaje się zasadne przytoczenie odpowiednich zapisów Dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów (Dz.U. UE. L Nr 197, str. 30), których transpozycją mają być art. 42, 43 i 55 Ustawy z dnia 3 października 2008 r.

Art. 9

Informacje o decyzji

1. Państwa Członkowskie zapewniają, że w razie przyjęcia planu lub programu powiadamia się organy określone w art. 6 ust. 3, społeczeństwo i każde Państwo Członkowskie, z którym prowadzono konsultacje zgodnie z art. 7, jak również udostępnia się im następujące dokumenty:
 - a) plan lub program w formie przyjętej;
 - b) oświadczenie podsumowujące, w jaki sposób aspekty środowiskowe zostały wzięte pod uwagę w planie lub programie oraz w jaki sposób sprawozdanie dotyczące środowiska, przygotowane zgodnie z art. 5, opinie wyrażone zgodnie z art. 6 i wyniki konsultacji podjętych zgodnie z art. 7 zostały uwzględnione zgodnie z art. 8, jak również uzasadnienie wyboru planu lub programu w formie przyjętej, w świetle innych rozpatrywanych rozsądnych rozwiązań alternatywnych; oraz
 - c) przyjęte środki dotyczące monitoringu, zgodnie z art. 10.
2. Państwa Członkowskie ustalają szczegółowe regulacje w odniesieniu do informacji określonych w ust. 1.

Art. 10

Monitoring

1. Państwa Członkowskie monitorują znaczący wpływ na środowisko, wynikający z realizacji planów i programów, aby, między innymi, określić na wczesnym etapie nieprzewidziany niepożądany wpływ oraz aby mieć możliwość podjęcia odpowiedniego działania naprawczego.
2. W celu przestrzegania ust. 1 można wykorzystywać, stosownie do potrzeb, istniejące systemy monitoringu w celu uniknięcia powielania monitoringu.

Jak widać, Dyrektywa przewiduje jeden dokument, zwany oświadczeniem, w którym zawierać się mają wszystkie informacje podzielone (nieprecyzyjnie)

w ustawie z dnia 3 października 2008 r. między uzasadnienie i podsumowanie, świetle przepisów Dyrektywy wydaje się zasadne zasugerowanie, aby w przypadku m.p.z.p. i studium przygotowywać jeden dokument zwany np. „uzasadnienie i podsumowanie”.

Jego zawartość można - w przypadku m.p.z.p. i studium - ramowo zaproponować następująco:

1. Informacja o przeprowadzonej strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko z krótką charakterystyką jej poszczególnych etapów,
2. Syntetyczna charakterystyka sposobu uwzględnienia aspektów środowiskowych w przyjętym m.p.z.p. lub studium, z podziałem na:
 - Ogólną charakterystykę m.p.z.p. lub studium w aspekcie rozwiązywania problemów środowiskowych,
 - Ustosunkowanie się do wniosków zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,
 - Ustosunkowanie się do wniosków i uwag zgłoszonych przez RDOŚ oraz PPIS (Sanepid),
 - Ustosunkowanie się do wniosków i uwag zgłoszonych przez inne organy i instytucje uprawnione zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
 - Ustosunkowanie się do wniosków i uwag zgłoszonych przez społeczeństwo;
3. Uzasadnienie przyjętej wersji planu lub studium w świetle rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych oraz zgłoszonych uwagi i wniosków;
4. Informacja o monitoringu.

Odnośnie monitoringu wpływu na środowisko wynikającego z realizacji m.p.z.p. lub studium należy wskazać, że zgodnie z **art. 32** ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80 z dnia 10 maja 2003 r., poz. 717, z późn. zmianami):

1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem (...) wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.
2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przekazuje radzie gminy wyniki analiz, o których mowa w ust. 1, po uzyskaniu opinii gminnej (...) komisji urbanistyczno-architektonicznej, co najmniej raz w czasie kadencji rady. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania, o których mowa w art. 27 ustawy.
3. Przy podejmowaniu uchwały, o której mowa w ust. 2, rada gminy bierze pod uwagę w szczególności zgodność studium albo planu miejscowego z wymogami wynikającymi z przepisów art. 10 ust. 1 i 2, art. 15 oraz art. 16 ust. 1. (Wskazane w pkt. 3 przepisy dotyczą m.in. uwzględniania w miejscowych planach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego - przyp. aut.).

Zgodnie z art. 10 ust. 2 Dyrektywy 2001/42/WE do monitorowania środowiskowych skutków realizacji planów „można wykorzystywać, stosownie do potrzeb, istniejące systemy monitoringu w celu uniknięcia powielania monitoringu”.

W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego istnieje więc określona ustawowo procedura pozwalająca przeanalizować i ocenić środowiskowe skutki ich realizacji.

Nie ma więc potrzeby określania dla planów i studium specjalnego systemu monitoringu wpływu na środowisko.

5. Potencjalny wpływ nowych uregulowań prawnych na organizację prac nad planami i studium w gminie

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. wprowadziła obowiązek uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (RDOŚ) oraz z państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym (PPIS) zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko sporządzanej do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uzgodnienia tego RDOŚ i PPIS dokonują na wniosek organu sporządzającego plan.

Proceduralne uwarunkowania wynikające z tego obowiązku omówiono wcześniej.

Z uwarunkowań tych mogą wynikać konsekwencje organizacyjne dotyczące sporządzania miejscowych planów.

Uzgodnienia zakresu prognozy można dokonać w praktyce najwcześniej wraz z wysłaniem zawiadomień o przystąpieniu do sporządzania planu do instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu a najpóźniej z chwilą zaakceptowania roboczej wersji planu w ramach tzw. Fazy II.

Czynność uzgodnienia zakresu prognozy powinna być więc wpisana w zakres prac projektanta planu. Powstaje natomiast zagadnienie, czy prognoza oddziaływania na środowisko do m.p.z.p. powinna być – tak jak dotychczas – elementem prac zamawianych w ramach „sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Skoro bowiem w chwili ogłaszania przetargu na sporządzenie m.p.z.p. nie będzie znany zakres i stopień szczegółowości prognozy, to powstaje problem: na jakiej podstawie możliwe będzie dokonanie oceny pracochłonności wykonania prognozy. Może się bowiem zdarzyć, że wymagania dotyczące prognozy okażą się na tyle szerokie, że spełnienie ich w ramach wcześniej ustalonego budżetu będzie wręcz niemożliwe. (Np. konieczność opracowania prognoz ruchu samochodowego). Ponadto może się także zdarzyć, iż spełnienie wymagań dotyczących prognozy (np. w odniesieniu do obszarów Natura 2000) będzie wiązało się z wykonywaniem pewnych prac w ściśle określonym czasie (np. inwentaryzacja przyrodnicza w sezonie wegetacyjnym, ocena ornitofauny w sezonie lęgowym itp.) – tak jak ma to już obecnie miejsce w przypadku raportów

o oddziaływaniu na środowisko przedsięwzięć). Uzgodniony zakres i stopień szczegółowości prognozy może zatem w istotny sposób wpłynąć na harmonogram prac nad samym planem.

Wydaje się zatem zasadne rozważenie, czy obecnie prognoza oddziaływania na środowisko do m.p.z.p. nie powinna być przedmiotem odrębnego zamówienia dokonywanego w trakcie sporządzania m.p.z.p., po uprzednim uzgodnieniu zakresu i stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie.

Łączne zlecenie projektu planu i prognozy podyktowane było dotychczas m.in. stanowiskiem, że zlecenie oddzielne byłoby nieuzasadnionym, niezgodnym z przepisami o zamówieniach publicznych, dzieleniem zamówienia.

W ustawie z 3 października 2008 r. jednoznacznie zdefiniowano strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko jako wyodrębnione postępowanie z osobną procedurą, a sporządzenie prognozy określono, jako jeden z elementów tego postępowania. Wydaje się więc możliwe przyjęcie stanowiska, iż prognoza może być zlecana niezależnie od planu. Jest bowiem z nim nierozzerwalnie związana merytorycznie, lecz organizacyjnie jest elementem osobnego postępowania.

Powyższe stanowisko dotyczy także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (w tym zmian studium), choć jest to zagadnienie organizacyjnie marginesowe w tym sensie, że gminy mają już w większości uchwalone studia.

6. Specyfika dokumentów z zakresu planowania przestrzennego w świetle przepisów dotyczących strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Ustawa z dnia 3 października 2008 r. skonkretyzowała, zapisany wcześniej w Prawie ochrony środowiska, obowiązek poddawania określonych projektów dokumentów³² przygotowywanych przez organy administracji państwowej lub samorządowej tzw. strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Obowiązek ten wynika z postanowień Dyrektywy Unii Europejskiej³³ z 2001 r.

Nie dotyczy on tylko dokumentów z dziedziny planowania przestrzennego, ale z wielu różnych dziedzin gospodarki, np.: rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, telekomunikacji czy turystyki. Tak więc w transponującej przepisy dyrektywy ustawie z 3 października 2008 r. wymagania dotyczące strategicznych ocen oddziaływania na środowisko są sformułowane bardzo ogólnie – tak by pasowały do wszystkich dokumentów z różnych dziedzin.

Tymczasem dokumenty z zakresu planowania przestrzennego wyróżniają się wieloma cechami specyficznymi spośród ogółu wymagających strategicznej oceny dokumentów sporządzanych przez organy administracji państwowej czy samorządowej.

³² Dyrektywa nazywa przedmiot oceny strategicznej jaśniej niż ustawa - jako „plany i programy” a nie „dokumenty”.

³³ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. UE. L Nr 197, str. 30).

Po pierwsze: ich zakres, sposób sporządzania i zasady przyjmowania są szczegółowo regulowane ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i licznymi przepisami wykonawczymi (rozporządzeniami).

Po drugie: proces planowania przestrzennego w Polsce, prowadzący do przyjęcia m.in. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jest – z mocy ustawy – procesem w wysokim stopniu uspołecznionym, publicznie otwartym, spełniającym zawiązką wymagania, jakie w tej dziedzinie stawiają przepisy europejskie.

Po trzecie: w planowaniu przestrzennym w Polsce z mocy ustawy³⁴ uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, walory krajobrazowe, wymagania ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Są to te aspekty, dla uwzględnienia których Unia Europejska przyjęła Dyrektywę 2001/42/WE³⁵.

Po czwarte: dokumenty z zakresu planowania przestrzennego mają w Polsce strukturę hierarchiczną. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- 1) **Plan miejscowy** uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego **zgodności** z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.
- 2) **Studium uwzględnia** ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy.
- 3) **W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się** ustalenia strategii rozwoju województwa oraz ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa.
- 4) Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych, sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. **Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju** przyjmuje Rada Ministrów.

W ustawie z dnia 3 października 2008 r. dokumenty z zakresu planowania przestrzennego zostały „wyróżnione” spośród ogółu dokumentów podlegających ocenom strategicznym.

³⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z dnia 10 maja 2003 r., z późn. zmian.).

³⁵ Powołując się przy tym na Artykuł 174 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który stanowi, że polityka wspólnotowa w dziedzinie środowiska ma przyczyniać się, między innymi, do zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska, ochrony zdrowia ludzkiego oraz ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych.

1. Z art. 54 ust. 3 wynika, że **nie trzeba** stosować oddzielnej procedury wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin poza tą, którą określają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Z art. 48 w powiązaniu z art. 46 ustawy wynika, że w przypadku dokumentów z zakresu planowania przestrzennego **nie ma możliwości** odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
3. Zgodnie z art. 52 ust. 3 Minister Infrastruktury **może określić**, w drodze rozporządzenia, **dotatkowe** wymagania, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W praktyce więc wyróżnienie powyższe sprowadza się do nałożenia bezwzględnie obowiązku przeprowadzenia oceny strategicznej nawet dla planu miejscowego obejmującego jedną działkę oraz zamiaru nałożenia dodatkowych wymagań dotyczących prognozy oddziaływania do planów miejscowych, choć te dokumenty są już z mocy ustawy o planowaniu przestrzennym poddane szczególnym rygorom w zakresie uwzględniania zagadnień ochrony środowiska.

Tymczasem dyrektywa UE mówi:

- 1) Odnosnie wymogu przeprowadzania oceny dla niektórych lokalnych planów czy programów:

Art. 3

- (3). Plany i programy (...) określające użytkowanie małych obszarów na poziomie lokalnym oraz niewielkie modyfikacje planów i programów (...) wymagają oceny wpływu na środowisko tylko w przypadku, gdy Państwa Członkowskie stwierdzają, że mogą one potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko.

Dyrektywa daje więc możliwość wyłączenia niektórych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego z obowiązku przeprowadzania oceny. Wyłączenie takie mogłoby dotyczyć np. planów miejscowych o niewielkiej powierzchni lub jednostkowych zmian w studium uwarunkowań i kierunków, o ile nie stwarzają one ram dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

- 2) Odnosnie przeprowadzania pełnej oceny na każdym poziomie dokumentów planistycznych:

Art. 4

- (3). W przypadku gdy plany i programy tworzą część hierarchii, Państwa Członkowskie, w celu uniknięcia powielania oceny, uwzględniają fakt, że oceny dokonuje się, zgodnie z niniejszą dyrektywą, na różnych poziomach hierarchii. W celu, między innymi, uniknięcia powielania oceny, Państwa Członkowskie stosują art. 5 ust. 2 i 3.

Art. 5

- (2). Sprawozdanie dotyczące środowiska (...) zawiera informacje (...) z uwzględnieniem (...) poziomu szczegółowości planu lub programu, jego stadium w procesie podejmowania decyzji oraz zakresu, w jakim niektóre sprawy mogą zostać właściwie ocenione na różnych etapach tego procesu, w celu uniknięcia powielania oceny.

Istnieje więc możliwość takiego określenia zakresu ocen strategicznych w planowaniu przestrzennym, aby np. w planach miejscowych nie powielać ocen dokonanych już na poziomie studium, tym bardziej, że plan musi być ze studium zgodny. Wskazane byłoby więc, aby w zapowiadany rozporządzeniu Ministra Infrastruktury znalazły się nie tyle dodatkowe, lecz odrębne regulacje dotyczące zawartości prognozy do planów miejscowych, ale także do studiów.

Regulacje te powinny uwzględniać specyfikę dokumentów z zakresu planowania przestrzennego także w odniesieniu do monitoringu ich realizacji. Artykuł 10 Dyrektywy, nakazując monitorowanie znaczącego wpływu na środowisko, wynikającego z realizacji planów i programów, wskazuje, że można do tego celu wykorzystywać istniejące systemy monitoringu **w celu uniknięcia powielania** monitoringu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 32 nakazuje dokonywanie w gminach co najmniej raz w kadencji analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Taka analiza wydaje się być wystarczającym sposobem monitorowania, jakie nakazuje dyrektywa.

Zakończenie

Ustawa z 3 października 2008 r., zwana potocznie „ustawą o ocenach środowiskowych”, wprowadziła szereg zmian w procedurze związanej ze sporządzaniem i przyjmowaniem dokumentów z zakresu planowania przestrzennego – głównie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W pierwszych miesiącach jej obowiązywania dominowały w środowisku urbanistów dyskusje dotyczące interpretacji poszczególnych zapisów i sposobu ich uwzględnienia w codziennej praktyce. Przy czym ten pierwszy okres cechowała nerwowość związana z nagłym pojawieniem się tej ustawy oraz brakiem przepisów przejściowych. Ustawa weszła bowiem w życie „z dnia na dzień” i należało ją zastosować we wszystkich toczących się procedurach planistycznych.

Po półrocznym okresie ustabilizowały się już nowe elementy procedur, wyjaśniono wcześniejsze wątpliwości. Pozostały jednak pewne problemy wynikające przede wszystkim z ogólności zapisów ustawowych. Dotyczy to między innymi takich zagadnień, jak relacja pomiędzy studium a planem miejscowym w procedurze oceny i samej prognozie, zawartość prognoz dotyczących niewielkich zmian planów czy studiów już obowiązujących czy też rola wniosków z prognozy w procesie uzgadniania i opiniowania dokumentów planistycznych.

Wydaje się więc, że zasadnym byłoby dokonanie w zapisach ustawy kilku zmian, których celem byłoby doprecyzowanie niektórych procedur ocen strategicznych w odniesieniu przede wszystkim do studiów i planów miejscowych.

Jacek Skorupski

Jacek Skorupski – urbanista, specjalista w zakresie planowania przestrzennego i relacji pomiędzy inwestycjami i środowiskiem, kierownik pracowni w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy.

Bartłomiej Kolipiński, Janusz Radziejowski,
Jacek Skorupski, Barbara Szulczewska

Sytuacja planowania przestrzennego w Polsce. Wnioski autorów

Na podstawie zidentyfikowanych opinii, stanowisk i postulatów oraz ich analizy należy stwierdzić, że aktualną sytuację planowania przestrzennego w Polsce można scharakteryzować w sposób następujący:

- Zapoczątkowany ustawą z 1994 r. proces reformowania planowania przestrzennego w Polsce przebiega w sposób chaotyczny.
- Projektowane zmiany formułowano bez jasno określonego celu i uzasadnienia. Podejmowane były one pod naciskiem wpływowych instytucji i podmiotów, reprezentujących swoje partykularne interesy.
- Proces reformowania planowania przestrzennego praktycznie nie był monitorowany przez właściwe w tych sprawach organy administracji państwowej.
- Kompetencje w sprawach planowania przestrzennego są podzielone pomiędzy różne organy administracji państwowej, które ponadto podlegały ciągłym zmianom organizacyjnym.
- Począwszy od ustawy z 1994 r. podstawowym założeniem ideowym planowania przestrzennego w Polsce jest zasada „wolności budowlanej”, wyrażająca się w tym, że z mocy ustawy każdy właściciel nieruchomości ma prawo do jej zagospodarowania. Oznacza to, że „co nie zakazane to dozwolone”.
- Kryzys planowania przestrzennego został spotęgowany przez wprowadzenie w życie decyzji o unieważnieniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.). W wyniku tej regulacji polska przestrzeń stała się „przestrzenią bezprawia” (miejscowego), co skutkowało lokalizowaniem inwestycji wyłącznie na podstawie norm ustawowych. W praktyce oznaczało zwiększenie, niespotykanego w innych krajach europejskich, liberalizmu w gospodarowaniu przestrzenią.
- Unieważnienie m.p.z.p. spowodowało, że do systemu planowania przestrzennego wprowadzano rozwiązania o charakterze awaryjnym na zasadzie „zła koniecznego”. Przykładem tego jest wydawanie pozwoleń na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, a także wyłączenie spod działania ustawy lokalizacji dróg publicznych.
- Przepisy prawne dotyczące planowania przestrzennego są rozrzucone w wielu ustawach i często niespójne. Dotyczy to w szczególności regulacji z zakresu kształtowania środowiska.

- System planowania przestrzennego w Polsce charakteryzuje się słabymi powiązaniem pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania (brak hierarchizacji), co szczególnie utrudnia procedury związane z lokalizacją ponadlokalnych inwestycji celu publicznego.
- Planowanie przestrzenne w Polsce jest realizowane bardziej jako „produkcja planów” niż ciągły proces planowania, w którym monitorowanie zmian w zagospodarowaniu i ich analiza stanowi równie ważny etap prac planistycznych, jak tworzenie koncepcji zagospodarowania. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest daleko posunięta komercjalizacja prac planistycznych i brak budżetowych biur i pracowni urbanistycznych.
- Rozbudowane procedury, związane ze sporządzaniem opracowań planistycznych są jedną z barier procesów inwestycyjnych. Jednocześnie nie gwarantują one skutecznych form partycypacji społecznej i nie zapewniają wczesnego identyfikowania i rozwiązywania konfliktów społecznych.
- Istotnym problemem jest kształcenie kadr w dziedzinie planowania przestrzennego na poziomie szkolnictwa wyższego i ich późniejszego przygotowania do zawodu (ograniczone możliwości zdobywania doświadczeń zawodowych).

W wyniku przeprowadzonych analiz, jako wnioski końcowe niniejszej ekspertyzy proponujemy następujące założenia zmian systemowych w planowaniu przestrzennym w Polsce:

- Planowanie przestrzenne powinno być realizowane w duchu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju co oznacza, że rozwój miast i wsi, w tym infrastruktury społecznej i technicznej, uwzględniać musi fakt ograniczonej pojemności przestrzeni geograficznej Polski i jej chłonności przyrodniczej
- Podstawową funkcją planowania przestrzennego jest zapewnienie ładu przestrzennego, rozumianego jako zasadnicze uwarunkowanie prawidłowego rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska.
- W planowaniu przestrzennym należy stosować zasadę nadrzędności interesu publicznego (dobra wspólnego) nad interesami prywatnymi (partykularnymi).
- Hierarchizacja planowania przestrzennego jest niezbędna dla zapewnienia jego skuteczności, zwłaszcza w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego.
- W planowaniu przestrzennym należy respektować zasadę pomocniczości (subsydiarności), której sens należy rozumieć w ten sposób, że poszczególne szczeble administracji publicznej przejmują tylko te zadania, które nie mogą być realizowane na niższym poziomie władzy; zasada ta zawiera w sobie nakaz posłuszeństwa władzy niższego szczebla w stosunku do zamierzeń władzy wyższej realizującej przypisane jej zadania publiczne.
- Prawo własności nie jest równoznaczne z prawem do zabudowy; prawo zabudowy warunkuje plan zagospodarowania przestrzennego.

- W planowaniu przestrzennym powinna jednakże obowiązywać zasada ochrony własności, polegająca na rekompensowaniu rzeczywistej utraty wartości nieruchomości z tytułu zmiany przeznaczenia i zagospodarowania terenu.

Rekompensata nie obejmuje utraconych możliwości.

Jak widać z powyższego zestawienia osiągnięci tych założeń wymaga całościowej reformy planowania przestrzennego w Polsce, która to reforma miałaby na celu przede wszystkim cele strategiczne w zakresie gospodarki przestrzennej, a nie rozwiązywania doraźnych problemów. Takie podejście pozwalałoby na realizację celów niezbędnych dla skuteczności całego systemu planowania przestrzennego w naszym kraju.

Rola planowania przestrzennego, jako podstawowego instrumentu kształtowania ładu przestrzennego musi przejawiać się poprzez realizację celów materialnych i instrumentalnych, o których niżej.

Cele planowania przestrzennego

- Zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego.
- Racjonalne wykorzystanie przestrzeni poprzez koncentrację zabudowy i ochronę przestrzeni wolnych.
- Wspomaganie rozwoju gospodarczego poprzez tworzenie zachęt dla inwestorów, m.in. w zakresie wyposażania terenów w urządzenia infrastruktury technicznej.
- Tworzenie struktur przestrzennych zapewniających godziwe warunki bytowania i przeciwdziałających marginalizacji i wykluczeniom społecznym.
- Dostosowanie się do wymogów integracji przestrzennej państw członkowskich UE.
- Wspomaganie realizacji międzynarodowych zobowiązań Polski.

Funkcje planowania przestrzennego

- Racjonalne przeznaczanie terenów na określone cele.
- Koordynacja wszelkich polityk i działań, powodujących skutki w zagospodarowaniu przestrzeni.
- Godzenie interesów różnych podmiotów, działających w przestrzeni, rozwiązywanie i łagodzenie konfliktów związanych ze sposobem jej użytkowania

Organizacja planowania przestrzennego

- Wyodrębnienia działu administracji rządowej – planowanie przestrzenne.
- Wzmocnienie roli samorządów wojewódzkich w planowaniu przestrzennym poprzez umożliwienie tworzenia aktów prawa miejscowego w zakresie ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych.

Zadania administracji właściwej ds. planowania przestrzennego

- Formułowanie podstaw prawnych systemu planowania przestrzennego.
- Monitorowanie stanu zagospodarowania przestrzennego kraju i ocena skuteczności instrumentów planistycznych.
- Współpraca międzynarodowa.

- Tworzenie podstaw naukowych i metodologicznych planowania przestrzennego.

Kategorie i zakresy planów

- Kategorie podstawowe:
 - Plan krajowy,
 - Plan wojewódzki,
 - Plan regionów metropolitalnych,
 - Plany szczegółowe.

Plan krajowy, wojewódzki i gminny winny mieć charakter strategiczny; decydować o strukturze użytkowania i przeznaczenia obszarów, korytarzach infrastruktury, obszarach ochronnych, obszarach ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa i jego zobowiązań międzynarodowych.

Plany wyższego szczebla nie mogą rozstrzygać problemów będących w kompetencji władz niższego rzędu.

Plany i programy sektorowe, których realizacja wymaga przekształceń w użytkowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni, a zatem ich opracowanie wymaga diagnozy stanu zagospodarowania przestrzennego, powinny być skoordynowane z opracowaniem odpowiednich planów przestrzennego zagospodarowania (np. programy i plany w zakresie ochrony środowiska). Powinno to zapobiec powielaniu prac, zwłaszcza o charakterze diagnostycznym

Ważne jest także by przywrócić możliwość planowania obszarów funkcjonalnych (w ramach porozumień uprawnionych podmiotów). To ostatnie stwierdzenie jest szczególnie ważne wobec diskutowanego obecnie problemu wyodrębnienia administracyjnego obszarów metropolitalnych. Takie obszary wymagałyby skutecznych narzędzi planistycznych – obecnie obszary takie są wyodrębniane w ramach planów województw – bez skutecznych narzędzi realizacji. Ich skuteczność można by zapewnić m.in. poprzez porozumienie gmin metropolitalnych i stworzenia wspólnych organów planistycznych.

Obecnie lansowana jest także koncepcja wyodrębnienia metropolii jako niezależnych jednostek administracyjnych (np. w formie powiatu metropolitalnego). Ciekawe stanowisko w sprawie rozwoju sieci regionów metropolitalnych w Polsce reprezentuje Unia Metropolii Polskich. Wychodząc z założenia, że „metropolizacja” stała się faktem, i to że nie regiony administracyjne (województwa, powiaty), ale wielkie miasta z ich otoczeniem stały się motorem postępu gospodarczego i cywilizacyjnego postuluje się usankcjonowanie istnienia obszarów metropolitalnych w Polsce przez nadanie im specjalnego statusu, jako wiodących ośrodków wzrostu. Wg ekspertów UMP o taki specjalny status mogłoby się ubiegać dwanaście istniejących już regionów metropolitalnych oraz 21 tzw. regionów miejskich. Za regiony metropolitalne uznane zostałyby obszary o ludności powyżej 500 tysięcy, a za regiony miejskie zwarte funkcjonalnie obszary liczące powyżej 200 tysięcy mieszkańców. Stanowisko 12 prezydentów miast członków UMP z 7 kwietnia

2009 roku postuluje utworzenie silnych metropolitalnych władz, co oznacza utworzenie jednostek administracji samorządowej dla obszarów metropolitalnych o randze powiatów, z silnymi uprawnieniami w zakresie planowania strategicznego. Zakłada się, że do kompetencji władz metropolitalnych należy zaliczyć planowanie rozwoju regionalnego (w tym wyznaczanie stref rozwoju), drogi ponadlokalne, komunikację zbiorową, strategiczne elementy zaopatrzenia w energię, główne elementy gospodarki wodnej i ściekowej oraz gospodarki odpadami, ochronę przyrody i wód, szkolnictwo ponadpodstawowe, ochronę zdrowia i.in.

W takim przypadku należałoby stworzyć dodatkową kategorię – planów metropolii, jako samodzielnych narzędzi, wyodrębnionych z planów wojewódzkich. Plany takie wiązałyby się funkcjonalnie z planami województw i byłyby nadrzędne w stosunku do planów gmin np. w zakresie podstawowych elementów infrastruktury technicznej, komunikacji, ochrony środowiska, wyznaczania granic obszarów zabudowanych.

**Bartłomiej Kolipiński, Janusz Radziejowski,
Jacek Skorupski, Barbara Szulczewska**

Bartłomiej Kolipiński – urbanista, specjalista w zakresie planowania regionalnego, wiceprezes Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich i wicedyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego.

Janusz Radziejowski – doktor nauk geograficznych, specjalista w zakresie ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, wykładowca we Wszechnicy Polskiej Szkole Wyższej TWP w Warszawie. wiceprezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich, członek Państwowej Rady Ochrony Środowiska i Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej.

Jacek Skorupski – urbanista, specjalista w zakresie planowania przestrzennego i relacji pomiędzy inwestycjami i środowiskiem, kierownik pracowni w Biurze Planowania Rozwoju Warszawy.

Barbara Szulczewska – dr hab., profesor w Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, gdzie kieruje Katedrą Architektury Krajobrazu, specjalistka w zakresie planowania terenów zielonych oraz zrównoważonego rozwoju miast.



WSZECHNICA POLSKA

SZKOŁA WYŻSZA
TOWARZYSTWA WIEDZY POWSZECHNEJ W WARSZAWIE

Dział Rekrutacji

Pałac Kultury i Nauki

X piętro, pokój 1044 A

tel.: 22 656 62 56

fax: 22 827 76 71

infolinia: 801 033 101

rekrutacja@wszechnicapolska.edu.pl

www.wszechnicapolska.edu.pl