Mariusz Kistowski

Problemy lokalizowania inwestycji na terenach cennych przyrodniczo

Wstęp

W ostatnich kilku latach daje się zauważyć wzrost natężenia konfliktów społecznych związanych z realizacją na terenach cennych przyrodniczo przedsięwzięć, które mogą spowodować istotne ujemne zmiany w zasobach i walorach przyrodniczych. W stosunku do dekady lat 90. XX wieku, kiedy liczba tych konfliktów była wyraźnie niższa, po wejściu Polski do Unii Europejskiej jest ona znacznie większa, co powoduje wzrost liczby relacji dotyczących tej problematyki w mediach.

Pojęcie „konfliktu" bywa często mylone z pojęciem „oddziaływania człowieka na środowisko" lub „degradacji środowiska". Jednak nie każdy ujemny wpływ działalności ludzi na przyrodę powoduje powstanie konfliktu. Według J. Kołodziejskiego konflikty między rozwojem społeczno-gospodarczym a środowiskiem powoduje „wieloraka przydatność środowiska przyrodniczego dla lokalizacji różnych funkcji"[1]. Natomiast zdaniem M. Dutkowskiego stronami (podmiotami) konfliktów środowiskowych zawsze są ludzie[2]. Według niego „do konfliktu środowiskowego dochodzi naj-

[1] J. Kołodziejski, *Ekologiczne zasady gospodarowania przestrzenią* [w:] S. Mazur (red.) *Ekologiczne podstawy gospodarowania środowiskiem przyrodniczym. Wizje – problemy – trudności*, CPBP 04.10 „Ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego" 1991, nr 77

[2] M. Dutkowski, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wyd. UG, Gdańsk 1995

częściej między grupami ludzi lub grupą a przedsiębiorstwem, z udziałem instytucji państwowych oraz stowarzyszeń, zwłaszcza organizacji proekologicznych"[3]. Źródłem tych konfliktów jest „obiektywna niezgodność interesów, wartości i przekonań w sferze korzystania z dóbr środowiskowych". Tak więc, strony konfliktu nie zawsze muszą mieć interes ekonomiczny w korzystaniu ze środowiska, a ich udział w konflikcie może wynikać chociażby z wyznawanych poglądów, dotyczących np. konieczności ochrony zasobów i walorów przyrodniczych lub potrzeby realizacji inwestycji, uznawanej przez część społeczeństwa za konieczną do istnienia[4]. W takim ujęciu konflikty środowiskowe są konfliktami społecznymi.

Wystąpienie degradacji środowiska (które można określić także jako kolizje ze środowiskiem) nie zawsze wiąże się z powstaniem konfliktu, gdyż musi znaleźć się podmiot społeczny (osoba, grupa), który ujawni powstanie tej degradacji i stwierdzi, że jest ona sprzeczna z jego interesami lub poglądami. Ponadto konflikty mogą powstawać nawet wówczas, gdy degradacja środowiska jeszcze nie zaistniała, a jedynie wystąpiło przypuszczenie, że może ona pojawić się w przyszłości. Taka sytuacja występuje w przypadku projektowanej budowy obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy. Można więc stwierdzić, że konflikty środowiskowe pełnią niekiedy funkcje prewencyjne i ich wystąpienie może czasami przyczynić się do ochrony terenów cennych przyrodniczo. Lepiej jednak, aby zachowanie tych terenów zostało zapewnione w procesie planowania społeczno-gospodarczego, strategicznego i przestrzennego bez powstawania konfliktów, gdyż powoduje ono niekiedy „wypalanie" aktywności społecznej i instytucjonalnej oraz przedłużanie procesu inwestycyjnego, często związane z utratą części środków przeznaczonych na określone przedsięwzięcia, a także zrywanie więzów społecznych spowodowane wzrostem wzajemnej nieufności.

Lokalizowanie inwestycji na terenach cennych przyrodniczo stanowi coraz większy problem nie tylko wtedy, gdy powstają konflikty środowiskowe, ale zawsze gdy skutkuje ono nieodwracalnymi stratami w środowisku. Przypadki wystąpienia konfliktów są jedynie bardziej spektakularne i przyciągają silniej uwagę społeczeństwa. Niezależnie od ich zaistnienia, należy dążyć do sytuacji, w której liczba przedsięwzięć lokalizowanych na obszarach o najcenniejszych zasobach przyrodniczych będzie minimalizowana.

---

[3] *Ibidem*.

[4] Np. szlaku komunikacyjnego, który ma zwiększyć prędkość i wygodę podróży samochodem lub urządzeń przeciwpowodziowych, które mogą uchronić pewien obszar przed zalaniem – generalnie inwestycji, które zdaniem części osób poprawią jakość ich życia.

Geneza notowanego w ostatnich latach wzrostu liczby inwestycji lokowanych na terenach cennych przyrodniczo i powstających wskutek tego konfliktów środowiskowych jest stosunkowo złożona. Wśród podstawowych przyczyn wymienić można:

– **akcesję Polski do Unii Europejskiej**, która z jednej strony spowodowała napływ ogromnych środków finansowych, których większość zostanie przeznaczona na realizację inwestycji, np. drogowych, a z drugiej – która skutkuje koniecznością przestrzegania wymogów prawa unijnego, np. dyrektywy siedliskowej (92/43/EWG), stanowiącej podstawę dla utworzenia obszarów Natura 2000; po stagnacji w tworzeniu wielkoobszarowych form ochrony przyrody (parków narodowych i krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu), występującej od końca lat 90. XX wieku, od 2004 roku ustanawiane są obszary Natura 2000, zajmujące kilkanaście procent obszaru kraju, częściowo tworzone na terenach wcześniej nieobjętych ochroną przyrody;

– **presję inwestycyjną** spowodowaną zwiększoną dynamiką rozwoju społeczno-gospodarczego ostatnich kilku lat, połączoną z deklaratywnością przestrzegania konstytucyjnych zasad ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, nieznajdujących dostatecznego odzwierciedlenia w rzeczywistych procesach decyzyjnych i rozwoju państwa;

– **żywiołową i często chaotyczną prywatyzację ogromnych obszarów**, przeprowadzoną głównie w latach 90. XX wieku, na terenach popegeerowskich, części terenów powojskowych, komunalnych i leśnych, w trakcie której nie zadbano o interesy państwa i części obywateli do posiadania prawa wykorzystywania i kontroli obszarów cennych przyrodniczo; tereny położone często w obrębie lub w sąsiedztwie obszarów chronionych zostały w ostatnich kilkunastu latach sprywatyzowane, co spowodowało wykluczenie lub ograniczenie możliwości realizacji ochrony przyrody bez zgody właściciela;

– **brak stabilnego systemu prawnego**, w szczególności w zakresie ochrony przyrody oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego; już poprzednie przepisy z 1991 i 1994 roku dotyczące tych kwestii, spowodowały ograniczenie niektórych instrumentów harmonizowania lokalizowania inwestycji z ochroną przyrody (np. wprowadzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie stanowiącego prawa miejscowego, ograniczenie kompetencji służb ochrony przyrody); pogłębiły je przepisy ustaw z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, które nie wprowadzały wielu instrumentów, niezbędnych do implementacji dyrektyw unijnych (np. w zakresie ocen wpływu przedsięwzięć na obszary Natura 2000) oraz dopuszczały lokalizację niektórych przedsię-

wzięć według uproszczonej procedury (na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu); ponadto niektóre przedsięwzięcia zostały wyłączone spod procedur planowania przestrzennego, np. na podstawie ustawy z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych;

– **zmiany zachowań i preferencji polskiego społeczeństwa**; z jednej strony wzrasta świadomość ekologiczna społeczeństwa i przynależnych mu praw do życia w środowisku przyrodniczym o dobrej jakości, wysokiej różnorodności biologicznej i krajobrazowej, która wyraża się np. większą profesjonalizacją działań pozarządowych organizacji ekologicznych (dalej POE); z drugiej strony zwiększa się zapotrzebowanie społeczeństwa na dobra materialne i korzystanie z udogodnień życia (lepszej bazy turystyczno-wypoczynkowej, lepszych i większych mieszkań, dróg, większej możliwości nabycia produktów), co skutkuje potrzebą tworzenia nowych obiektów budowlanych; często ich lokowanie na terenach cennych przyrodniczo lub w ich pobliżu jest uznawane za czynnik podnoszący atrakcyjność, a więc wartość ekonomiczną tych obiektów.

Przedstawiona sytuacja, w świetle kierunków rozwoju państwa zakładanych w najbliższych latach (np. planowanej organizacji EURO 2012, intensyfikacji budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych), może ulec pogorszeniu. Zwiększy się prawdopodobnie liczba inwestycji lokalizowanych na terenach cennych przyrodniczo i związana z tym presja degradacyjna na środowisko oraz liczba i siła konfliktów środowiskowych. Tym bardziej że tereny cenne przyrodniczo obejmują nie tylko obszary już poddane ochronie przyrody i krajobrazu (parki narodowe i krajobrazowe, rezerwaty przyrody, obszary Natura 2000, obszary chronionego krajobrazu), ale także inne fragmenty przestrzeni kraju, na których występują gatunki i siedliska priorytetowe dla ochrony w Unii Europejskiej, dotychczas nieobjęte żadnymi formami ochrony. W związku z sukcesywnym inwentaryzowaniem zasobów przyrodniczych kraju, zwiększa się wiedza o tych gatunkach oraz siedliskach i można się spodziewać, że stopniowo będzie następować weryfikacja zasięgu obszarów chronionych. To być może doprowadzić w niektórych miejscach do likwidacji lub obniżenia reżimu ochronnego tych obszarów, ale jednak *suma summarum* zasadniczo przyczyni się do wzrostu ich powierzchni w całym kraju.

Aby uniknąć przedstawionego powyżej negatywnego scenariusza rozwoju kolizji i konfliktów, należy podjąć szybkie działania, które przyczynią się do harmonizacji procesów inwestycyjnych i ochrony przyrody. Ponieważ procesy wynikające z integracji Polski z Unią Europejską wydają się stano-

wić obiektywny i nieodwracalny czynnik rozwojowy kraju, trzeba uznać, że zarówno planowane finansowanie i rozwój inwestycji, jak i poszerzanie powierzchni terenów cennych przyrodniczo poddanych ochronie, będą następować w kolejnych kilkunastu latach. W związku z tym instrumentów ich harmonizacji warto poszukiwać przede wszystkim w zakresie legislacji – poprawy istniejących i wprowadzania nowych przepisów prawnych z zakresu ochrony przyrody i planowania zagospodarowania przestrzennego, jak i zmiany postaw społecznych – co jednak daje skutki w długim okresie. Nawet w nieprawdopodobnej sytuacji wprowadzenia idealnego prawa, bez jego akceptacji przez społeczeństwo i bez uzyskania chociażby częściowego konsensusu pomiędzy dwiema podstawowymi stronami konfliktów środowiskowych: inwestorami (publicznymi lub prywatnymi) oraz pozarządowymi organizacjami ekologicznymi, wymagającego zrozumienia przyczyn działania drugiej strony, nie będzie możliwe rozwiązanie lub złagodzenie opisywanych problemów.

Nie wydaje się natomiast, aby w ciągu kolejnych kilkunastu lat takie instrumenty, jak technologie przyjazne środowisku czy też stosowanie kompensacji przyrodniczej (odtwarzania utraconych zasobów przyrodniczych w miejscu ich utraty lub na innym obszarze), rozwinęły się do tego stopnia, by mogły decydować o ograniczeniu negatywnego wpływu na środowisko lub przyczynić się do istotnego zmniejszenia natężenia konfliktów środowiskowych.

2. Zakres przestrzenny problemów

Inwestycje, najczęściej będące powodem kolizji z obszarami cennymi przyrodniczo, a w konsekwencji także przedmiotem konfliktów środowiskowych, obejmują szeroki zakres przedsięwzięć. Można jednak zidentyfikować obiekty, które z największym prawdopodobieństwem mogą stać się przyczyną wystąpienia takich sytuacji. Trzy podstawowe grupy tych obiektów obejmują:

- inwestycje liniowe, szczególnie o dużej długości, których przebieg trudno jest wyznaczyć z całkowitym pominięciem obszarów w dużych wartościach przyrodniczych;
- inwestycje służące ochronie życia, zdrowia lub mienia społeczności lokalnych, których lokalizacja pokrywa się z terenami cennymi przyrodniczo lub też przedsięwzięcia służące obronności państwa;
- inwestycje, których wiążące się z uzyskaniem korzyści z działalności gospodarczej lub pokrewnej wynikającej z położenia na obszarach

atrakcyjnych dla realizacji tej działalności lub w ich sąsiedztwie, cechujących się równocześnie wysokimi wartościami przyrodniczymi.

W każdej grupie nieco inne są motywy zrealizowania inwestycji, a ich inicjatorami są różne typy podmiotów (publiczne, prywatne: społeczne, komercyjne). Rozpoznanie podmiotów inicjujących wykonanie przedsięwzięcia jest istotne dla identyfikacji potencjalnych korzyści z ich realizacji, które mogą mieć charakter ogólnospołeczny bądź też mogą ograniczać się do wąskiej grupy beneficjentów, umożliwia też lepsze określenie uczestników potencjalnych konfliktów i daje większe możliwości ich ograniczania w początkowej fazie planowania inwestycji.

W grupie inwestycji liniowych do najbardziej kolizyjnych i konfliktogennych zalicza się:

- przedsięwzięcia drogowe (w szczególności autostrady i drogi ekspresowe, obwodnice miast i inne drogi o dużym natężeniu ruchu);
- linie kolejowe (głównie magistralne, o dużym natężeniu ruchu i dużych prędkościach pociągów);
- drogi wodne (realizowane przez regulację cieków naturalnych czy też wykonanie sztucznych kanałów, ewentualnie tory wodne na morskich wodach terytorialnych i podejścia do portów);
- koleje linowe, budowane z reguły w terenach górskich o wysokiej atrakcyjności turystycznej, które najczęściej cechują się także wysoką wartością przyrodniczą;
- rurociągi przesyłowe ropy naftowej i gazu ziemnego;
- linie energetyczne najwyższych napięć (powyżej 110 kV).

Inwestycje służące ochronie życia, zdrowia lub mienia mieszkańców oraz obronności to m.in.:

- urządzenia ochrony przeciwpowodziowej, realizowane z reguły na rzekach, w szczególności zaporowe zbiorniki wodne;
- zabudowa techniczna brzegu morskiego i, rzadziej, brzegów cieków i jezior, która służy ochronie obszarów lądowych przed oddziaływaniem wód morskich lub śródlądowych;
- zabudowa techniczna stromych stoków na obszarach górskich i wyżynnych, powstrzymująca powstawanie osuwisk, lawin i innych procesów przemieszczania się mas ziemnych;
- lotniska i bazy wojskowe.

Specyficzną grupę inwestycji, służących zaspokojeniu potrzeb bytowych współczesnych społeczeństw, stanowią obiekty i urządzenia wytwarzające energię (elektrownie węglowe, wodne, wiatrowe, w przyszłości jądrowe), zaopatrzenia w wodę i oczyszczania ścieków, składowania lub utylizowania (np. termicznego) odpadów itp. Także one mogą być przyczyną kolizji i konfliktów środowiskowych, jednak praktyka ostatnich kilkunastu lat wskazuje, że w procesie ich projektowania starano się unikać lokalizacji w obrębie lub sąsiedztwie obszarów cennych przyrodniczo. Nie oznacza to, że w przyszłości częstotliwość występowania takich sytuacji nie może ulec zwiększeniu.

Ostatnia grupa przedsięwzięć wiąże się w szczególności z obiektami służącymi długotrwałemu przebywaniu ludzi, czyli głównie z zabudową mieszkaniową oraz turystyczno-wypoczynkową. Wśród deweloperów nasila się tendencja do lokalizacji budynków mieszkalnych na terenach atrakcyjnych przyrodniczo i krajobrazowo lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie, gdyż zwiększa to zdaniem wielu klientów jakość środowiska ich zamieszkania. Jednak skutkiem takiego postępowania jest degradacja środowiska w otoczeniu osiedli, jak i wiele innych negatywnych zjawisk przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych związanych z rozpraszaniem miast, które przy takiej polityce zagospodarowania przestrzennego jest nieuchronne, ponieważ tereny atrakcyjne przyrodniczo z reguły znajdują się na obrzeżach miast lub w gminach wiejskich z nimi sąsiadujących.

Te ujemne dla środowiska skutki są w wielu przypadkach jeszcze czytelniejsze w odniesieniu do inwestycji turystycznych. Od kilku dekad zarysowuje się wyraźna tendencja do lokalizowania obiektów turystycznych na terenach chronionych i cennych przyrodniczo, a nie w ich otoczeniu. Wszędzie tam, gdzie dopuszcza to prawo, chociażby w bardzo wąskim zakresie, lub gdzie możliwe jest jego „obejście", wznosi się w ich obrębie obiekty:

- bazy noclegowej (hotele, pensjonaty, apartamentowce, kwatery prywatne, domki kempingowe);
- bazy gastronomicznej;
- ułatwiające uprawianie turystyki i rekreacji (wyciągi i zjazdy narciarskie, tory saneczkowe, konne, dla samochodów terenowych, pola golfowe, przystanie żeglarskie, wypożyczalnie sprzętu, itp.).

Inwestycje te często kolidują z przyrodą i krajobrazem. Znaczna część korzystających z nich turystów wybiera te obiekty do wypoczynku ze względu na ich położenie w obszarach o dużych walorach przyrodniczych (czyste morze lub jeziora, różnorodne lasy, urozmaicona górska lub wyżynna rzeźba terenu, otwarty krajobraz). Zabudowanie tych terenów zwykle

powoduje utratę określonych walorów, a co za tym idzie spadek atrakcyjności turystycznej i ruchu turystycznego. Niestety, zasada przyjmująca, że obiekty turystyczne powinny być lokalizowane w otoczeniu, a nie na terenach cennych przyrodniczo i krajobrazowo (ponieważ je degradują), od wielu lat nie może przebić się do świadomości inwestorów i samorządów decydujących o ich umiejscowieniu.

Powyższy przegląd przedsięwzięć, które mogą kolidować z obszarami cennymi przyrodniczo, ujawnia stosunkowo duży ich zakres. Warto przyjrzeć się także zasięgowi terenów cennych przyrodniczo. Wielkość ich powierzchni jest często przeceniana, np. w opiniach osób twierdzących, że „ekolodzy chcą wszystko chronić". Obecnie powierzchnia „tradycyjnych" form ochrony przyrody, co do których można stwierdzić z bardzo dużym prawdopodobieństwem ich wysoką wartość przyrodniczą (parki narodowe i rezerwaty przyrody oraz część innych obiektów małoobszarowych), wynosi niespełna 2% obszaru Polski! Nawet dodając do nich powierzchnię parków krajobrazowych, których walory są już bardziej zróżnicowane, wynosi ona łącznie 10%. Natomiast obszary chronionego krajobrazu, które zajmują 22,5% terenu Polski, nie zawsze reprezentują najwyższe walory przyrodnicze, gdyż w znacznej części wyznaczono je dla ochrony wizualno-estetycznych wartości krajobrazu. Oczywiście wniosek ten nie stanowi uzasadnienia dla nieograniczonego inwestowania w obrębie tych obszarów, które powinny dalej podlegać określonemu reżimowi ochronnemu. Niedopuszczalna jest jednak sytuacja, kiedy ustawa o ochronie przyrody umożliwia wprowadzenia takich samych zasad ochrony dla obszarów chronionego krajobrazu i dla z reguły znacznie cenniejszych przyrodniczo parków krajobrazowych.

Wymienione formy ochrony uzupełniają obszary Natura 2000, utworzone lub zgłoszone do utworzenia wraz z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Teraz zajmują one ok. 15% powierzchni kraju, przy czym zdecydowana ich większość pokrywa się z wcześniej podanymi formami ochrony przyrody. Łącznie powierzchnia terenów, które można uznać za cenne przyrodniczo na podstawie obecnie dostępnej wiedzy, wynosi w Polsce nie więcej niż 20%. Można przypuszczać, że uzupełnienie wiedzy o wartości przyrodniczej kraju nie powinno zwiększyć ich terytorium o więcej niż około 5%. Perspektywicznie będą więc one stanowić około 25% powierzchni państwa. Wobec często formułowanych opinii, że Polska jest krajem o wiele bardziej atrakcyjnym przyrodniczo niż większość „starych" państw Unii Europejskiej (np. Beneluks, Dania), obszar ten nie wydaje się przesadnie duży.

Należy mieć jednak świadomość, że regionalnie i lokalnie w różnych częściach kraju, udział terenów cennych przyrodniczo może być znacznie

wyższy. Do takich obszarów należą następujące typy środowisk: tereny górskie (w szczególności góry wysokie i średnie), tereny lądowe i jeziorne w strefie nadmorskiej Bałtyku, laguny nadmorskie (Zalew Wiślany i Szczeciński, Zatoka Pucka,), doliny rzeczne (szczególnie podmokłe), kompleksy leśne, strefy pojezierne, fragmenty strefy wyżynnej.

Najlepszym sposobem na unikanie kolizji między inwestorami a obrońcami terenów cennych przyrodniczo oraz powodowanych przez nie konfliktów środowiskowych jest minimalizowanie liczby i skali inwestycji lokalizowanych na tych obszarach. Właśnie w ich obrębie należy dokonać najbardziej wnikliwego rozpoznania dokładnego położenia terenów cennych pod względem przyrodniczym.

3. Wadliwy sposób planowania przestrzennego jako główna przyczyna problemów

Ustawodawstwo i praktyka planowania przestrzennego w Polsce stanowią od kilkunastu lat przedmiot powszechnej krytyki kierowanej z wielu stron. Inwestorzy i część administracji narzekają na skomplikowanie procedur planistycznych, a grupy zajmujące się ochroną środowiska uznają przepisy planistyczne za zbyt liberalne i dopuszczające do nadmiernej degradacji środowiska, krajobrazu i chaosu przestrzennego. Swoje racje mają wszystkie strony. Z obserwacji procesów przestrzennych (rozpraszania zabudowy, inwestowania w terenach cennych przyrodniczo, nieracjonalnego gospodarowania gruntami) wynika, że w Polsce nie istnieje spójny i zrównoważony system planowania zagospodarowania przestrzennego. Podstawowymi warunkami jego istnienia są:

- funkcjonowanie w pełni hierarchicznego i współzależnego układu planów zagospodarowania przestrzennego oraz powiązanych z nimi opracowań weryfikujących poprawność planów z punktu widzenia uwarunkowań przyrodniczych;
- równorzędne traktowanie w procesie planowania przestrzennego różnorodnych uwarunkowań, w szczególności społecznych, ekologicznych (przyrodniczych) i ekonomicznych.

Nadrzędnym interesem planowania nie może być zaspokojenie interesów prywatnych, często komercyjnych, ale zaspokajanie zróżnicowanych interesów społecznych.

Za podstawową przyczynę powstawania problemów (kolizji i konfliktów) **z lokalizacją inwestycji na terenach cennych przyrodniczo należy uznać niedostateczne uwzględnienie problematyki ochrony środowiska**

(w tym przyrody) w procesie projektowania lokalizacji inwestycji. Wynika ono z niewłaściwych przepisów prawnych, częstych zmian tych przepisów oraz z licznych prób bagatelizowania niektórych obowiązków przez nie nakładanych. Proces wskazywania lokalizacji inwestycji stanowi długi, złożony ciąg działań, zdaniem K. Twardowskiej[5] składający się z: ogólnych prac koncepcyjnych i studialnych, planowania na poziomie regionalnym i lokalnym oraz szczegółowego projektu technicznego inwestycji. Nie wszystkie szczeble tego procesu są objęte formalną procedurą uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych, czyli sporządzeniem **opracowania ekofizjograficznego**[6] oraz procedurą kontroli uwzględnienia tych uwarunkowań, jak i oceny wpływu inwestycji na przyrodę (wykonanie raportu lub prognozy oceny wpływu na środowisko) (schemat 1).

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (SOOŚ) – jej przedmiotem jest projekt dokumentu, np. planu zagospodarowania przestrzennego; przeprowadzana jest przed przyjęciem dokumentu; w jej toku sporządza się **prognozę** oddziaływania na środowisko.

Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (OOŚ) – przeprowadzana jest przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia; w jej toku sporządza się **raport** o oddziaływaniu na środowisko.

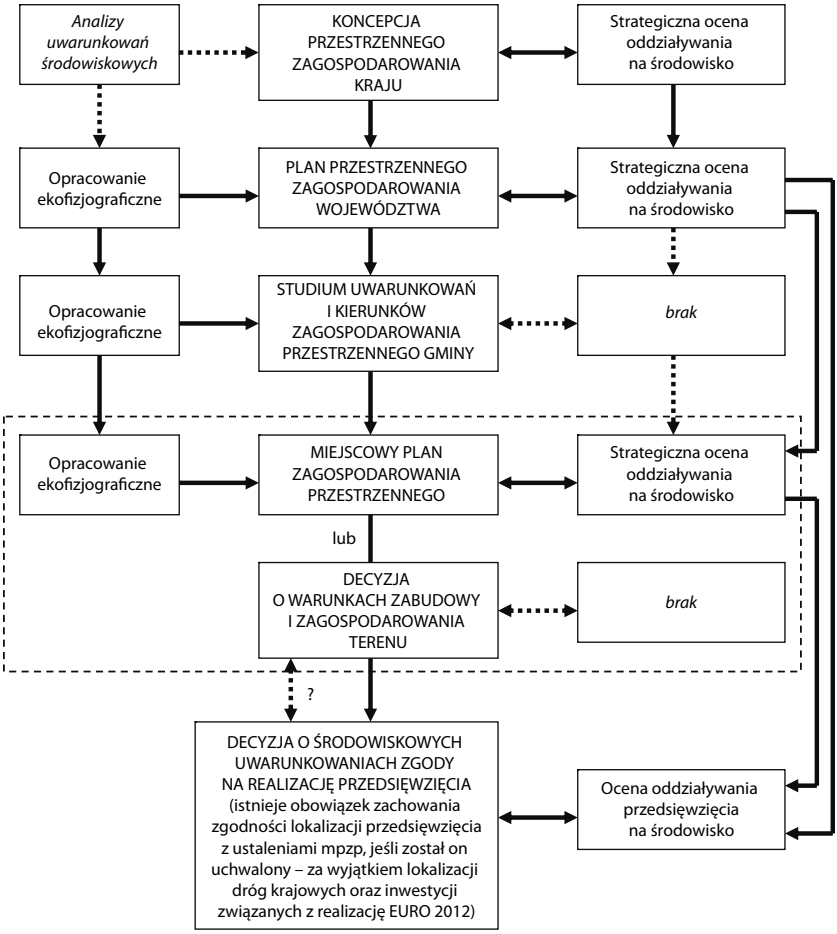
Opracowanie ekofizjograficzne nie wymaga koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, a prognoza oddziaływania na środowisko nie jest sporządzana dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZPG). Oba te opracowania przyrodnicze nie są także wymagane do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która stanowi „namiastkową" podstawę dla lokalizacji inwestycji tam, gdzie nie opracowano miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ponieważ plany te nie zostały wykonane dla większości obszaru kraju[7], stosowanie tej zastępczej procedury stało się powszechnym

[5] K. Twardowska, *Wariantowanie rozwiązań drogowych w kontekście uwarunkowań środowiskowych na przykładzie korytarza transportowego Via Baltica (w województwie podlaskim)*, praca doktorska wykonana pod kier. L.Kozackiego, UAM, Poznań 2007

[6] Celem tych opracowań, sporządzanych na podstawie rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. (Dz.U. z 2002 r. nr 155, poz.1298), jest określenie uwarunkowań przyrodniczych, stanowiących jedną z podstaw dla wykonania wojewódzkich i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i studiów gmin.

[7] P. Śleszyński, *Stan i uwarunkowania prac planistycznych w skali kraju* [w:] *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, IGiPZ PAN, Warszawa 2007, seria „Prace Geograficzne" nr 211

Schemat 1. Określenie opracowań środowiskowych i powiązań między nimi realizowanych w procesie planowania przestrzennego według stanu na dzień 1 października 2007 r.



Źródło: K. Twardowska, *Wariantowanie rozwiązań drogowych w kontekście uwarunkowań środowiskowych na przykładzie korytarza transportowego Via Baltica (w województwie podlaskim)*, praca doktorska wykonana pod kier. L. Kozackiego, UAM, Poznań 2007, zmieniona.

standardem, prowadzącym do pomijania uwarunkowań przyrodniczych w procesie lokalizacyjnym. Ponadto procedura ta ma charakter korupcjogenny, ograniczając mechanizmy kontrolne, gdyż wydanie decyzji znajduje się w gestii prezydentów miast, burmistrzów lub wójtów, a nie rad gmin, jak to jest w przypadku planów miejscowych.

Poważny problem stanowią także **luki w hierarchii opracowań planistycznych**. Wynikają one z realnego braku tych opracowań na poziomie powiatowym i dla całej gminy. Plan wojewódzki (PZPW) ustala strukturę przestrzenną regionu w sposób bardzo ogólny (najczęściej posługując się mapami w skali 1:200 000), natomiast plan lokalny (MPZP) jest bardzo szczegółowy, sporządzany w podziałkach 1:1000–1:5000. Tak więc różnica w szczegółowości obu opracowań przyjmowanych przez samorząd wojewódzki lub gminny wynosi nawet 40 000 razy! Niestety, plany miejscowe, ze względów finansowych, pokrywają najczęściej tylko fragmenty gmin, natomiast studia (SUiKZPG) sporządzane dla całych gmin – chociaż przyjmowane przez rady – nie stanowią prawa miejscowego i mogą być zmieniane w okresie ich obowiązywania, np. w celu dostosowania do potrzeb nowych inwestorów.

Przedstawione argumenty świadczą o braku w Polsce kompleksowego systemu planowania przestrzennego, jak i o ograniczonych możliwościach obiektywnego uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych w procesie planistycznym. Bez analizy tych uwarunkowań nie jest możliwa optymalizacja gospodarowania przestrzenią, prowadząca m.in. do zmniejszenia liczby oraz siły kolizji i konfliktów środowiskowych. Jednak nawet tam, gdzie jest możliwe pełniejsze włączenie tych uwarunkowań, nie jest ono często realizowane w dostatecznym zakresie.

Dlaczego tak się dzieje? Przyczyn jest wiele. Najważniejsze z nich wymieniono poniżej:

1. Brak adekwatnej informacji przyrodniczej – nadal wiedza o zasobach i walorach przyrodniczych jest niedostateczna, aby je skutecznie ochronić; Ministerstwo Środowiska całkowicie porzuciło rolę koordynatora inwentaryzacji przyrodniczej, którą w pewnym stopniu pełniło w pierwszej połowie lat 90.; tylko część wojewódzkiej administracji ochrony przyrody widzi potrzebę gromadzenia i finansowego wspomagania takich prac; szersza wiedza o zasobach i walorach przyrody istnieje jedynie dla części obszarów chronionych (rezerwaty przyrody, parki narodowe i krajobrazowe) oraz niektórych województw (np. zachodniopomorskiego i około połowy pomorskiego); opóźniają się prace nad inwentaryzacją przyrody w obszarach Natura 2000; gdański oddział IOŚ zaniedbał program monitoringu

przyrody ożywionej; inwentaryzacja prowadzona pod nadzorem Lasów Państwowych ma ograniczony zakres.

2. Niedostateczne informowanie społeczeństwa o przebiegu procesu inwestycyjnego – obowiązek informowania mieszkańców gminy i innych podmiotów o stopniu zaawansowania procesu planowania przestrzennego jest często realizowany w niedostatecznym stopniu i traktowany przez samorządy jako dodatkowa uciążliwość, ogranicza się do wyłożenia prognoz łącznie z dokumentami planistycznymi w budynkach urzędu gminy lub powiatu, nieumieszczane np. w Internecie lub w lokalnej prasie; wiele inwestycji realizowanych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wyłączonych jest z konsultacji społecznych.

3. Niedostateczny udział społeczny w procedurach planistycznych, a w ich obrębie w ocenach oddziaływania na środowisko – będący konsekwencją wyżej opisanych zjawisk; w ostatniej dekadzie spada poziom społecznego zainteresowania udziałem w tych procesach, osłabiany niedostatecznym dopływem informacji; chęć udziału zgłaszana jest głównie przez organizacje społeczne (najczęściej ekologiczne), jednak jeśli działają one poza gminą lub regionem, w którym realizowana jest inwestycja, możliwości ich udziału są ograniczone; mieszkańcy – i to w niewielkim zakresie – interesują się wpływem inwestycji na przyrodę głównie wówczas, gdy mogą one bezpośrednio zagrozić ich interesom ekonomicznym lub jakości ich życia.

4. Wadliwe krajowe przepisy prawne – których przykłady podawano już wyżej w odniesieniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (np. niedostateczna ranga studium gminnego lub brak obowiązku sporządzania ekofizjografii albo prognozy wpływu na środowisko na niektórych poziomach planowania); wyłączenie lokalizacji części przedsięwzięć spod przepisów dotyczących planowania przestrzennego, np. autostrad i dróg ekspresowych na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz inwestycji realizowanych w związku z planowaną w roku 2012 organizacją mistrzostw Europy na podstawie ustawy z 7 września 2007 roku o przygotowaniu finału Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012; jak wskazuje dotychczasowa praktyka, takie wyłączenia sprzyjają próbom lokalizowania inwestycji na obszarach cennych przyrodniczo (przykład obwodnicy Wasilkowa na trasie Via Baltica, opisany w następnym podrozdziale), pomimo iż przepisy prawa nie zawsze dopuszczają takie lokalizacje.

5. Zbyt częste zmiany przepisów prawnych – K. Twardowska zidentyfikowała pomiędzy 1999 a 2006 rokiem cztery zasadnicze zmiany przepisów wpływające na sposób uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych w procesie lokalizacji inwestycji, w szczególności sposób opracowania oceny oddziaływania na środowisko[8]; tylko część z tych zmian można uznać za uwarunkowane czynnikami obiektywnymi (np. akcesją Polski do UE); spowodowało to, że kolejne fazy procesu inwestycyjnego odbywały się pod rządami różnych przepisów i w trakcie tego procesu pojawiał się np. obowiązek sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko, który wcześniej nie istniał, albo też poszerzał się (czy też „zawężał") zakres koniecznych do sporządzenia ocen; zmiany te z reguły komplikowały i przedłużały proces inwestycyjny.

6. Niespójność przepisów polskich z prawem Unii Europejskiej – pomimo z górą trzech lat, które minęły od wejścia Polski do UE, nadal występują niedostatki w implementacji prawa unijnego do przepisów krajowych; przykładowo, w okresie od 1 maja 2004 do 28 lipca 2005 r. trwała niepełna implementacja dyrektywy „siedliskowej" do ustawy o ochronie przyrody, w zakresie przeprowadzania ocen wpływu przedsięwzięć, planów i programów na obszary Natura 2000; skutkowało to niespójnością z ustawą – Prawo ochrony środowiska, a w praktyce uniemożliwiało poprawne przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na obszary Natura 2000 zgodnie z ww. dyrektywą.

7. Niespójność dyrektyw Unii Europejskiej – wady prawa krajowego wynikają także po części z niespójności prawa unijnego; K. Twardowska stwierdziła znaczne różnice w podejściu do uwzględniania przesłanek przyrodniczych w trakcie lokalizacji inwestycji, szczególnie do obowiązku przeprowadzenia oceny wpływu na środowisko, w trzech najważniejszych dyrektywach regulujących te kwestie: w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (2001/42/EWG), w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska (85/337/EWG) i w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[9]. Przepisy te w różny sposób podchodzą do kwestii obowiązku sporządzania kilku rozwiązań wariantowych realizacji inwestycji, co nie ułatwia formułowania i oceniania rozwiązań alternatywnych w trakcie procesu planistyczno-lokalizacyjnego.

---

[8] K. Twardowska, *Wariantowanie rozwiązań drogowych …, op. cit.*

[9] *Ibidem*.

8. Niedostateczne zaangażowanie administracji – ze względu na niskie płace, niedobory kadrowe i przypadki braku kompetencji administracja rządowa i samorządowa różnych szczebli często w niedostatecznym stopniu wpływa na implementację problematyki przyrodniczej do procesów lokalizacyjnych; można tu wyróżnić postawy pasywne i aktywne administracji; te pierwsze polegają np. na braku dostatecznej kontroli nad procesem inwestycyjnym, nad poziomem opracowań planistycznych, projektowych oraz dokumentów oceniających wpływ na środowisko, a także ignorowaniu lub unikaniu opinii kompetentnych organów doradczych (rady ochrony przyrody, komisji ocen oddziaływania na środowisko, komisji urbanistyczno-architektonicznych) oraz organizacji społecznych; postawy aktywne polegają na sprzyjaniu inwestorom „za wszelką cenę" (przykład obwodnicy Augustowa) przy marginalizowaniu uwarunkowań przyrodniczych, w imię nie zawsze przejrzystych interesów ekonomicznych lub też niekiedy błędnie pojmowanego interesu społecznego.

9. Arogancja inwestorów – powszechność politycznych deklaracji o sprzyjaniu inwestycjom w imię przyśpieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego toruje drogę do bezwzględnego dążenia inwestorów do zrealizowania swoich zamierzeń; z reguły przedstawiają oni tylko jeden wariant przedsięwzięcia, kierując się głównie kryteriami ekonomicznymi; nie dopuszczają możliwości istotnych zmian swoich koncepcji i projektów; podejmują próby wymuszania na administracji korzystnych dla siebie decyzji; stawiają określone, nie zawsze proekologiczne wymagania wobec projektantów; uzależniając finansowo wykonawców raportów o oddziaływaniu na środowisko (inwestorzy ponoszą koszty ich opracowania), żądają korzystnych dla siebie opinii; przykład może tu stanowić zainicjowany przez lobby hydrotechniczne „List otwarty, dotyczący programu Natura 2000 w kontekście jego wpływu na polską gospodarkę" z 2004 r., sprzeciwiający się ochronie przyrody w dolinach rzecznych. Podobny przykład arogancji znaleźć można w załączniku do zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 2005 r., stwierdzającym, że „z założenia pisemnie rekomenduje do dalszych analiz warianty (dróg), które nie kolidują z obszarami cennymi przyrodniczo. W przypadku, gdy jedyny wariant spełniający wymagania techniczne oraz ekonomiczne koliduje z obszarami cennymi przyrodniczo, może on być również rekomendowany do dalszych analiz". To ostatnie zdanie jednoznacznie oddaje intencje inwestorów i ich preferencje dla kryteriów techniczno-ekonomicznych.

10. Słaba jakość projektów planów przestrzennych, projektów przedsięwzięć oraz raportów i prognoz oddziaływania na środowisko – wspo-

mniane powyżej naciski inwestorów skutkują często złą jakością wymienionych dokumentacji; niestety wynika ona czasami ze słabego warsztatu ich wykonawców; o ile w przypadku urbanistów i architektów istnieje system uprawnień zawodowych i stowarzyszeń (SARP, TUP), które mogą stosować instrumenty dyscyplinujące, to sporządzanie ocen wpływu na środowisko nie wymaga obecnie żadnych uprawnień, doświadczenia i wykształcenia (w praktyce mogą je wykonywać wszyscy), a istniejące stowarzyszenie osób zajmujących się tą działalnością nie wywiera istotnego wpływu na etykę zawodową wykonawców OOŚ; chociaż błędy popełnione w tych ocenach mogą mieć dalekosiężne ujemne skutki dla środowiska, to nie należy za nie winić tylko osób sporządzających oceny, ponieważ mają one ograniczony wpływ na ostateczną formę projektu przedsięwzięcia lub polityki, strategii czy planu, dla którego sporządzały raport lub prognozę OOŚ.

11. Ignorowanie zaleceń międzynarodowych i krajowych gremiów opiniodawczych oraz organizacji społecznych – o tych ostatnich wspominano już wcześniej w rozdziale dotyczącym niedostatecznego zaangażowania administracji, natomiast przypadki braku uwzględnienia opinii zagranicznych zostaną przybliżone w podrozdziale, poświęconym studium trzech przypadków inwestycji drogowych zlokalizowanych na terenach przyrodniczo cennych na trasie Via Baltica w regionie podlaskim.

4. Studium przypadków inwestycji drogowych na terenach cennych przyrodniczo

Trzy przypadki problemów związanych z lokalizacją przedsięwzięć drogowych w obszarach cennych przyrodniczo zostały dokładnie przeanalizowane w cytowanej pracy K. Twardowskiej. Dotyczą one obwodnic Sztabina, Augustowa i Wasilkowa na trasie Via Baltica w województwie podlaskim. Najsilniej nagłośniona wśród tych przypadków została obwodnica Augustowa przez dolinę Rospudy, ze względu na liczne nieprawidłowości proceduralne w procesie inwestycyjnym, które mogą skutkować nieodwracalnymi zmianami środowiska obszaru Natura 2000, przeciw którym zaprotestowały pozarządowe organizacje ekologiczne (dalej POE) i liczne gremia naukowe, oraz z powodu zaangażowania polityków i społeczności lokalnej po stronie inwestorów.

Z badań K Twardowskiej jednoznacznie wynika, że **główną przyczyną problemów związanych z wykonaniem ww. inwestycji drogowych była marginalizacja wymogów ochrony środowiska w procesie ich przygotowania. Powstanie kolizji i konfliktów środowiskowych w końcowej fazie realizacji tych inwestycji zostało w szczególności spowodowane brakiem**

lub pobieżnym potraktowaniem analiz wariantowych na początku procesu projektowego.

Na nieprawidłowości w trakcie planowania tych przedsięwzięć zwracano uwagę już kilka lat przed eskalacją konfliktów. Proces lokalizacyjny był monitorowany przez polskie i międzynarodowe gremia eksperckie i organizacje pozarządowe, czego wyrazem był przedstawiony w 2003 r. raport tych organizacji oraz rekomendacja stałego Komitetu Konwencji Berneńskiej skierowana do rządu RP. Raport organizacji, dotyczący przebiegu transeuropejskiej sieci drogowej przez obszary Natura 2000[10], wśród ośmiu wskazanych w Europie przypadków ich kolizyjności, wskazuje problematyczność przebiegu Via Baltica. Zwrócono uwagę na możliwość dyskutowanego wielokrotnie alternatywnego przebiegu trasy przez Łomżę oraz konieczność przeprowadzenia oceny wariantów alternatywnych z uwzględnieniem kryteriów środowiskowych i ekonomicznych. W dniu 4 grudnia 2003 r. stały Komitet Konwencji Berneńskiej przekazał rekomendację nr 108 w sprawie proponowanej budowy Via Baltica, która obligowała rząd RP, jako stronę konwencji, m.in. do:

- przeprowadzenia pełnej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i raportu OOŚ uwzględniającego możliwe rozwiązania alternatywne i warianty, prowadzące do zminimalizowania negatywnych oddziaływań na środowisko;
- zorganizowania długofalowego monitoringu wpływu zmodernizowanej drogi na środowisko i kwestie społeczno-gospodarcze;
- rozwijania konstruktywnego dialogu między różnymi podmiotami (administracja, mieszkańcy, organizacje pozarządowe, społeczność naukowa) i otwartego informowania o przebiegu procesu podejmowania decyzji.

Rekomendacje te zostały w przeważającym stopniu zignorowane przez organy właściwe do ich uwzględnienia. Wydaje się, że przede wszystkim bagatelizowanie rzetelnego dialogu społecznego i informowania społeczeństwa na odpowiednio wczesnym etapie procesu inwestycyjnego, przyczyniło się do nasilenia problemów lokalizacyjnych.

Wśród trzech przykładowych lokalizacji najkorzystniejsze rozwiązania uzyskano w przypadku **obwodnicy Sztabina**. Zdaniem K Twardowskiej,

[10] *Conflict areas between the TEN-T and Nature Conservation*, Case studies, July 2003, BirdLife International, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Transport & Environment, WWF, the document produced by the RSPB – BirdLife in the UK

pomimo że przebieg tej trasy projektowano przez obszar wybitnie cenny przyrodniczo (Biebrzański Park Narodowy od 1993 i chroniony obszar wodno-błotny na podstawie konwencji Ramsar od 1995 r.), na etapie prac studialno-koncepcyjnych uwarunkowania przyrodnicze jej przebiegu potraktowano bardzo pobieżnie. Błąd ten potęgował się na kolejnych etapach procesu planistycznego i spowodował odmowę przez dyrektora parku narodowego uzgodnienia MPZP w granicach parku i otuliny. Kompetentna i odpowiedzialna postawa administracji pozwoliła wówczas na przerwanie ciągu wadliwych decyzji i zainicjowała rzetelne włączanie uwarunkowań przyrodniczych do procesu lokalizacyjnego. Jednak przypadek ten był dość wyjątkowy, ze względu na przebieg trasy przez park narodowy, którego dyrekcja miała dość szerokie kompetencje w zakresie uzgodnień inwestycji. Włączenie się Ministerstwa Środowiska i Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko (OOŚ) do procesu oceny wpływu projektowanego przedsięwzięcia na środowisko po decyzji dyrekcji BPN doprowadziło do zmiany wariantu lokalizacji obwodnicy oraz projektu technicznego mostu, co jeszcze kilka lat wcześniej wydawało się inwestorowi niemożliwe. Inne przykłady świadczą o tym, że konsensus celów ekologicznych i inwestycyjnych można także osiągać na obszarach o niższych reżimach ochronnych. W województwie pomorskim uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Przyrody doprowadziły kilka lat temu do zminimalizowania kolizyjności przebiegu projektowanej autostrady A1 z obszarami chronionego krajobrazu i dolinami rzecznymi, a ostatnio w wyniku uzgodnień inwestorów z dyrekcją parku krajobrazowego „Dolina Słupi", wybrano optymalny wariant przebiegu obwodnicy Słupska przez ten park i jego otulinę.

Przyczyny problemów związanych z projektem **obwodnicy Augustowa** K Twardowska w swej pracy[11] dostrzega przede wszystkim w:

- braku właściwego rozpatrzenia wariantów przebiegu Via Baltica jeszcze na początku lat 90. XX wieku;
- decydującym znaczeniu czynników społeczno-ekonomicznych i technicznych oraz zbyt ogólnym uwzględnieniu kryteriów przyrodniczych na etapie prac koncepcyjnych nad przebiegiem trasy;
- wyborze wariantu przebiegu trasy poza procedurami OOŚ; dokonano go przed 1 stycznia 2001 r., gdy nie istniał obowiązek przeprowadzenia pełnej procedury OOŚ dla MPZP, a jedynie wymóg dołączenia do planu prognozy, opracowanej zgodnie z rozporządzeniem MŚZNiL z 9 marca 1995 r.; przebieg trasy w planie miejscowym

[11] K. Twardowska, *Wariantowanie rozwiązań drogowych …, op. cit.*

wskazano na podstawie opracowań studialnych i nie prowadzono żadnych analiz wariantowych, natomiast w ocenie sporządzonej do decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odniesiono się tylko do wariantu inwestorskiego i wariantu „0" (niezrealizowania inwestycji);
- bardzo ogólnym charakterze przedstawionych później analiz wariantowych, wynikających z obowiązku oceny wpływu inwestycji na obszar Natura 2000; spowodowane m.in. niedostateczną dokumentacją środowiskowej (w tym kartograficzną), która uniemożliwiła rzetelną ocenę wpływu poszczególnych wariantów trasy na obszar Natura 2000;
- zbyt słabym udziale Wojewódzkiej i Krajowej Komisji ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko w procesie opiniowania inwestycji, szczególnie braku możliwości wypowiedzenia się tych gremiów na temat wyboru rozwiązań strategicznych (wariantu przebiegu Via Baltica);
- bagatelizacji przez rząd RP zarzutów Komisji Europejskiej (wynikających m.in. ze skarg POE z lat 2004 i 2005), wskutek czego wyjaśnienia rządu skierowane w 2006 i 2007 r. do Komisji w odpowiedzi na jej stanowisko, zostały uznane za niewystarczające; konsekwencją takiego postępowania było skierowanie sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS), którego wyrok może skutkować dla Polski poważnymi skutkami prawnymi i finansowanymi[12].

Przedstawiony przykład obwodnicy Augustowa wskazuje, że w przypadku wysoce prawdopodobnego istnienia wariantów alternatywnych inwestycji zagrażającej przyrodzie obszarów Natura 2000, nawet uzasadnione racje społeczne mieszkańców, wynikające z zagrożenia ich zdrowia i życia, nie mogą uzasadniać realizacji tej inwestycji. W omawianym zdarzeniu niedostateczne i nie zawsze rzetelne zaangażowanie administracji publicznej różnych szczebli spowodowało reakcję organizacji pozarządowych, które „wymusiły" przestrzeganie wymogów prawa. Ponieważ istnieją polskie i zagraniczne przykłady skuteczności takich działań, należy je uznać za w pełni uzasadnione co do intencji, pomimo że czasami można mieć wątpliwości odnoszące się do ich formy. Przykładowo, protesty „ekologów" sprzed kilku lat dotyczące budowy autostrady A4 przez unikatową przyrodniczo w regionie opolskim Górę św. Anny, polegające m.in. na przysłowiowym „przykuwaniu się do drzew", nie doprowadziły co prawda do zmiany przebie-

[12] *Ibidem*.

gu trasy, ale spowodowały zmniejszenie ingerencji w podłoże geologiczne i szatę roślinną oraz zachowanie niektórych rzadkich siedlisk. Społecznicy wykonali więc pracę, która należała do administracji.

Na podstawie pracy K. Twardowskiej można sądzić, że wbrew dotychczasowym opiniom najbardziej kolizyjnym i konfliktowym odcinkiem Via Baltica może być **obwodnica Wasilkowa** koło Białegostoku. Zaproponowane rozwiązania lokalizacyjne prowadzące przez Puszczę Knyszyńską (park krajobrazowy i obszar Natura 2000) powstały w wyniku wieloletnich prac studialno-koncepcyjnych, nieobjętych procedurami OOŚ; obowiązek opracowania oceny wpływu na obszar Natura 2000 został dopełniony dopiero ponad rok od wejścia Polski do UE (latem 2005 r.). Mimo tego instrumenty OOŚ nie odegrały istotnej roli w procesie lokalizacyjnym i służyły głównie przedstawieniu wariantu inwestorskiego w jak najlepszym świetle, co potwierdza wcześniejsze uwagi o słabej jakości dokumentów OOŚ i zależności ich wykonawców od inwestorów. Jeśli nawet przedstawiano w nich warianty inwestycji, to były one często błędne: niezgodne z przepisami, nieuwzględniające obszarów Natura 2000, nierealne do wykonania w związku z rozwojem zabudowy czy też odbiegające od aktualnego stanu wiedzy inżynierskiej[13]. Niewłaściwe z punktu widzenia oceny skutków środowiskowych wydaje się także podzielenie inwestycji na dwa odcinki. Pomimo że udział POE w kontrolowaniu realizacji tej inwestycji nie jest tak spektakularny jak w przypadku obwodnicy Augustowa, to jednak i tu muszą one częściowo „zastępować" administrację państwową w przestrzeganiu prawa ochrony środowiska. I w tym przypadku zarzut naruszenia przez Polskę obowiązków wynikających z dyrektyw 79/409/EWG oraz 92/43/EWG w procedurach zatwierdzania obwodnicy Wasilkowa jest analizowany od wiosny 2007 r. przez ETS.

Dokonany powyżej przegląd przypadków wskazuje, że **powstawanie i rozwój kolizji środowiskowych następuje przede wszystkim wskutek zaniedbań lub błędów proceduralnych. Nasilenie konfliktów środowiskowych pojawia się wówczas, gdy administracja nie spełnia rzetelnie swoich obowiązków**, opowiadając się za jedną – z reguły inwestorską – stroną procesu. W takich przypadkach **rolę kontrolera procesu decyzji inwestorskich muszą przejąć organizacje pozarządowe, w szczególności zajmujące się ochroną środowiska**. Konflikty środowiskowe – jeśli uznamy za nie takie zdarzenia jak przy obwodnicy Augustowa – są etapem drogi do prawidłowego uwzględnienia uwarunkowań przyrodniczych przy pla-

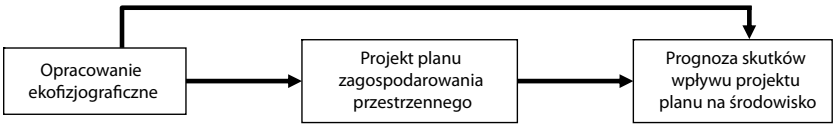
[13] *Ibidem*.

nowaniu lokalizacji inwestycji oraz przyczynkiem do odnowy etosu społeczeństwa obywatelskiego.

5. Rzetelny proces oceny oddziaływania na środowisko jako instrument rozwiązania problemów

Z przedstawionych wyżej uwag wynika, że główną przyczyną kolizji i konfliktów środowiskowych w procesach lokalizacji inwestycji jest wadliwy sposób planowania przestrzennego, szczególnie nieuwzględniania w nim uwarunkowań przyrodniczych. Opracowania ekofizjograficzne oraz raporty i prognozy oddziaływania na środowisko są immanentnie związane z tym planowaniem (schemat 2), dlatego na ich jakość należy zwrócić szczególną uwagę.

Wykres 2. Relacje między planami przestrzennymi a związanymi z nimi opracowaniami przyrodniczymi



Zdaniem K. Twardowskiej podstawowe znaczenie dla sprawności procesu planowania, w tym także lokalizowania inwestycji na terenach cennych przyrodniczo, ma poprawne przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko, zarówno na etapie planowania (prognozy OOŚ), jak i projektowania przedsięwzięcia (raporty OOŚ)[14]. **W obrębie ocen zasadniczą rolę pełni proces wariantowania inwestycji**, który według J. Kołodziejskiego jest „skuteczną metodą rozwiązania minimalizującego konfliktogenność społeczną oraz ekologiczną i powinien być zastosowany na początku procesu projektowego, a nie dopiero w chwili powstania rzeczywistego konfliktu społecznego"[15]. J. Jendrośka i M. Bar twierdzą, że wariantowanie powinno polegać na przedstawieniu i dokonaniu pełnej oceny następujących – poza wariantem inwestorskim – rozwiązań:

[14] *Ibidem*.

[15] J. Kołodziejski, *Uwarunkowania ekologiczne budowy autostrad w Polsce* [w:] *Ochrona środowiska w budowie i eksploatacji autostrad. Materiały konferencyjne,* A. Sadurski (red.), PZIiTS Oddz. Toruń, PKE Okręg Pomorsko-Kujawski, Toruń 1999

- wariantów alternatywnych w stosunku do danego zamierzenia;
- wariantu zerowego (rezygnacja z realizacji danego zamierzenia);
- wariantu najkorzystniejszego dla środowiska przyrodniczego;
- dodatkowych wariantów określonego zamierzenia (różniących się położeniem, użytą technologią itp.)[16].

Jako zasadę postępowania należy traktować fakt, że największa możliwość wskazania wariantowych rozwiązań lokalizacyjnych istnieje na poziomie strategicznym, gdyż na etapie oceny projektu przedsięwzięcia zakres możliwych do zaproponowania rozwiązań jest znacznie węższy.

Zasadą procesu lokalizacyjnego powinno być także zgromadzenie odpowiedniej (adekwatnej do poziomu planowania) informacji przyrodniczej, która stanowi podstawę dla rzetelnego wyboru wariantów lokalizacyjnych. Za jedną z głównych przy lokalizowaniu inwestycji na terenach cennych przyrodniczo należy uznać powszechnie stosowaną w Unii Europejskiej zasadę przezorności – unikania ujemnych oddziaływań (*precautionary principle – approach*). Została ona przedstawiona w opracowaniu R. Therivel, która proponuje zastosowania instrumentu oceny wpływu na środowiska do „unikania zbędnych działań" (schemat 3)[17]. Zaproponowane podejście reprezentuje „filozofię" rozwoju zrównoważonego, całkowicie odmienną od preferowanej w Polsce w ostatnich kilkunastu latach „filozofii" intensywnego rozwoju społeczno-gospodarczego.

W procesie planistycznym bezwzględnie należy przestrzegać zasady szerokiego udziału społecznego od jak najwcześniejszej fazy działań. Zmniejsza to ryzyko zbyt późnej reakcji społeczeństwa na prowadzone działania i pozwala – mimo pozornej „straty czasu" na udział społeczny – uniknąć znacznie większych opóźnień i dodatkowych kosztów w końcowych etapach inwestowania.

W odniesieniu do inwestycji proponowanych do lokalizacji na lub mogących wpływać na obszary Natura 2000 należy odpowiednio wcześnie uświadamiać inwestorom, że w świetle przepisów dyrektywy „siedliskowej", **jeśli istnieje możliwość realizacji planu lub przedsięwzięcia w wariancie alternatywnym, mniej szkodliwym dla obszaru Natura 2000 niż projekt inwestorski, nie istnieją żadne prawne możliwości realizacji zamierzenia w pierwotnie proponowanym wariancie**. Pozwoli to na uniknięcie rozczarowań i konfliktów w dalszych fazach planowania inwestycji.

[16] J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005

[17] R. Therivel, *Strategic Environmental Assesment in Action*, Earthscan, London – Sterling VA 2004

Schemat 3. Hierarchiczny układ rozwiązań wariantowych w procesie planowania inwestycji

I. POTRZEBA PODJĘCIA DZIAŁANIA: Czy i dlaczego podjęcie działania jest konieczne?
Czy istnieje możliwość osiągnięcia celu bez podejmowania nowego działania?
Czy i w jaki sposób można uniknąć realizacji przedsięwzięcia?

↓

II. SPOSÓB REALIZACJI DZIAŁANIA: W jaki sposób działanie powinno być zrealizowane?
Czy istnieją alternatywne technologie lub metody, które pozwolą osiągnąć cel przy mniejszych ujemnych skutkach środowiskowych, niż zaproponowano w projekcie?

↓

III. LOKALIZACJA DZIAŁANIA: Gdzie określone działanie powinno być zrealizowane?
Czy są możliwe alternatywne lokalizacje przedsięwzięcia, które spowodują mniejsze ujemne skutki środowiskowe, niż lokalizacja zaproponowana w projekcie?

↓

IV. HARMONOGRAM REALIZACJI DZIAŁAŃ I SZCZEGÓŁY WDRAŻANIA:
W jakim czasie, formie i w jakiej kolejności powinny być wykonywane nowe działania?
Jakie problemy szczegółowe należy wziąć pod uwagę/ jakie wymogi z nimi związane trzeba spełnić?

Źródło: R. Therivel, *Strategic Environmental Assesment in Action*, Earthscan, London – Sterling VA 2004

Tło, przyczyny, przykłady i zasady rozwiązywania problemów dotyczących lokalizowania inwestycji na terenach cennych przyrodniczo skłaniają do sformułowania pewnych zaleceń i rekomendacji związanych z tym procesem. Mogą mieć one bardzo szeroki i różnorodny charakter i dotyczyć stosowania wielu instrumentów łagodzących te działania, takich jak: edukacja, kształtowanie środowiska, planowanie przestrzenne, legislacja, sterowanie finansami, organizacja i zarządzanie, stosowane technologie. Skoncentruję się w podsumowaniu na działaniach formalno-prawnych i organizacyjnych. Do najważniejszych z nich, które mogą pomóc w łagodzeniu opisanych problemów, kolizji i konfliktów, należą[18]:

1. Zwiększenie rangi prawnej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub zastąpienie go planem ogólnym sporządzanym dla całej gminy.
2. **Ustawowe wzmocnienie rangi opracowań ekofizjograficznych** (zalecane także w „Polityce ekologicznej państwa na lata 2007–2010") oraz **wprowadzenie obowiązku sporządzania tych opracowań dla koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju.**

[18] Część rekomendacji podano za opracowaniem K. Twardowskiej.

3. **Objęcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** lub innego opracowania, które je zastąpi po zmianie przepisów o planowaniu przestrzennym, **obowiązkiem opracowania prognozy wpływu projektu studium na środowisko.**
4. **Wprowadzenie zasad lub przepisów, które obligowałyby inwestorów do przedstawienia kilku alternatywnych wariantów planowanego przez nich przedsięwzięcia**, gdyż obecnie możliwości czasowe i finansowe z reguły nie pozwalają wykonawcom raportów OOŚ na rzetelne opracowanie takich wariantów; różne propozycje przedstawione przez inwestora podlegałyby ocenie w procedurze OOŚ, a w razie potrzeby byłyby uzupełniane o wariant proekologiczny.
5. **Procedury OOŚ nie powinny być realizowane przez te same instytucje lub biura, które wykonywały projekt przedsięwzięcia lub planu**, ponieważ ocena, w szczególności „strategiczna" (dla planu), zawiera ocenę poprawności włączania problematyki przyrodniczej do analizowanych projektów, która powinna zostać przeprowadzona obiektywnie.
6. **Likwidacja zależności finansowej wykonawcy raportu OOŚ, a czasem i prognozy OOŚ od inwestora**, istotnie wpływającej na wiarygodność i jakość dokumentów OOŚ; opracowania te powinny być finansowane z funduszy pochodzących od inwestora (stanowiących np. określony odsetek wartości projektu inwestycji), gromadzonych np. na subkontach instytucji uzgadniających oceniane projekty; także te instytucje, a nie inwestorzy, powinny wybierać wykonawców ocen.
7. **Zwiększenie znaczenia i rangi opinii formułowanych przez Krajową i Wojewódzkie Komisje ds. Ocen Oddziaływania na Środowisko w odniesieniu do lokalizacji większych inwestycji** (dużych zakładów przemysłowych, głównych sieci przesyłowych, autostrad i dróg ekspresowych, zbiorników wodnych, szczególnie dla lokalizacji zagrażających obszarom Natura 2000).
8. **Rezygnacja z przepisów wyłączających lokalizację niektórych przedsięwzięć z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym** (autostrady i drogi ekspresowe, inwestycje związane z przeprowadzeniem EURO 2012).
9. Zwiększenie aktywności rządu RP, w szczególności Ministerstwa Środowiska oraz parlamentarzystów i polskich posłów do Parlamentu Europejskiego w pracach nad tworzeniem i aktualizowaniem krajowych i unijnych przepisów z zakresu ochrony środowiska, w szczególności OOŚ oraz ochrony przyrody.

Bibliografia

Conflict areas between the TEN-T and Nature Conservation, Case studies, July 2003, BirdLife International, CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Transport & Environment, WWF, the document produced by the RSPB – BirdLife in the UK

M. Dutkowski, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wyd. UG, Gdańsk 1995

J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Centrum Prawa Ekologicznego, Wrocław 2005

J. Kołodziejski, *Uwarunkowania ekologiczne budowy autostrad w Polsce* [w:] *Ochrona środowiska w budowie i eksploatacji autostrad. Materiały konferencyjne,* A. Sadurski (red.), PZIiTS Oddz. Toruń, PKE Okręg Pomorsko-Kujawski, Toruń 1999

R. Therivel, *Strategic Environmental Assesment in Action*, Earthscan, London – Sterling VA 2004

K. Twardowska, *Wariantowanie rozwiązań drogowych w kontekście uwarunkowań środowiskowych na przykładzie korytarza transportowego Via Baltica (w województwie podlaskim)*, praca doktorska wykonana pod kier. L. Kozackiego, UAM, Poznań 2007

Streszczenie

W związku z rozwojem w ostatnich latach procesów inwestycyjnych, spowodowanych m.in. dopływem środków z Unii Europejskiej oraz przyśpieszeniem tempa rozwoju gospodarczego kraju, nasilają się kolizje i konflikty środowiskowe dotyczące terenów cennych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie. Arytkuł niniejszy przestawia szerokie tło tych problemów, potencjalny zakres ich występowania w Polsce, jak i przykłady konfliktowych sytuacji związanych z realizacją trasy Via Baltica w regionie podlaskim. Za główną przyczynę problemów uznano wadliwy sposób planowania zagospodarowania przestrzennego, spowodowany niedoskonałościami prawa i jego częstymi zmianami, czego skutkiem jest m.in. niedostateczne uwzględnienie uwarunkowań przyrodniczych w procesach lokalizacyjnych. Arogancja inwestorów i częste bagatelizowanie obowiązków kontrolnych przez administrację państwową skutkują słabym poziomem opracowań planistycznych i ocen wpływu na środowisko. Złagodzenie tych problemów wymaga wielostronnych i długotrwałych działań, w tym zmian mentalności społeczeństwa. Jednak stosunkowo szybkie efekty można uzyskać poprzez zmiany legislacyjne, prowadzące w szczególności do szerszego uwzględ-

niania kryteriów przyrodniczych w planowaniu oraz do zwiększenia roli wariantowania inwestycji. Potrzebne są też zmiany organizacyjne, ograniczające nadużycia i brak obiektywizmu w procedurze ocen oddziaływania na środowisko.