

PAWEŁ MICKIEWICZ
MACIEJ J. NOWAK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

**INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ
W KSZTAŁTOWANIU
ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU
W KONTEKŚCIE PLANOWANIA I BUDOWY DRÓG**

Abstract: Instruments for Spatial Management in Sustainable Development, in Context of Road Planning and Construction. Sustainable development – especially in the environmental field – serves as basis for entire process of planning and spatial management within municipalities. The aim of this article is to describe:

- how entities of spatial policy will realise tasks associated with road construction within municipalities containing valuable natural areas, through direct instruments of spatial management;
- institutional problems associated with conduct of road investments in accordance with sustainable development.

Realisation of aims related to each other requires inclusion of local perspective (primary goal), but also road investor perspective (secondary goal). Scientific hypothesis has been formulated in this work: despite some barriers and institutional restrictions active spatial policy helps to conduct road investments within environmentally attractive municipalities. However, within general scope current system of spatial management does not have positive influence on effectiveness of investments. In case of local spatial management plans analysis of scope, surface and allocation has been made for selected municipalities with such documents already adopted, with considerable amount of surface covered by Natura 2000 site, from the point of goals associated with area allocation. Authors' intention is to produce a wider image of conditions related to realisation of road investments in accordance with guidelines for spatial planning based on sustainable development. Based on conducted analyses recommendations were proposed for units of local self – governing authorities.

Key words: Road planning, spatial management, sustainable development.

Wstęp

Zrównoważony rozwój – przede wszystkim w wymiarze środowiskowym – stanowi jako jedna z kluczowych koncepcji, podstawę całego procesu planowania i zago-

spodarowania przestrzennego zarówno na szczeblu lokalnym, jak również regionalnym i krajowym. Musi być uwzględniany przy różnych, powiązanych z planowaniem przestrzennym, celach, w tym również inwestycyjnych. Potwierdza to literatura przedmiotu, w której wskazuje się, że „pogodzenie wymogów technicznych, kosztów z wyzwaniami środowiskowymi w drogownictwie, to kluczowy element zrównoważonego rozwoju” [Karaś, Leniak-Tomczyk 2011, s. 160]. Mimo słusznych teoretycznych założeń, w wielu przypadkach mogą pojawić się jednak wątpliwości. Celem opracowania jest określenie:

- w jaki sposób podmioty polityki przestrzennej przez bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią realizują zadania związane z budową dróg w gminach, w których położone są obszary cenne przyrodniczo;
- instytucjonalnych problemów związanych z prowadzeniem inwestycji drogowych w zgodzie ze zrównoważonym rozwojem.

Realizacja powiązanych ze sobą celów wymaga uwzględnienia zarówno perspektywy lokalnej (cel pierwszy), jak również perspektywy inwestora drogowego (cel drugi), związanej także z zakresem regionalnym i krajowym. W pracy sformułowano hipotezę badawczą: mimo pewnych barier i ograniczeń instytucjonalnych, aktywna polityka przestrzenna ułatwia prowadzenie inwestycji drogowych w gminach atrakcyjnych pod względem przyrodniczym. Niemniej jednak w ogólnym zakresie obecny system zarządzania przestrzenią nie wpływa pozytywnie na efektywność prowadzonych inwestycji.

W stosunku do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw dokonano analizy wybranych przypadków, weryfikując, w jaki sposób uwzględniane są w nich problemy dotyczące zagospodarowania w zakresie dróg publicznych w gminach zawierających obszary cenne przyrodniczo. Względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokonano analizy zakresu, powierzchni i przeznaczenia planów uchwalonych w wybranych gminach w dużym stopniu objętych obszarami Natury 2000 z punktu widzenia uwzględniania celów związanych z przeznaczeniem drogowym terenu. W intencji autorów ma to dać szerszy obraz uwarunkowań związanych z realizacją inwestycji drogowych w zgodzie z wytycznymi planowania przestrzennego opartego na zrównoważonym rozwoju. Na podstawie przeprowadzonych analiz zaproponowano rekomendacje dla jednostek samorządu terytorialnego.

1. Instrumenty zarządzania przestrzenią a zrównoważony rozwój

Najważniejszą rolę wśród instrumentów związanych z zarządzaniem przestrzenią odgrywają w praktyce:

- miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
- decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Rola ta jest istotna nie tylko z perspektywy lokalnej, ale także regionalnej i ponadregionalnej. Uzupełniającą (niewiązącą) funkcję będą pełnić dodatkowo studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz – na szczeblu regionalnym – plany zagospodarowania przestrzennego województwa. Dwa ostatnie instrumenty nie stanowią aktów prawa miejscowego i w związku z powyższym co do zasady nie mają bezpośredniego przełożenia na rozwiązania praktyczne. Niemniej jednak powinny wskazywać główne kierunki, priorytety związane z prowadzoną polityką przestrzenną i łączyć z nimi – występującymi w danej skali lokalnej lub regionalnej kierunkami ogólne zasady, czyli przede wszystkim ład przestrzenny i zrównoważony rozwój [Nowak, Mickiewicz 2012, s. 89-97]. W perspektywie przyszłości zasadne jest natomiast rozważenie zmiany dotychczasowego przeznaczenia i charakteru wskazanych instrumentów. Osobną rolę odgrywa także koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, wytyczająca ramy zagospodarowania przestrzennego na szczeblu krajowym.

Uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w przeważającym zakresie zależy od opinii i koncepcji wyrażanych przez organy gmin (ograniczanych możliwościami finansowymi). Przeznaczenie planów miejscowych może być zróżnicowane: odnosić się one powinny przede wszystkim do terenów niezagospodarowanych lub zmieniających dotychczasowe przeznaczenie. Obok przeznaczenia mieszkaniowego, gospodarczego, rolnego, można również wyodrębnić przeznaczenie związane z celami środowiskowymi oraz przeznaczenie terenów na drogi (różnego rodzaju: zarówno publiczne, jak i wewnętrzne). Nie budzi wątpliwości, że oba wskazane cele będą bardzo ważne, a koncepcja zrównoważonego rozwoju będzie wymagać ich pogodzenia.

W przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, instrumentem kształtującym przestrzeń staje się decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [Nowak 2012, s. 77-91]. Przy jej stosowaniu mogą się jednak pojawić problemy związane ze zbyt szybkim i nadmiernie uznaniowym rozwiązywaniem zaistniałych konfliktów przestrzennych [Skotarczak, Nowak 2012, s. 17-22]. Dotyczy to również konfliktów między sferą gospodarczą a środowiskową. Jak już wskazano powyżej, zrównoważony rozwój stanowi jedną z podstawowych zasad planowania przestrzennego w Polsce. Ze względu na to, że w polskim prawie – co wynika z art. 5 Konstytucji RP – zrównoważony rozwój ma przede wszystkim wymiar środowiskowy (o czym nie można zapominać przy tego rodzaju analizach), oznacza to powinność podmiotów gospodarki przestrzennej w zakresie uwzględniania celów środowiskowych przy okazji wdrażania poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią. Stanowić to będzie element całego procesu zarządzania środowiskiem na szczeblu lokalnym [Gawłowski 2012, s. 97-98]. Powyższe wydaje się szczególnie istotne zwłaszcza w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego przeznaczenie ważne z punktu widzenia środowiska powinno być uwzględniane obok innych, także gospodarczych przeznaczeń. W miarę możli-

wości pogodzenie tego rodzaju funkcji powinno zostać zawarte w ramach każdego większego planu miejscowego, zwłaszcza uchwalanego dla terenów miejskich.

Powyższe zagadnienie może okazać się szczególnie istotne w gminach w dużym stopniu objętych obszarami Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000”. Zadaniem sieci tych obszarów jest przede wszystkim utrzymanie różnorodności biologicznej przez ochronę zarówno najcenniejszych, najrzadszych elementów przyrody, jak również najbardziej typowych, wciąż jeszcze powszechnych układów przyrodniczych, które są charakterystyczne dla regionów biogeograficznych [Poskrobko, Poskrobko 2012, s. 172-173]. Jest to powiązane istotnie z koncepcją zrównoważonego rozwoju, odnoszącą się także do ograniczeń w zakresie gospodarowania zasobami naturalnymi [Bukowski 2009, s. 47]. Bukowski zaznacza, że zgodnie z powyższą koncepcją powinno następować zrównoważone użytkowanie zasobów, tworców i składników przyrody i w kontekście powyższego można nawet zastosować sformułowanie zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej [Bukowski 2011, s. 72]. Według Fogel [2011, s. 74], zrównoważony rozwój oznacza taki przebieg rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie prowadzi do degradacji biosfery, ani nie godzi w prawa przyrody i ekonomii. W praktyce dużym problemem może być łączenie niniejszych zagadnień z niektórymi procesami inwestycyjnymi, w tym dotyczącymi dróg.

W tym miejscu podkreślić należy, że polskie prawo przewiduje pewne rozwiązania, które powinny doprowadzić do pogodzenia i uporządkowania niniejszych celów – co stanowi wyraz realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju. Przykładem może być zarówno ocena oddziaływania na środowisko, jak również działalność Departamentu Środowiska Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (ale również inne instrumenty zarządzania przestrzenią) znacznie oddziałujący na środowisko wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Z kolei przeprowadzenie poszczególnych przedsięwzięć uzależnione jest od procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach [Mickiewicz *et al.* 2011, s. 116-126]. Dodatkowo, zgodnie z procedurami funkcjonującymi w GDDKiA, na etapie uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przy inwestycji drogowej, należy wykonać:

- Studium korytarzowe wraz z analizą wielokryterialną, czyli dokumentacją projektową określającą lokalizację pasa.
- Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe, służące uściśleniu przebiegu tras poszczególnych wariantów oraz ostatecznym określeniu typów oraz podstawowych parametrów technicznych obiektów budowlanych [Mickiewicz 2011, s. 229].

Jednak nawet najbardziej szczegółowo doprecyzowane rozwiązania mające na celu ochronę środowiska nie rozwiążą wszystkich konfliktów przestrzennych pomiędzy sferą gospodarczą a środowiskową. Tym bardziej więc zasadne wydaje się

przeanalizowanie, w jaki sposób z tym problemem radzą sobie jednostki samorządu terytorialnego, stosując poszczególne instrumenty zarządzania przestrzenią.

2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a realizacja celów drogowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem

Jak wskazano powyżej, najbardziej efektywnym instrumentem związanym z kształtowaniem przestrzeni jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Powinien on odnosić się przede wszystkim do terenów niezagospodarowanych lub zmieniających swoje przeznaczenie.

Polityka przestrzenna jest stosowana na różne, często odmienne sposoby w gminach w poszczególnych województwach. Wśród województw, których gminy prowadzą najbardziej aktywną politykę przestrzenną wymienić można woj. małopolskie. Jest w nim uchwalanych relatywnie dużo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. To zdecydowało o wyborze gmin z tego województwa do badań. Wybrano gminy, objęte co najmniej w 50% powierzchni obszarem Natury 2000. Uznano, że jest to istotny argument na rzecz uznania tego, że gminy te zalicza się do grupy gmin polskich o najwyższym stopniu występowania walorów wartościowych z punktu widzenia środowiska. Wartości przyrodnicze chronione w ramach Natury 2000 mają bowiem kluczowe znaczenie nie tylko w skali krajowej, ale międzynarodowej (europejskiej). Jak wskazuje się w literaturze, istotą niniejszej formy ochrony przyrody jest przede wszystkim zakaz podejmowania działań, które mogłyby bardzo negatywnie wpłynąć na gatunki roślin czy zwierząt, dla których została wprowadzona ochrona [Dobrowolski 2012, s. 92]. Mając na uwadze powyższe wskazać należy, że dobór gmin na podstawie tego kryterium wydaje się uzasadniony.

Każda z gmin wypracowuje własną koncepcję w zakresie uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też wyniki określone w tab. 1 są zróżnicowane – zarówno pod względem liczby uchwalanych planów, jak również ich zakresu. Niezależnie od tego można zauważyć tendencję, w ramach której przynajmniej w poszczególnych latach cele środowiskowe i drogowo są ujmowane równolegle. Dominujące cele środowiskowe zawarte w planach wiążą się z terenami zieleni. Czasem może to być zieleń w miastach, która ze szczególnych tytułów powinna podlegać ochronie. Zwłaszcza w przypadku gminy Uście Gorlickie można zauważyć plany przygotowywane dla obszarów Natury 2000. Występuje tam zróżnicowane przeznaczenie, ujmujące i wręcz godzące cele związane z ochroną środowiska z celami dotyczącymi pozostałych aspektów rozwoju lokalnego.

Ogólnie umieszczanie w planach miejscowych celów środowiskowych nie stanowi w badanych przypadkach ograniczeń dla celów związanych z drogami. Najczęściej w badanych przypadkach ujmowane są w planach drogi wewnętrzne i dro-

Liczba miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego
oraz ujmowanie celów środowiskowych i transportowych w planach
w latach 2003–2011

Rok	Kęty	Kłaj	Krynica-Zdrój
2003	2 plany: ujęcie w nich przeznaczenia na zieleń	–	–
2004	–	1 plan: zieleń, drogi, autostrady	–
2005	1 plan: zieleń oraz drogi główne, a także dojazdowe	–	–
2006	–	4 plany: zieleń, drogi dojazdowe i wewnętrzne, autostrady	–
2007	–	1 plan – zieleń, drogi dojazdowe i wewnętrzne	–
2008	–	–	6 planów: zieleń, przeznaczenie drogowe (drogi gminne i wewnętrzne)
2009	–	2 plany: zieleń, drogi publiczne	1 – brak wskazanego przeznaczenia
2010	–	–	2 plany: przeznaczenie leśne i drogowe
2011	–	–	–

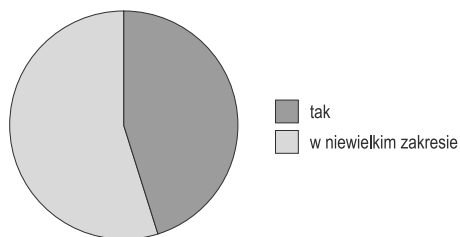
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych woj. zachodniopomorskiego.

gi dojazdowe. W takich sytuacjach przeznaczenie drogowe będzie więc uznane za uzupełniające dla przeznaczenia głównego (np. mieszkaniowego). Niemniej jednak można znaleźć także sytuacje, kiedy w planach miejscowych ujmowane będą drogi gminne, powiatowe, a nawet krajowe (też autostrady) – chociaż te ostatnie występują w nielicznych przypadkach, raczej w sytuacji, gdy w krótkim czasie uchwalane są kompleksowe plany dla całej powierzchni gminy.

Tabela 1

Rok	Uście Gorlickie	Zakopane	Zator
2003	3 plany: zieleń, lasy, drogi powiatowe, wewnętrzne, gminne	–	2 plany: droga dojazdowa, lasy, wody, cele rolnicze
2004	1 plan: zieleń, wody, lasy, drogi dojazdowe, wewnętrzne, publiczne	–	–
2005	–	–	–
2006	1 plan:– wody, zieleń	–	–
2007	5 planów: wody, las, zieleń, drogi wewnętrzne, gminne	2 plany: ujęcie przeznaczenia związanego z zielenią i gruntami rolnymi	–
2008	–	2 plany: cele środowiskowe	–
2009	–	4 plany: zieleń, infrastruktura techniczna	1 plan: drogi dojazdowe
2010	1 plan: ujmujący wszystkie cele	12 planów: zieleń, infrastruktura techniczna	1 plan: zieleń
2011	4 plany, dla obszarów Natura 2000, uwzględniające szerokie, zróżnicowane cele drogowe i środowiskowe	2 plany: w obu ujmowanie celów związanych z przeznaczeniem przyrodniczym (wody, rzeki) oraz drogowym	1 plan: uwzględniający w pełni obszar Natura 2000; cele środowiskowe, ale również drogowe

Uzupełnieniem prezentowanej analizy są badania ankietowe. Na pytania (zawarte na ryc. 1 i 2) skierowane do 100 gmin odpowiedzi udzielili zajmujący się polityką przestrzenną przedstawiciele 40 gmin z całej Polski, gmin uznanych – według tych samych kryteriów, co powyżej, za cenne przyrodniczo (zestawienie gmin zamieszczono w załączniku 1). Pierwszym elementem było określenie oceny wpływu obszarów Natury 2000 (a więc obszarów determinujących walory przyrodnicze gmin) na rozwój gospodarczy. Uzyskane wyniki potwierdziły wcześniejsze bada-



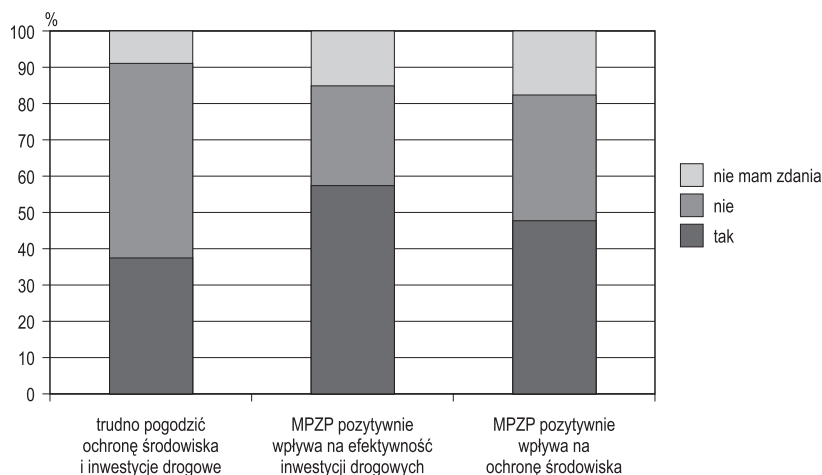
Ryc. 1. Ocena wpływu Natury 2000 na rozwój gospodarczy przez przedstawicieli gmin cennych przyrodniczo
Źródło: Opracowanie własne (ryc. 1-2).

nia w tym zakresie, zgodnie z którymi Natura 2000 jest postrzegana w wielu przypadkach w skali lokalnej, jako bariera rozwoju gospodarczego. Wśród kluczowych problemów związanych z gospodarką przedmiotowymi formami ochrony przyrody, przedstawiciele gmin zwracają uwagę m.in. na znaczne wydłużenie procesu inwestycyjnego, brak listy przedsięwzięć o charakterze ekologicznym oraz niespójność z systemem planowania przestrzennego [Boł-

tromiuk 2010, s. 57]. Również w przeprowadzonych na cele niniejszej pracy badaniach, żaden z ankietowanych przedstawicieli gmin nie wskazał możliwej do wyboru opcji, zgodnie z którą Natura 2000 nie jest taką barierą. Jakkolwiek większość przedstawicieli uznała Naturę 2000 za nieznaczną barierę. O tym stanowisku na poziomie lokalnym należy pamiętać przy okazji rozpatrywania spraw zrównoważonego rozwoju w tym kontekście.

Po zweryfikowaniu, wyrażanej przez przedstawicieli gmin cennych przyrodniczo, oceny obszaru Natury 2000, przedstawiono ankietowanym do weryfikacji trzy tezy (ryc. 2). Po udzielonej wypowiedzi na temat każdej z tez, w ramach wywiadu bezpośredniego próbowano doprecyzować przesłanki odpowiedzi.

Pierwsza z tez dotyczyła relacji między inwestycjami drogowymi a ochroną środowiska. Większość przedstawicieli gmin stoi na stanowisku, że w prowadzonej



Ryc. 2. Ocena przestrzennych relacji związanych ze środowiskiem oraz inwestycjami drogowymi w gminach cennych przyrodniczo

polityce przestrzennej na szczeblu lokalnym możliwe jest pogodzenie obu tych celów. Jako główne trudności w tym zakresie wymieniano przede wszystkim:

- ograniczenia inwestycyjne wprowadzane przez przepisy środowiskowe,
- wzrost kosztów inwestycji,
- dłuższy czas realizacji inwestycji,
- relacje z organami ochrony środowiska.

Wszystkie te punkty można sprowadzić do procedury oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. O ile w pewnych szczegółowych rozwiązaniach należy zmierzać do uproszczenia niniejszej procedury (i większego skoordynowania jej z instrumentami zarządzania przestrzenią), o tyle niemożliwe jest jej znaczne ograniczenie. Stanowi ona bowiem podstawowy instrument zrównoważonego rozwoju. Ograniczenia i bariery rozwojowe, również w zakresie inwestycji drogowych i celów środowiskowych należy na szczeblu lokalnym rozwiązywać w inny sposób, przede wszystkim na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowiło przesłankę do poddania ocenie przedstawicielom gmin wpływu planu miejscowego na inwestycje drogowe i ochronę środowiska. W obu przypadkach przedstawiciele gmin w większości wskazali pozytywny wpływ planu. Co do inwestycji drogowych, przejawy pozytywnego wpływu planu w opinii ankietowanych to:

- wkomponowanie dróg w całościową koncepcję przestrzenną gminy,
- budowa dróg zapewniająca bezpieczeństwo gminy,
- przyspieszenie procedury inwestycyjnej,
- rezerwacja terenów pod budowę,
- lepsza partycypacja społeczna.

Podkreślić należy zwłaszcza rezerwację terenów pod budowę. Pozwala to zabezpieczyć sprawność realizacji inwestycji drogowych. W takim układzie inwestor ma gwarancję, że na danym terenie nie zostaną podjęte działania sprzeczne z przyjętym w planie przeznaczeniem. Z kolei, jeśli chodzi o przykłady pozytywnego wpływu planu miejscowego na cele środowiskowe, wskazano w gminach:

- uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej,
- ochronę przed zabudową obszarów cennych przyrodniczo oraz ich otoczenia,
- kompleksową analizę problemów związanych z ochroną środowiska w gminie,
- wyznaczenie terenów „zielonych”.

W grupie tych odpowiedzi szczególną uwagę zwraca ochrona obszarów cennych przyrodniczo przed zmianami przeznaczenia niekorzystnymi dla środowiska. W odpowiedziach zabrakło wskazania, że zdecydowanie szybciej i efektywniej będą realizowane ujęte w planach miejscowych inwestycje wartościowe dla środowiska. Niezależnie od powyższego, już z przeprowadzonej analizy wynika pozytywna rola planów miejscowych w kształtowaniu poszczególnych celów gminy. Aktywna polityka przestrzenna może zapobiegać więc różnym problemom i hamować bariery między środowiskiem a gospodarką.

3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a realizacja celów drogowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem

Mimo to, że w wielu przypadkach organy gmin starają się pogodzić cele gospodarcze i środowiskowe przez wykorzystanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bardzo duża część powierzchni Polski nie jest i w najbliższym czasie nie będzie objęta planami. W takim przypadku dominującym instrumentem zarządzania przestrzenią pozostają decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Aby szerzej przeanalizować problem relacji przestrzennych między inwestycjami drogowymi a innymi (w tym środowiskowymi) przeanalizowano, jak kształtują się decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w ciągu jednej z dróg ekspresowych. Dotyczy więc to nie tylko samych terenów przeznaczonych pod zaplanowaną drogę, ale również jej bezpośredniego otoczenia. Z danych uzyskanych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wynika, że najbardziej porównywalny z punktu widzenia przedmiotowego kryterium będzie ciąg drogi ekspresowej S-11 zlokalizowanej w woj. zachodniopomorskim. W związku z powyższym zwerifikowano, jak w pięciu gminach, przez które przebiega wskazana droga, kształtują się inwestycje w ciągu tej drogi.

Tabela 2

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
wydane w ciągu drogi ekspresowej S-11

Gmina	Problemy z decyzjami wydanymi w ciągu drogi ekspresowej S-11 poza granicami pasa drogowego
Besiekierz	Wydane zostały dwie decyzje o warunkach zabudowy dla działek położonych w zasięgu oddziaływania drogi. Organ gminy wydał 5 decyzji odmownych dla działek położonych w kolizji z pasem drogi S-11. Według informacji uzyskanych w Urzędzie Gminy 27 lipca 2012 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze nakazało Gminie rozpatrzyć ponownie wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla sześciu działek kolidujących z korytarzem drogi S-6. SKO wskazując, że decyzja środowiskowa nie może uniemożliwiać wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W tej sytuacji Gmina w każdym przypadku, w którym powołując się na decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach dla dróg S-6 i S-11, odmówiła wydania decyzji o warunkach zabudowy, musi (nawet w przypadku braku odwołania przez stronę) wszcząć ponownie procedurę i wydać przedmiotową decyzję.
Świeszyno	Wydano 5 decyzji, w tym jedna jest związana z celami środowiskowymi (budowa składnicy drewna dla celów gospodarki leśnej).
Tychowo	Nie wydano decyzji dla działek znajdujących się w granicach pasa drogowego.
Manowo	Nie wydano decyzji dla działek znajdujących się w granicach pasa drogowego.
Bobolice	Nie wydano decyzji dla działek znajdujących się w granicach pasa drogowego. Plany zmiany studium.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin.

Inwestycje drogowe głęboko ingerują w porządek planistyczny w danej gminie. Z tab. 2 wynika, że w większości badanych gmin w ciągu drogi nie są planowane inwestycje wymagające wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Złożenie takiego wniosku zależy od inicjatywy i koncepcji przede wszystkim inwestora. W gminach, w których wnioski takie są wydawane, można znaleźć również decyzje o warunkach zabudowy powiązane w pewnym stopniu z celami środowiskowymi. Niewątpliwie jednak, z całej wskazanej grupy najbardziej problematyczny jest przypadek gminy Besiekierz. Inwestorzy w tej gminie podjęli próbę uzyskania warunków zabudowy na terenach, które są ważne z punktu widzenia inwestycji drogowych oraz realizacji celów środowiskowych. Organ gminy odmówił inwestorom warunków zabudowy, powołując się na powyższe argumenty – wyrażone w wydanych decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach. Samorządowe Kolegium Odwoławcze uznało jednak taki tok myślenia za niewłaściwy, słusznie uznając, że w polskim prawie nie ma przepisów, na podstawie których odmowę ustalenia warunków zabudowy można byłoby bezpośrednio łączyć z wydanymi w innych sprawach decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach. Te ostatnie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu warunków zabudowy, ale nie stanowią elementu przesądzającego.

Powyższy przykład ilustruje to, że obecnie polski system zarządzania przestrzenią oparty na decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie chroni w dostatecznym stopniu planowanych zamierzeń inwestycyjnych w zakresie dróg publicznych oraz powiązanych z tymi inwestycjami wymogów środowiskowych. Jednocześnie należy przy tej okazji wskazać, że otwartym zagadnieniem będzie szersze włączenie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w cały system zarządzania przestrzenią. Przy zachowaniu decyzji lokalizacyjnych należy rozważyć, czy nie byłoby zasadne połączenie ich z decyzjami środowiskowymi i utworzenie jednego, wspólnego rozstrzygnięcia administracyjnego. Optymalnym rozwiązaniem byłoby możliwie szybkie ograniczenie liczby wydawanych decyzji lokalizacyjnych. Przy takim rozwiązaniu przeważającym instrumentem zarządzania przestrzenią stałby się w rzeczywistości plan miejscowy, z którym zgodność jest (i dalej powinna być) weryfikowana przy okazji wydawania decyzji środowiskowych.

4. Koncepcyjne instrumenty zarządzania przestrzenią a realizacja celów drogowych i związanych ze zrównoważonym rozwojem

Niezależnie od dominującej roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w zarządzaniu przestrzenią istotną rolę odgrywają instrumenty o charakterze koncepcyjnym. Na cele niniejszej pracy wybrano *Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* (stanowiący załącznik nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Mało-

polskiego z 22 grudnia 2003 r.) oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uście Gorlickie* z 16 marca 2010 r., stanowiące załącznik do uchwały Rady Gminy Uście Gorlickie nr XL/390/2010. Wybór jest uzasadniony przede wszystkim wynikami badań dotyczących planów miejscowych. *Studium* dla gminy Uście Gorlickie zostało wybrane ze względu na to, że polityka przestrzenna w tej gminie w znacznym zakresie uwzględnia lokalizację na jej terenie obszarów Natury 2000.

W *Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego* znaleźć można zarówno ogólne wytyczne odnoszące się do transportu drogowego, jak również ochrony środowiska w województwie. Wśród kluczowych kierunków związanych z rozwojem przestrzennym transportu drogowego, plan wymienia m.in. ograniczenie uciążliwości wywołanych ruchem pojazdu oraz większą dbałość o ochronę środowiska już na etapie planowania i projektowania inwestycji drogowych, a także realizację i poprawę jakości życia mieszkańców przez prawidłowy rozwój komunikacji drogowej. Plan zawiera też szczegółowy zakres zadań związanych z ochroną środowiska, w tym z poprawą klimatu akustycznego. Zadania te są sformułowane na pewnym poziomie ogólności, jako zalecenie dla poszczególnych organów administracji publicznej. W *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla gminy Uście Gorlickie*, wskazano konkretne działania związane z inwestycjami drogowymi. Przykładem może być poprawa stanu technicznego dróg i obiektów mostowych, czy budowa konkretnych dróg międzypowiatowych. Z kolei przy okazji charakterystyki środowiska przyrodniczego w gminie w *Studium* postuluje się dostosowanie intensywności i charakteru zagospodarowania gminy do warunków przyrodniczych, na zasadach określonych w wydzielonych strefach przyrodniczo-funkcjonalnych.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zarówno plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jak również *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* obecnie w wielu przypadkach w znikomym stopniu będą wpływać na relacje między poszczególnymi elementami rozwoju lokalnego, znajdując zastosowanie tylko w konkretnych, wprost powołanych przypadkach. Powodem tego jest ograniczony, bardziej deklaracyjny wpływ koncepcji zrównoważonego rozwoju na zarządzanie przestrzenią. Nawet umieszczenie w studium lub planie wojewódzkim inwestycji celu publicznego nie gwarantuje jej realizacji na danym terenie (gdyż konkretna lokalizacja wynika dopiero z wydanej na późniejszym etapie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach). Przyjąć więc należy, że największy wpływ w charakteryzowanym aspekcie na kształtowanie przestrzeni wywierają będą regulacje ustawowe (np. przesądzające o możliwości lub jej braku ograniczania konkretnych inwestycji w związku z ochroną środowiska lub też inwestycjami drogowymi) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Zasadne jest w związku z tym wzmocnienie roli wskazanych dokumentów koncepcyjnych – przynajmniej względem ważniejszych inwestycji celu publicznego. Mogłoby to polegać na wprowadzeniu zasady, zgodnie z którą określenie w którymś z dokumentów kon-

cepcyjnych danej inwestycji wpływa na wiążący względem danego terenu charakter dotyczącej jej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyższa zmiana wymagałaby również rozszerzenia procedury uchwalania dokumentów koncepcyjnych.

Zakończenie

Z przeprowadzonych badań wynika, że hipotezy badawcze postawione na początku pracy zostały potwierdzone. Kluczowym instrumentem zarządzania przestrzenią, który może na szczeblu lokalnym godzić, ale także wzmacniać cele środowiskowe i drogowe jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To plan, jako bezpośredni instrument zarządzania przestrzenią daje bowiem gwarancję zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważenie różnych celów, w tym środowiskowych i drogowych. Oczywiście zakres i formuła planu zależy przede wszystkim od organów konkretnych gmin będących podstawowymi podmiotami polityki przestrzennej. W obecnym systemie zarządzania plany miejscowe nie są preferowane, a wydawane decyzje lokalizacyjne sprawiają zdecydowanie więcej problemów – zarówno pod względem płynności planowania, jak i w kontekście relacji z instrumentami zrównoważonego rozwoju, w tym oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Pozostałe instrumenty zarządzania przestrzenią mają charakter przede wszystkim deklaracyjny. Nie wpływają więc istotnie na przestrzeń i w praktyce tereny, których dotyczą mogą zostać zagospodarowane w sposób zupełnie odmienny, niż one zakładały. W związku z tym należy postulować:

- usunięcie, albo przynajmniej zredukowanie roli decyzji lokalizacyjnych;
- połączenie funkcjonalne instrumentów zarządzania przestrzenią z rozwiązaniami dotyczącymi oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- wzmocnienie – przynajmniej w odniesieniu do inwestycji celu publicznego – znaczenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*.

Kompleksowe zmiany umożliwiłyby na późniejszym etapie jeszcze jedno: wkomponowanie całej problematyki inwestycji drogowych do podstawowych aktów planowania przestrzennego i ograniczenie znaczenia rozbijającej system przestrzennej „specustawy” drogowej.

Załącznik 1

Gminy, których przedstawiciele udzielili odpowiedzi na ankiety:

Długosiodło, Dzwola, Fredropol, Giby, Grędów, Gródek, Kęty, Kozienice, Leoncin, Lewin, Mielec, Narewka, Olszanica, Osie, Osieczna, Ostrów Mazowiecki, Otmuchów, Piechowice, Przewóz, Rząśnik, Sadowne, Skwierzyna, Sława, Smętowo Graniczne, Stare Kurowo, Studzienice, Terespol, Tuchola, Uście Gorlickie, Zaklików, Zakopane, Baranowo, Biezuń, Cieszanów, Czarna Białostocka, Czarna Woda.

Literatura

- Bołtromiuk A., 2010, *Przegląd oficjalnych stanowisk samorządów wobec sieci Natura 2000*, [w:] *Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 jako nowy element otoczenia polskiej wsi i rolnictwa*, A. Bołtromiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Bukowski Z., 2009, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Dom Organizatora, Toruń.
- Bukowski Z., 2011, *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*, [w:] *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, M. Górski (red.). Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź–Poznań.
- Dobrowolski G., 2012, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Dom Organizatora, Toruń.
- Fogel A., 2011, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*. Instytut Gospodarki przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- Gawłowski S., 2012, *Władztwo gminy w zarządzaniu ochroną środowiska*, [w:] *Samorząd terytorialny w przestrzeni publicznej*, Z. Zychowicz (red.). Instytut Rozwoju Regionalnego, Szczecin.
- Karaś S., Leniak-Tomczyk A., 2011, *Zrównoważony rozwój a drogi*, [w:] *Ochrona środowiska i estetyka a rozwój infrastruktury drogowej*, W. Rawski (red.). Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Oddział w Lublinie, Lublin.
- Mickiewicz P., 2011, *Zarządzanie procesem przygotowania inwestycji drogowych w aspekcie współpracy z jednostkami zewnętrznymi i udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji*, [w:] *Ochrona środowiska i estetyka... op. cit.*
- Mickiewicz P., Kielsznia M., Nowak M., Gawłowski S., 2011, *Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*. SWSPiZ, Łódź.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie barierą rozwoju?* „Studia Regionalne i Lokalne”, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Nowak M., Mickiewicz P., 2012, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*. CeDeWu, Warszawa.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Zachodniopomorskiego*, załącznik nr XV/174/03 Sejmiku Województwa Małopolskiego z 22 grudnia 2003 r., Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego.
- Poskrobko B., Poskrobko T., 2012, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa.
- Skotarczak T., Nowak M., 2012, *Podstawowe instrumenty i uwarunkowania zarządzania przestrzenią w Polsce*, [w:] *Zarządzanie przestrzenią miasta*, M. Nowak, T. Skotarczak (red.). CeDeWu, Warszawa.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Uście Gorlickie z 16 marca 2010 r.*, załącznik do uchwały Rady Gminy Uście Gorlickie nr XL/390/2010 – Urząd Gminy Uście Gorlickie.