

Grażyna Korzeniak

CELE PROGNOZOWANIA SKUTKÓW ŚRODOWISKOWYCH W MIEJSCOWYM PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

PLANOWANIE PRZESTRZENNE JAKO NARZĘDZIE OCHRONY ŚRODOWISKA

Decyzje podejmowane w ramach planowania przestrzennego w istotny sposób wpływają na potencjalne przekształcenie środowiska, powstawanie konfliktów w dostępie do zasobów oraz kształtowanie warunków życia mieszkańców. W ramach planowania przestrzennego decyduje się o tym co i na jakich warunkach można w przestrzeni robić, które obszary są chronione przed przekształceniami, które mogą być zainwestowane i w jaki sposób. Opracowania planistyczne są czynnikiem sterowania skalą i kierunkami przekształceń środowiska oraz jednym z ważniejszych instrumentów jego ochrony.

Sporządzanie opracowań regulujących zasady gospodarki przestrzennej następuje w toku złożonych procesów planistycznych o określonej prawnie procedurze. Dokumenty planistyczne wykonywane są przez władze rządowe w odniesieniu do kraju i województw, a przez samorządy lokalne w odniesieniu do gmin. Konieczność uwzględniania w tych opracowaniach zagadnień środowiska przyrodniczego wynika zarówno z zapisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, jak i szeregu innych ustaw oraz przepisów z zakresu ochrony i gospodarki zasobami środowiska. Mimo licznych odniesień do planowania przestrzennego w nich zawartych ustalenie jak wywiązać się z określonego przez ustawę z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska, obowiązku zapewnienia w planach zagospodarowania przestrzennego równowagi przyrodniczej, racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, ochrony walorów krajobrazowych i warunków klimatycznych zależy w dużej mierze od warsztatu planistycznego. Jest to niezależne od konieczności uwzględnienia w planowaniu wszystkich obowiązujących przepisów. Często mają one charakter ogólny nie dyktując wprost zakresu możliwych rozwiązań.

Intencyjny charakter ma również zapis ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, mówiący o przyjęciu zasady ekorozwoju jako podstawy postępowania przy przeznaczaniu terenów na określone cele i ustalaniu zasad ich zagospodarowania. **Określenie kiedy zasada ta została zachowana nie jest bowiem łatwe, a dążenie do jej spełnienia musi mieć miejsce w ramach całego toku prac zgodnie z celami różnego typu dokumentów, ich zakresem i szczegółowością.**

Generalnie uwzględnianie zagadnień środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym następuje poprzez dwa kierunki postępowania:

- określanie przyrodniczych uwarunkowań rozwoju jako podstawę rozwiązań;
- weryfikowanie stosowanych rozwiązań na podstawie prognozowania jakie mogą powstać skutki w środowisku, jeżeli zostaną zrealizowane określone sposoby zagospodarowania terenu.

Taki sposób postępowania był od szeregu lat w różnym stopniu realizowany przez planistów, a nowa, obowiązująca obecnie ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym ustaliła regulacje prawne w tym zakresie przez

wprowadzenie obowiązku dołączania do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prognozy skutków wpływu ustaleń planów na środowisko przyrodnicze.

Na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym opracowania z zakresu planowania sporządzane są na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Na każdym z tych poziomów konieczność ochrony środowiska przyrodniczego wynika z zapisów ustawy.

Na poziomie krajowym sporządzana jest koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, która określa m.in. przyrodnicze uwarunkowania, cele i kierunki tej polityki.

Na poziomie wojewódzkim sporządzane jest studium zagospodarowania przestrzennego województwa, w którym następuje sprecyzowanie uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa.

Realizacja polityki rządowej określonej w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz w studiach wojewódzkich następuje poprzez sporządzanie programów określających zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Warunkiem realizacji zadań rządowych jest ich wprowadzanie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie wpisu do wojewódzkiego rejestru zadań rządowych.

Na szczeblu lokalnym sporządzane są dwa typy opracowań. Pierwszym z nich jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium określa m.in. uwarunkowania wynikające ze stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego, obszary objęte ochroną, lokalne wartości zasobów środowiska, a także ich zagrożenia. Studium jest dokumentem określającym politykę gminy i zobowiązaniem władz gminy do realizacji określonych kierunków rozwoju w zakresie gospodarki przestrzennej oraz tych dziedzin, które są ściśle z nią związane lub na nią wpływają. Studium nie jest natomiast przepisem gminnym i podstawą do wydawania decyzji administracyjnych.

Wpływ na stan środowiska dzięki ustaleniom studium następuje przede wszystkim przez kształtowanie przestrzennej struktury funkcjonalnej w sposób zgodny z uwarunkowaniami środowiska oraz uwzględnianie ochrony systemów przyrodniczych i rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Istotnym jest wskazanie w studium kierunków rozwoju infrastruktury technicznej, w tym szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami.

Inny charakter prawny i inny zakres ustaleń mają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jako przepis gminny plany są podstawą wydawania decyzji w zakresie zmiany zagospodarowania terenu, a szczególnie jego zabudowy.

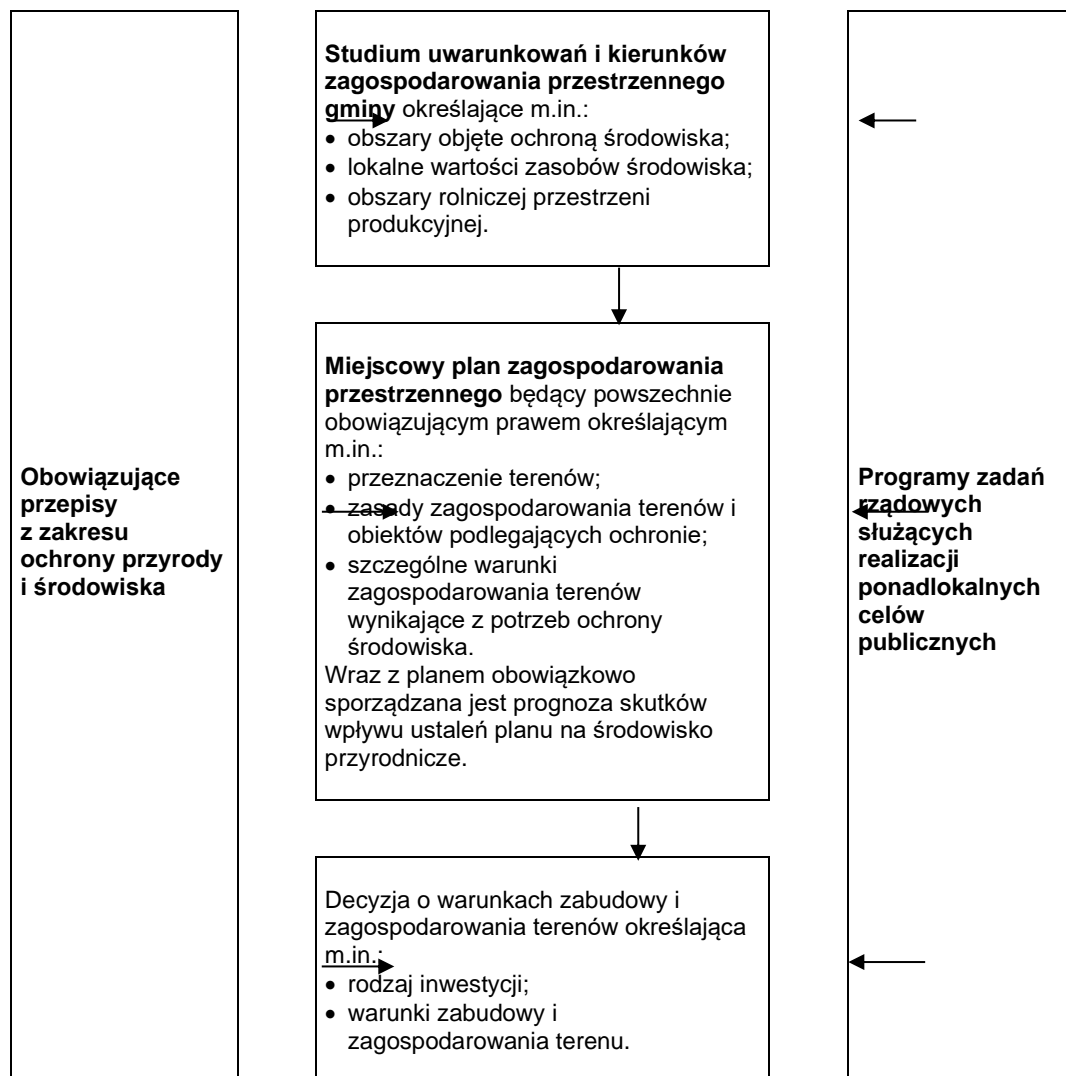
Ochrona środowiska na podstawie planów następuje przez:

- wprowadzanie zakazów zabudowy;
- ustalenie przeznaczenia terenu dla różnego rodzaju zagospodarowania, z którym związany jest określony stopień przekształceń środowiska;
- określenie warunków dla zabudowy terenu, które mogą istotnie ograniczyć szkodliwe oddziaływanie.

Ponadto w trybie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego wydawana jest zgoda na zmianę przeznaczenia terenów na cele nierolnicze i nieleśne, a także przeznaczanie terenów do zalesienia.

Ranga procesu planowania miejscowego jest bardzo wysoka, gdyż prowadzi on do stanowienia przez samorządy gmin powszechnie obowiązującego prawa w postaci planów miejscowych. Prawo to określa zasady korzystania z przestrzeni, a tym samym decyduje o potencjalnych przekształceniach środowiska i możliwości wystąpienia konfliktów w zakresie uciążliwości obiektów i dostępu do zasobów środowiska. Dlatego też tryb formalno-prawny sporządzania planów miejscowych jest bardzo złożony i zabezpiecza uwzględnianie w nich ponadlokalnych interesów publicznych, a także udział w tworzeniu planu mieszkańców gminy, gmin sąsiednich i szeregu organów uprawnionych do uzgadniania planu.

Miejscowe planowanie przestrzenne jako instrument ochrony środowiska na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym



CELE PRZEWIDYWANIA SKUTKÓW ŚRODOWISKOWYCH W PROCESIE PLANOWANIA MIEJSCOWEGO

Tworzenie opracowań planistycznych przez samorządy lokalne takich jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów miejscowych jest w mniejszym lub większym stopniu przyzwoleniem na przekształcenia środowiska często o zasięgu ponadlokalnym. Wyjątkowo plany mogą być sporządzane wyłącznie w celach ochronnych np. aby wykluczyć zabudowę na terenach rolniczych. Stopień i kierunki potencjalnych przeobrażeń środowiska, zależą oczywiście od rozwiązań przyjętych w tych dokumentach ustaleń.

Biorąc pod uwagę aspekt ochrony środowiska samorządy działają obecnie w następującej sytuacji:

- ustawowego zobowiązania do przyjmowania ekorozwoju jako podstawy postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalanie zasad ich zagospodarowania;
- konieczności uwzględniania ponadlokalnych interesów publicznych, głównie sformułowanych w rejestrach programów rządowych; mogą to być zadania, które służą ochronie środowiska bądź przeciwdziałają zagrożeniom;
- presji ze strony społeczności lokalnych na często przeciwstawne kierunki działań; z jednej strony jest to nacisk na umożliwienie swobody inwestowania w celu tworzenia miejsc pracy, a także swobody działania na swojej własności, a z drugiej coraz wyraźniej stawiane żądania mieszkańców stworzenia korzystnych, zdrowych warunków życia;
- zależności między stanem środowiska przyrodniczego, a ekonomiczną wartością przestrzeni i atrakcyjnością terenów dla inwestorów.

Wymienione czynniki powodują, że konieczne jest zarówno wypracowanie przez samorządy pojęcia interesu publicznego w zakresie ochrony środowiska, jak i dostarczenie samorządom sprawnego warsztatu pozwalającego na w pełni świadome podejmowanie decyzji przy często sprzecznych potrzebach i żądaniach odnośnie dysponowania przestrzenią. Wymagania te może w znacznym stopniu spełnić prognozowanie zagrożeń, które mogą wynikać z podejmowanych decyzji. Dotyczy to zarówno wyboru kierunków rozwoju przestrzennego przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i rozwiązań oraz formułowania ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Prognozy przeobrażeń środowiska mają na celu doskonalenie powstałych dokumentów planistycznych poprzez:

- eliminowanie rozwiązań niedopuszczalnych z punktu widzenia przepisów prawnych, norm oraz polityki państwa w zakresie ochrony środowiska;
- eliminowanie rozwiązań, które będą powodowały zagrożenie nieakceptowalne przez społeczność lokalną;
- wybór wariantów rozwiązań, które pozwolą na osiągnięcie określonych celów przy najmniejszych kosztach środowiskowych.

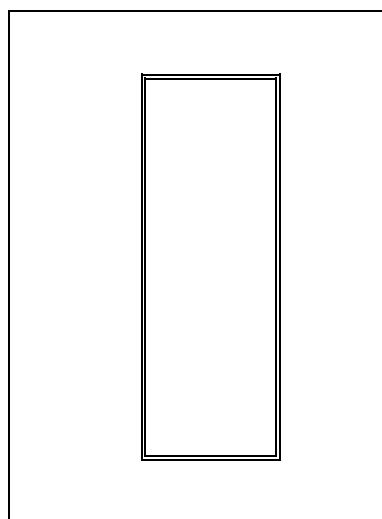
Kontrolny charakter prognoz oznacza uświadomienie skutków podejmowanych decyzji przez zespół opracowujący projekt, a przede wszystkim radę gminy. Prognoza może być bardzo pomocna i powinna być wykorzystywana dla uzasadnienia projektowanych rozwiązań, do publicznej nad nimi dyskusji, wyboru wariantów, odrzucenia bądź uwzględnienia składanych wniosków. Praktyka uczy, że w sytuacji kiedy opracowania z zakresu

miejscowego planowania przestrzennego są uchwalane przez radę gminy i są wyrazem woli samorządu oraz są przygotowywane przez wyspecjalizowane zespoły posiadające uprawnienia do ich wykonywania, to prognozy mogą być niezwykle przydatne do wspólnego wypracowywania rozwiązań.

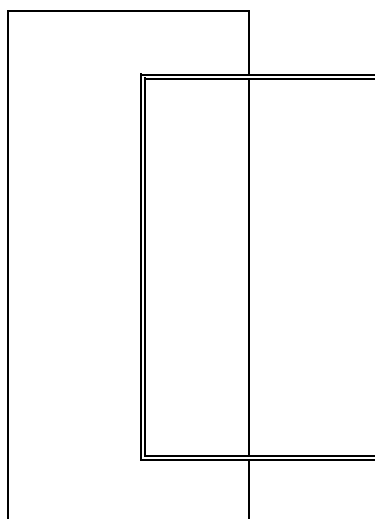
Wykonywane w trakcie prac planistycznych prognozy mogą też pełnić szereg funkcji dodatkowych i być pomocne dla zarządzania gminą np.: planowania budżetu gminy, wpływania na politykę administracji rządowej wobec gminy, starań o dotacje na przedsięwzięcia proekologiczne.

Sposób włączania prac związanych z przewidywaniem skutków środowiskowych do procesu planowania miejscowego i ich zakres jest różny przy sporządzaniu studium i planów miejscowych. Wynika to z różnej funkcji prawnej tych dokumentów, zakresu i szczegółowości zagadnień w nich rozstrzyganych, a przede wszystkim przepisów prawnych. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek wykonywania prognoz wyłącznie do planów. W przypadku planów prognozy są nie tylko częścią prac merytorycznych, ale również obowiązkowym elementem procedury sporządzania planu. Uzasadnia to ranga planów jako przepisów prawnych. Prognozy są przez odrębnymi dokumentami. W przypadku studium prognozy są jedynie elementem prac merytorycznych nad studium prowadzonych przez zespół projektowy. Różnice w sposobie podejścia do prognozy przy sporządzaniu studium i planów miejscowych obrazuje rysunek.

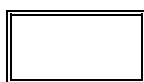
STUDIUM



MPZP



prace nad sporządzaniem studium oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego



prace z zakresu przewidywania skutków środowiskowych

PRZEWIDYWANIE SKUTKÓW ŚRODOWISKOWYCH PRZY SPORZĄDZANIU STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Studium jest dokumentem, który koordynuje kierunki rozwiązań przestrzennych na obszarze całej gminy. Na podstawie studium nie są wydawane decyzje administracyjne jednakże ustalenia studium w dużym stopniu warunkują rozwiązania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym w studium określa się obszary objęte ochroną i obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę. Są to decyzje, które w istotny sposób wpływają na potencjalne przekształcenia środowiska, a przede wszystkim na przestrzenną strukturę przyrodniczą obszaru. Dlatego też prognozy, jakie zagrożenia mogą być skutkiem proponowanych kierunków polityki przestrzennej, będą w istotny sposób przyczyniać się do udoskonalenia tych opracowań w aspekcie zasad ekorozwoju.

Przewidywanie wpływów na środowisko musi być związane z przedmiotem studium i zakresem jego ustaleń. W związku z tym obejmować będzie:

- ukierunkowanie analiz środowiska na wskazanie tych jego cech, które będą decydowały o podatności na zagrożenia oraz takich jego elementów, w stosunku do których chcemy tych zagrożeń szczególnie unikać;
- określenie skutków jakie mogą być wynikiem proponowanych kierunków polityki przestrzennej.
Wydaje się, że zbadane, poddane pod dyskusję i uwzględnione w koncepcji studium powinny być:
- Relacje między celami ekologicznymi, a innymi celami rozwoju gminy ze wskazaniem gdzie mogą wystąpić kolizje tych celów. Najczęściej będzie to dotyczyło niezgodności między potrzebą ochrony obszaru i potrzebą jego zainwestowania. Rozstrzygnięcie tych kwestii przy wykonywaniu studium dla całej gminy pozwoli na lepsze zbilansowanie potrzeb i racjonalną gospodarkę przestrzenną, co w znacznie mniejszym stopniu jest możliwe przy wykonywaniu planów.
- Zależności między proponowaną skalą i kierunkami rozwoju przestrzennego a dostępem do podstawowych zasobów np. wód, terenów rekreacyjnych, z uwzględnieniem oddziaływania na tereny położone poza gminą.
- Wpływ projektowanych kierunków rozwoju przestrzennego, a szczególnie wskazanie terenów do zabudowy oraz chronionych przed zainwestowaniem, na strukturę przyrodniczą obszaru w skali lokalnej i ponadlokalnej.

PRZEWIDYWANIE SKUTKÓW ŚRODOWISKOWYCH PRZY SPORZĄDZANIU MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Wprowadzenie obowiązku sporządzania prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze jest niewątpliwie związane z zapisem ustawy dotyczącym konieczności uwzględnienia w zagospodarowaniu przestrzennym zasady ekorozwoju, a jednocześnie z olbrzymią odpowiedzialnością gmin za tworzenie planów, na podstawie których następują przekształcenia środowiska.

Jeżeli przyjmiemy, że kontrola planu poprzez prognozę ma na celu przede wszystkim opracowanie lepszego planu z punktu widzenia zasad ekorozwoju i sprawdzenie czy właściwie zostały uwzględnione uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska przyrodniczego to sporządzanie prognozy powinno przebiegać następująco:

- prace nad prognozą stają się elementem metody opracowania planu i są prowadzone od początku sporządzania planu eliminując rozwiązania niedopuszczalne z punktu widzenia ochrony środowiska;
- wykładany wraz z projektem planu do wglądu publicznego dokument prognozy ocenia plan, który jest już wynikiem kompromisu między potrzebami ochrony środowiska, a innym potrzebami np. społeczno-gospodarczymi i prezentuje zagrożenia, których nie można było uniknąć w toku dotychczasowego procesu planistycznego;
- wyłożenie projektu planu wraz z prognozą umożliwia społeczności lokalnej poznanie zagrożeń jakie mogą wynikać z dopuszczalnych przez projekt planu sposobów zagospodarowania terenu i może być podstawą korekty projektu, w przypadku jeżeli te zagrożenia nie są akceptowane.

Pierwszym krokiem włączającym prognozę w tok opracowania planu jest udział zespołu odpowiedzialnego za to opracowanie w określaniu uwarunkowań dla rozwiązań przestrzennych. Pozwoli to na eliminowanie, już na wstępie, najistotniejszych zagrożeń. Następne fazy prac dotyczą projektowanych ustaleń planu obejmując:

- określenie potencjalnego wpływu na środowisko, który może być wynikiem dopuszczonych przez projekt planu sposobów użytkowania i zabudowy terenu oraz wskazanie możliwości powstania konfliktów wynikających z uciążliwości obiektów bądź ograniczenia dostępu do zasobów środowiska;
- ocenę projektowanych ustaleń planu polegającą na konfrontacji potencjalnych zagrożeń z wymaganym prawnie bądź pożądanym stanem środowiska;
- propozycje korekt ustaleń planu.

Wskazane jest prowadzenie takich analiz w formie roboczej w trakcie poszczególnych faz prac nad koncepcją planu i pisemne przedstawienie wstępnej prognozy wraz z przystąpieniem do dyskusji nad koncepcją w szerszych zespołach. Jeżeli opracowany ostateczny dokument prognozy, który jest wykładany do publicznego wglądu nie zawiera istotnych zastrzeżeń do projektu planu, a przewidywane przekształcenia środowiska uznaje za dopuszczalne z punktu widzenia zasad ekorozwoju w kontekście osiągniętych celów nie musi to oznaczać źle opracowanej prognozy. Taka sytuacja może być wynikiem właściwej współpracy między zespołem opracowującym projekt planu oraz zespołem opracowującym prognozę.

Specyficzna sytuacja występuje w przypadkach, gdy ustalenia planu dopuszczają realizację inwestycji uciążliwych z natury i to zarówno takich, które generalnie służą ochronie środowiska, jak np. wysypiska odpadów i oczyszczalnie ścieków oraz takich, które służą innym celom. W takiej sytuacji na prognozę spada odpowiedzialność za wskazanie, że uciążliwość i zagrożenia występują oraz jakie zapisy ustaleń mogą przyczynić się bądź do ograniczenia szkodliwych oddziaływań i ich skutków przez np. wykluczenie zabudowy mieszkaniowej w strefie uciążliwości. Rolą prognozy jest też zwrócenie uwagi na odpowiedzialność finansową gminy za ograniczenie możliwości korzystania z terenów w dotychczasowy sposób np. konieczności wyeliminowania pewnych upraw rolnych w strefie uciążliwości wysypiska odpadów.

W artykule przedstawiono sposób podejścia do prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze przy przyjęciu założenia, że głównym celem prognozy jest doskonalenie planów z punktu widzenia zasad ekorozwoju. Dlatego też prognoza traktowana jest jako element metody sporządzania opracowań z zakresu miejscowego planowania przestrzennego towarzyszący całemu procesowi planistycznemu. Jest to jednocześnie głos w dyskusji na temat roli prognozy jako dokumentu kontrolującego plan oraz dyskusji czy możliwe i słuszne jest, aby prognozy wykonywane były przez członków zespołów opracowujących projekt planu. Przy niewątpliwie słusznym stwierdzeniu, że trudno jest skontrolować samego siebie konieczne jest, aby zespół wykonujący prognozę był uczestnikiem całego toku prac prowadzących do uchwalenia dokumentów planistycznych.

Grażyna Korzeniak
Instytut Gospodarki
Przestrzennej i Komunalnej
Oddział w Krakowie