

Prof. zw. dr inż. arch. Jerzy Kołodziejski
Politechnika Gdańska

Ekspertyza nr 215

Opinia dotycząca projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska (Druk sejmowy nr 1697)

1. Projekt ustawy deklaruje przyjęcie rozwoju zrównoważonego jako jednej z podstaw (obok ładu przestrzennego) działań związanych ze sposobami postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy. (art.1 ust.1).

Zgodnie z tą deklaracją ideową wskazuje się, że w planowaniu przestrzennym należy uwzględnić także **wymagania ochrony środowiska** (ust.2 p.3), a rozwój zrównoważony rozumieć tak, jak to określa ustawa z dnia 31 stycznia 1980r o ochronie i kształtowaniu środowiska.

Ogólnikowość tej deklaracji w odniesieniu do rozwoju zrównoważonego i wymagań ochrony środowiska umożliwia zbyt rozległe pole interpretacji w praktycznym kreowaniu **proekologicznych zasad kształtowania środowiska** w planowaniu przestrzennym. Wskazują na to zarówno dotychczasowe jego doświadczenia warsztatowe jak i rozwój światowej i europejskiej teorii i praktyki rozwoju zrównoważonego w latach 1980 - 2000.

Doświadczenia te dokumentują, że niezbędnym warunkiem urzeczywistnienia rozwoju zrównoważonego jest uwzględnianie całokształtu rozwoju społeczno-gospodarczego w określonej przestrzeni geograficznej (przyrodniczej i antropogenicznej). Oznacza to, że rozwoju zrównoważonego nie można odnosić tylko do równoważenia środowiska przyrodniczego ponieważ zrównoważenie w sferze realizacji celów społecznych i gospodarczych utrudnia lub uniemożliwia racjonalne kształtowanie przyrody. Taka interpretacja, potwierdzona światowym doświadczeniem ostatniego dwudziestolecia, wynika też z art. 3 ust. 3a ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, oraz z uchwały Sejmu RP z dnia 19 stycznia 1995 w sprawie polityki zrównoważonego rozwoju.

Podkreśla ona, że:

- “system prawny i ekonomiczny wspierający dotychczas politykę ekologiczną państwa powinien być stale doskonalony służąc zrównoważonemu rozwojowi całej **gospodarki**”;
- “Sejm RP zaleca Rządowi doskonalenie **interdyscyplinarnych i wielostronnych** działań w polityce gospodarczej..”;
- “ a w związku z tym wskazuje na fakt, że realizacja przez Rząd tej zasady nie jest obowiązkiem jedynie resortu ochrony środowiska i dotyczy w równym stopniu wszystkich centralnych organów administracji państwowej”.

Niestety z opiniowanego projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynika wcale, że “proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych” (ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r.) o ochronie i kształtowaniu środowiska, art.3, ust.3a) mogłyby zostać zadawalająco skutecznie realizowane za pośrednictwem planów rozwoju przestrzennego gmin, planów zagospodarowania przestrzennego województw i koncepcji przestrzennego rozwoju kraju w zakresie przedstawionym w projekcie.

Nie zostały bowiem sprecyzowane kryteria, zasady i procedury za pośrednictwem których planowanie i zagospodarowanie przestrzenne mogłyby stać się **rzeczywistym a nie jedynie deklaratywnym narzędziem** rozwoju zrównoważonego oraz ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska.

Koncentracja zakresu planowania przestrzennego jedynie na racjonalizacji **przeznaczenia terenów**, co wynika jednoznacznie z projektu rozporządzeń Ministra Gospodarki w sprawie szczegółowych zasad sporządzania planu rozwoju przestrzennego gminy i lokalnego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ogranicza funkcje planowania przestrzennego, które mogłyby spełniać w zakresie kształtowania rozwoju zrównoważonego i to na wszystkich szczeblach terytorialnej organizacji państwa.

2. Koncepcja planowania przestrzennego w gminie realizowanego za pośrednictwem **planu rozwoju przestrzennego gminy**, przedstawiona w rozdziale 2 projektu ustawy potwierdza zasadność sformułowanych wyżej uwag ogólnych ponieważ:

- nie precyzuje na jakiej podstawie diagnostyczno-koncepcyjnej określa się “warunki równoważenia rozwoju gminy” i kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy, w tym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego (§ 5 p 1 i 2 rozporządzenia); z dotychczasowych doświadczeń wynika, że jedyną podstawą planistyczną umożliwiającą określenie uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju gminy zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju może być **długookresowa strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy** uwzględniająca zarówno ekologiczne (przyrodnicze) uwarunkowania, jak i kierunki racjonalnego kształtowania i ochrony środowiska; strategia taka sporządzana **równolegle i współzależnie** z planem przestrzennego zagospodarowania gminy powinna stanowić **konieczne narzędzie** kształtowania rozwoju zrównoważonego przenosząc jego zasady na całą sferę zagospodarowania przestrzennego;

- plan rozwoju przestrzennego gminy sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy bez uwzględnienia możliwości diagnozowania i kształtowania struktur ekologicznych, które nie pokrywają się z tymi granicami; ten problem planistyczny można by rozwiązać wskazując na możliwości wychodzenia, tam gdzie to jest konieczne, poza granice gminy na zasadzie porozumień ponadgminnych lub odesłanie zidentyfikowanych w ten sposób problemów do rozwiązania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa;

- prognoza skutków wpływu ustaleń projektu planu rozwoju przestrzennego gminy na środowisko i zdrowie ludzi w świetle dotychczasowych doświadczeń okazała się **niezadawalająco skutecznym narzędziem** ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska zgodnie z regułami rozwoju zrównoważonego; była traktowana jako “ekologiczny kwiatek do kożucha” uszytego wcześniej; nie rezygnując z tego istotnego narzędzia należałoby jednak organicznie wkomponować prognozę w procedurę sporządzania planu w czterech co najmniej fazach:

1. **analizy i oceny uwarunkowań** rozwoju (współzależnie traktowanych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, ekologicznych i przestrzennych), wskazując na sytuacje konfliktowe i konfliktogenne ekologicznie; warunkiem realizacji tego zamierzenia diagnostycznego byłoby opracowanie inwentaryzacji stanu środowiska przyrodniczego gminy w granicach ekologicznie uzasadnionych;

2. określenia **misji i celów strategicznych** rozwoju gminy zgodnie z paradygmatem integrowania celów społeczno-gospodarczych, ekologicznych i przestrzennych, eliminując sytuacje ekologicznie konfliktowe,

3. **formułowania koncepcji** rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania gminy, uwzględniającej eliminowanie lub minimalizowanie istniejących i potencjalnych sytuacji ekologicznie konfliktowych,

4. społecznej i podmiotowo usankcjonowanej (przez uchwały organów samorządowych) **akceptacji** planu rozwoju gminy w którym rozwój społeczno-gospodarczy i zagospodarowanie przestrzenne oraz współzależne z nimi zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska tworzyłyby zintegrowaną politykę zrównoważonego rozwoju.

Sumując przedstawione wyżej uwagi odnoszące się do “planu rozwoju gminy” należy podkreślić, że koncepcja jego sporządzania nie spełnia niezbędnych wymogów diagnostycz-

no-koncepcyjnych racjonalnego kształtowania i ochrony środowiska przyrodniczego zgodnie z paradygmatem rozwoju zrównoważonego. Nie wykorzystuje nawet funkcjonującej już od kilku lat praktyki samorządów terytorialnych gmin, które coraz powszechniej sporządzają **strategie rozwoju** społeczno-gospodarczego próbując powiązać je **współzależnie ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin**. Pomijając tę potwierdzoną już przez dotychczasową praktykę zarządzania rozwojem zrównoważonym projekt ustawy powraca do tradycji **biernej ochrony środowiska** przez racjonalizację użytkowania i przeznaczenia terenów na określone cele.

3. Koncepcja funkcjonowania planowania przestrzennego w województwie przedstawiona w rozdziale 3 projektu ustawy zawiera podobne w swojej istocie wady jak szczybel gminy o większych konsekwencjach negatywnych z punktu widzenia kształtowania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

Nie wykorzystuje bowiem usankcjonowanego już prawnie obowiązku sporządzania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa i możliwości jej **współzależnego sprzężenia** (zintegrowania) z planem zagospodarowania przestrzennego województwa. A przecież ta integralna współzależność sfery społeczno-ekonomicznej z ekologią i przestrzenną jest niezbędnym warunkiem kształtowania rozwoju zrównoważonego na tym wysokim już poziomie ogólności celów i zasad.

O marginesowym znaczeniu prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko i zdrowie ludzi świadczy podobnie jak w przypadku planu rozwoju gminy brak określenia procedury jej opracowania równoległe i współzależnie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i odesłanie określenia jej zakresu problemowego do odrębnego rozporządzenia (nawet nie wiadomo czy i kto ma ten akt prawny przygotować).

4. Kształtowanie i realizację polityki przestrzennej państwa opiniowany projekt ustawy proponuje oprzeć o "Koncepcję przestrzennego rozwoju kraju" uwzględniającą zasady zrównoważonego rozwoju.

Stosując pozornie podobną do dotychczasowej formułę koncepcji określoną w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r o zagospodarowaniu przestrzennym pomija się trzy jej istotne dla równoważenia rozwoju zasady, których uwzględnienie decydować powinno o jej skuteczności realizacyjnej:

- zasada I-a określa, że **przedmiotem koncepcji** na tym poziomie ogólności może być jedynie **polityka przestrzenna państwa** a nie "rozwój przestrzenny" kraju rozumiany jako jego przestrzenne zagospodarowanie ograniczone do inwestycji i zbioru fizycznych obiektów zagospodarowania; ważniejsze od tego ujęcia jest bowiem oddziaływanie na proces przekształceń poprzez politykę prowadzącą do zrównoważonego rozwoju polskiej przestrzeni integrującej się z przestrzenią europejską;

- zasada II-a określa, że koncepcja polityki przestrzennej państwa powinna być sporządzana w trybie opracowania długookresowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego kraju,

- zasada III-a określa, że niezbędnym elementem polityki zrównoważonego rozwoju kraju musi być **polityka interregionalna** zawierająca **proporcje** jego rozwoju regionalnego otwartego na przestrzeń europejską.

Te doświadczenia wynikające z dotychczasowych studiów nad sporządzeniem koncepcji polityki przestrzennej państwa nie zostały niestety wykorzystane.

Pozostawienie proponowanego w projekcie ustawy zakresu opracowania koncepcji wymaga także uwzględnienia w art. 47 ust. 2 sieci ekologicznej kraju **lub systemu ekologicznego**, uwzględniających ochronę **różnorodności biologicznej** zgodnie z konwencją międzynarodową.

5. Tryb lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu innych inwestycji proponowany w rozdziale 5 projektu ustawy jest najmniej dyskusyjną koncepcją kierowania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska.

Zawiera bowiem niezbędne procedury i wymogi umożliwiające osiągnięcia tych celów ekologicznych.

Niestety obawę budzi przedstawiona wyżej niezadowolająca skuteczność w tym zakresie planów przestrzennych na podstawie których wyznaczane będą lokalizacje. Czy będą to plany kreujące zrównoważony rozwój ?

6. Aby uniknąć tej niepewności i podwyższyć wartości ekologiczne planowania i zagospodarowania przestrzennego w dokumencie rządowym przedłożonym Sejmowi RP p.t. “ Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” proponuje się rozwinięcie procedury ocen oddziaływania na środowisko (OOS-ów) jako instrumentu polityki przestrzennej kształtującego zrównoważony rozwój kraju, województw i gmin.

Dotychczasowa praktyka OOS koncentruje się na ocenach oddziaływania na środowisko konkretnych działań inwestycyjnych. W tym sensie jest to procedura działania prewencyjnego przed podjęciem realizacji, wmontowana w **proces lokalizacyjny**. Potrzebą chwili, na świecie i w Polsce, stała się prewencja sięgająca znacznie wcześniejszej fazy przeddecyzyjnej.

Metody (procedury) OOS zaczynają coraz głębiej przenikać w **proces planowania**. Pojawiają się pojęcia strategicznej OOS (SOOS). Mają one wspomóc wybór najlepszej opcji kojarzącej cele przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne i przestrzenne. W tym sensie SOOS może się stać jednym z istotniejszych narzędzi rozwoju zrównoważonego. Kryteria SOOS są symetryczne z kryteriami OOS i obejmują:

- **kompleksowość analiz** obejmujących wszelkie przejawy działalności,
- **kompleksowość oceny skutków** w odniesieniu zarówno do poszczególnych elementów środowiska, jak i do systemów ekologicznych oraz społeczeństwa i gospodarki,
- **alternatywność rozwiązań** podlegających ocenie,
- **kompletność** wszystkich skutków zarówno krótkookresowych, jak i długoterminowych oraz nieodwracalnych zmian w odniesieniu do różnych wariantów.

W polu polskiego systemu planowania powinny się więc znaleźć oprócz standardowych OOS, także:

- **gminne, regionalne i krajowe SOOS** oceniające i zalecające zróżnicowane wzorce polityki oraz użytkowania przestrzeni na podstawie scenariuszy rozwoju; stanowiłyby one typ strategicznych OOS;

- **sektoralne (branżowe) SOOS** oceniające i rekomendujące polityki i strategie rozwoju branż ze szczególnym uwzględnieniem alternatywnych strategii,

Tak rozszerzone pole analiz (prognoz i ocen) odnosiłoby się do:

- **sfery zarządzania gospodarką:** górnictwa, energetyki, przemysłu, rolnictwa, leśnictwa, turystyki, infrastruktury technicznej (głównie transportu), gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, gospodarki odpadami,

- **sfery planowania strategicznego**
- koncepcji polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania kraju,
- koncepcji polityki rozwoju regionalnego i rozwoju gmin
- **sfery programowania strategicznego**
- programów zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych,

Strategiczne Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS) powinny stanowić podstawowy instrument kształtowania przestrzennego zagospodarowania na poziomach krajowym, regionalnym i gminnym stanowiąc wzajemnie komplementarny system zgodnie z zasadą ciągłości i kompleksowości prognozowania, planowania i realizacji.

Rozwinięty, lecz wciąż dojrzewający system demokratyczny wymaga wypracowania oryginalnych i skutecznych metod zapewnienia partycypacji społecznej w procesie SOOS. Pierwszym krokiem w tym zakresie powinna być pełna jawność procedur i powszechny dostęp społeczeństwa (poprzez media i organizacje). Funkcjonowanie systemu informowania społeczeństwa, rejestrowania reakcji i ich obiektywna interpretacja, weryfikująca koncepcje, stanowi istotny element łagodzenia zarówno negatywnych oddziaływań na środowisko, jak i łagodzenia konfliktów oraz sprzeczności interesów.

7. Z przedstawionej opinii wynika, że projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym **nie spełnia wszystkich niezbędnych wymogów** umożliwiających **kształtowanie polityki zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska** poprzez plany przestrzenne i procedury ich realizacji.

Zamiast skonkretyzowanych procedur współzależnego wiązania długookresowych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego z planami przestrzennymi na wszystkich szczeblach terytorialnej organizacji państwa (gminnym, wojewódzkim i krajowym), zawiera ogólnikowe określenia nie definiujące zrównoważonego rozwoju, w odniesieniu do planowania przestrzennego, (takie określenia jak: wymagania ochrony środowiska, stan funkcjonowania środowiska, obszary i zasady ochrony wartości środowiska, itp. nie wyjaśniają jeszcze tego paradygmatu).

Bez tych procedur nie mogą być sporządzone strategie i plany rozwoju, które byłyby skutecznym narzędziem realizacji polityki zrównoważonego rozwoju i kompleksowej, interdyscyplinarnej oceny i ochrony środowiska.

Zasadność tej propozycji wynika z naturalnej, potwierdzonej teoretycznie i empirycznie współzależności rzeczywistego rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego zagospodarowania, która kreuje zmiany w środowisku przyrodniczym.

Możliwości generalnej poprawy tego projektu ustawy z punktu widzenia aktualnego kształtowania zrównoważonego rozwoju oczywiście istnieją poprzez:

- określenie procedur współzależnego wiązania strategii rozwoju społeczno-gospodarczego i planów rozwoju przestrzennego w taki sposób aby ten spójny system mógł kreować rozwój zrównoważony,
- określenie procedur wkomponowania prognoz skutków wpływu ustaleń planów przestrzennych na środowisko przyrodnicze w procesy ich sporządzania na wszystkich szczeblach terytorialnej organizacji państwa,
- wykorzystanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko (SOOS) do kontroli i korekty zasad, kierunków i ustaleń planów przestrzennych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska,
- konkretyzacji kryteriów i wymogów kształtowania i ochrony środowiska oraz kształtowania zrównoważonego rozwoju, które muszą być przestrzegane w planach przestrzennych.

Gdańsk, 20 marca 2000 r.