

Zhierarchizowane planowanie przestrzenne warunkiem zrównoważonego rozwoju uwzględniającego budowę autostrad i dróg ekspresowych

Hierarchical land development as a prerequisite for sustainable growth considering construction of express- and motorways

Streszczenie

Na wstępie referat zwraca uwagę, że warunki formalno-prawne przygotowań krajowych inwestycji drogowych, w szczególności autostrad i dróg ekspresowych po utracie z dn. 31.12.2007r. mocy ustawy z 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych zdecydowanie utrudnią dalsze prace przygotowawcze. Oznacza to konieczność pilnego podjęcia kroków zaradczych, które pozwolą na dalsze realizowanie programów drogowych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju kraju.

Następnie autor analizuje nowe uwarunkowania prac przygotowawczych tych dróg wynikające z obowiązujących prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analiza ta prowadzi do pesymistycznych stwierdzeń, że regulacje te nie zapewnia oczekiwanego tempa prac przygotowawczych.

Poszukując realnego wyjścia dokonano analizy doświadczeń kilku państw europejskich w tej dziedzinie. Analiza doprowadziła do wniosków m.in. że system prawny tych państwa w przypadku inwestycji drogowych znaczenia krajowego i regionalnego dopuszcza do ingerencji w gospodarkę przestrzenną gmin. W ten sposób system działała na zasadzie planów hierarchicznych.

W tej sytuacji uwaga zostaje zwrócona na projekt ustawy o inwestycjach infrastrukturalnych znaczenia państwowego, zaproponowany przez Towarzystwo ProLinea w 2006r. Projekt proponuje zhierarchizowaną koncepcję przygotowania realizacji tych inwestycji (obejmujących drogi znaczenia ponadlokalnego), w której podstawa ustalenia lokalizacji byłby plan wojewódzki, któremu nadaje znaczenie prawa miejscowego. Ustalenia tego planu przenoszone byłyby do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Referat podaje szereg propozycji do wykorzystania w praktyce.

Opóźnienia w wybudowaniu nowych dróg wywołują konsekwencje społeczno-ekonomiczne, często niedostrzegane. Wszyscy wiedzą, że czas kosztuje zarówno inwestorów (niewykonanie zaplanowanych zadań) jak i użytkowników dróg. Koszty użytkowników to m.in. straty paliwa i czasu liczone w milionach zł., wypadki zwłaszcza z osobami rannymi i zabitymi mające ponadto dodatkowy wymiar trudnych do oszacowania strat społecznych. Koszty te powinny być ujęte w odpowiedni miejscu w raporcie środowiskowym. Przykładowo korki powodowane brakiem mostu Północnego w Warszawie, wg oszacowań specjalistów z Politechniki Warszawskiej kosztują stracony czas i paliwo kierowców ok. 1 mln zł. tygodniowo. Gazy spalinowe nie są też obojętne dla otoczenia, a chodzi na duże miasto. Przeliczając straty na okres do wybudowania mostu (4 lata) otrzymamy kwotę wielokrotnie przekraczając wartość inwestycji blisko równowartość tej inwestycji.

Abstract

The paper points out at the beginning that modified formal and legal conditions for preparation of national road investment, especially express- and motorways will definitely make further preparation works difficult. The change shall result from the fact that the Act on specific conditions for preparation and realisation of investment in scope of national roads of 2003 will lose its validity on 31st December 2007.

Therefore, the preventive measures have to be undertaken, which will allow for further realisation of road programs according to policy of sustainable development of the country.

The author analyses then prospective conditions for preparatory works for the roads specified in the Building Code and the Act on land planning and development. Such analysis leads to pessimistic conclusion that those regulations do not provide satisfying conditions in order to meet an expected pace of preparatory works.

In order to find a realistic solution the paper focuses on experiences of a few European countries. The analysis reveals that e.g.: legal system of those countries allows for the intervention in local land

¹ Rzecznik Towarzystwa Urbanistów Polskich w dziedzinie infrastruktury transportu, były pracownik ABiEA i GDDKiA, obecnie spółki konsultingowo-inżynierskiej Faber Maunsell Polska Sp z o.o.

management in case of investment of national or regional importance. In that way the system works basing on hierarchical plans.

This situation draws the attention to a draft of an act on infrastructural investments of national importance proposed by ProLinea Association in 2006. The draft includes a hierarchical concept for preparation of such investments where the voivodeship plan would be the basis for setting out the location. Voivodeship plan would be a local law. Provisions of this plan would be further included in the local plans for land development. The paper gives some example of practical applications.

1. Wprowadzenie

Referat koncentruje się na lokalizacyjnych problemach dróg szybkiego ruchu, a zwłaszcza dróg ekspresowych. Ich zakres przygotowań do budowy wydaje się być mniej zaawansowany niż autostrad. Przedmiotowe drogi zapewniają połączenia w skali międzyregionalnej, a więc są zazwyczaj traktowane przez część gmin jako drogi zbędne.

Referat odnosi się do okresu po wygaśnięciu obowiązywania przepisów ustawy z 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, zwanej specustawą drogową. Z ustawy wynika, że jej obowiązywanie zakończy się w końcu 2007r.², a więc za kilkanaście miesięcy.

Jeśli obowiązywanie specustawy drogowej nie zostanie przedłużone wówczas budowa autostrad będzie przygotowywana wg wcześniejszych przepisów zawartych w ustawie z 1994r. o autostradach płatnych z późniejszymi zmianami, zwłaszcza dokonanymi nowelizacją prawa ochrony środowiska w 2005r. W przypadku pozostałych dróg krajowych, w tym ekspresowych, podstawą procedury lokalizacyjnej będą przepisy ustawy o drogach publicznych z 1985r. z późniejszymi zmianami oraz ustawy prawo budowlane z 1994r. z późniejszymi zmianami, jak też prawo ochrony środowiska.

Oznaczałoby to powrót do stosowania wymagań obowiązującej ustawy z dn. 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli tej ustawy, której stosowanie zostało wyłączone w specustawie drogowej i ustawie o autostradach płatnych. Wówczas zlokalizowanie każdej drogi (z wyjątkiem autostrady) oznaczać będzie umieszczenie jej elementów w pasie terenu wyznaczonym liniami rozgraniczającymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w trybie określonym w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Oznaczać to będzie uzależnienie lokalizacji drogi znaczenia ogólnokrajowego od poglądów podmiotów nie zawsze zainteresowanych taką lokalizacją tego typu drogi.

Nowa sytuacja formalna będzie więc bardzo niekorzystna dla działań inwestycyjnych na drogach krajowych, grożąca zablokowaniem tych działań na skutek długotrwałych opóźnień. Ten czarny scenariusz nie powinien się sprawdzić. Działając profilaktycznie, autor wyraża pogląd, że trzeba rozważyć system zhierarchizowanego planowania przestrzennego, którego zasady zarysowano w referacie.

Tempo realizacji autostrad i dróg ekspresowych, podobnie jak innych dróg, warunkowane jest tempem prac przygotowawczych, w szczególności lokalizacyjnych. W obecnych uwarunkowaniach prawnych wąskim gardłem czyli powodem opóźnień w dochodzeniu do lokalizacji drogi krajowej okazuje się pokonanie rygorów narzuconych przez znowelizowane prawo ochrony środowiska jak też bariery urzędowej w weryfikacji ich spełnienia. Jak wynika z danych GDDKiA, uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na inwestycję to okres wielomiesięczny, znacząco za długi dla odcinków dróg mających wcześniejsze studia i przebiegi w uwzględnione w miejscowych planach zagospodarowania, które straciły ważność, aby uznać to za zjawisko normalne mimo nietypowości sytuacji formalnej.

Układ przestrzenny tych dróg w kraju pokrywa się ze zdefiniowanym systemem korytarzy transportowych. System ten został zapoczątkowany traktatem z Maastricht w 1991r., który przedstawił ideę świadomego rozwoju infrastruktury transportowej na skalę europejską przy wykorzystaniu sieci trans-europejskich (Trans-European Networks - TENs) obejmujących autostrady oraz sieci TINA (1998r. Wiedeń) obejmująca też m.in. drogi ekspresowe.

² Planowane jest przedłużenie okresu obowiązywania tej ustawy

Rozbudowa podstawowego układu drogowego ma szerokie uzasadnienie. M.in. na taką potrzebę zwrócono uwagę w raporcie o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, autorstwa IGiZP PAN z 2003r. W raporcie tym stwierdzał m.in. że dotychczasowy system transportowy kraju okazał się barierą w rozwoju społeczno gospodarczym wielu regionów Polski.

Opóźnienia w wybudowaniu nowych dróg wywołują konsekwencje społeczno-ekonomiczne, często niedostrzegalne. Wszyscy wiedzą, że czas kosztuje, zarówno inwestorów (niewykonanie zaplanowanych zadań) jak i użytkowników dróg. Wiedzą też, czasu nie można kupić za pieniądze. Koszty ponoszone przez użytkowników to m.in. straty paliwa i czasu, szacowane w milionach zł. Istotnym kosztem też są wypadki drogowe, zwłaszcza z osobami rannymi i zabitymi, mające poza wymiarem ekonomicznym ponadto dodatkowy wymiar trudnych do oszacowania strat moralnych. Przykład skali strat czasu w ruchu drogowym. Korki drogowe powodowane brakiem mostu Północnego w Warszawie, wg oszacowań specjalistów z Politechniki Warszawskiej, kosztują stracony czas i paliwo kierowców ok. 1 mln zł. tygodniowo. Gazy spalinowe nie są też obojętne dla otoczenia, a chodzi o duże miasto. Przeliczając oszacowane straty na okres (4 lata) do wybudowania tego mostu otrzymamy kwotę wielokrotnie przekraczającą wartość tej inwestycji. Zatem koszty te powinny być ujęte w odpowiedni miejscu w raporcie środowiskowym i używane do porównań wariantów działania.

Unijna polityka transportowa, i nie tylko ta polityka, od początku lat 90 tych bazuje na zasadzie zrównoważonego rozwoju. Określenie zrównoważonego rozwoju ewoluowało w czasie. Dzisiaj oznacza ono rozwój gospodarczy odpowiadający zapotrzebowaniom teraźniejszości i jednocześnie pozostawiający przyszłym pokoleniom możliwość zaspokojenia ich własnych potrzeb (raport Brundtlanda, 1987r.). Zrównoważony rozwój każdej dziedziny ma trzy wzajemnie powiązane wymiary: ekonomiczny, ekologiczny i społeczny. Trzeba dodać, że w Polsce zasada zrównoważonego rozwoju zyskała rangę konstytucyjną. Została zapisana w art. 5 konstytucji RP.

Pojawia się pytanie: czym jest zrównoważony rozwój w warunkach realizacji programów drogowych, w szczególności elementów programów znajdujących się zatwierdzonych dokumentach Unii Europejskiej jak np. Traktat Akcesyjny z 2004r. o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej? Odpowiedź jest oczywista: realizacja elementów programu drogowego zapisanych w tego typu dokumentach służy zrównoważonemu rozwojowi kraju. Musi jednak uwzględniać różne wymagania. Miernikiem jakości rozbudowy sieci drogowej w duchu zrównoważonego rozwoju mogą być warunki ruchu drogowego pojazdów pod względem płynności i bezpieczeństwa na podstawowych jej elementach, utrzymujące się w długim okresie. Jeśli standard usług w ruchu drogowym na istniejących głównych połączeniach jest niewystarczający, jak to ma miejsce na wielu odcinkach obecnie, oznacza to, że konieczne jest poprawa, również poprzez rozbudowę sieci. Brak poprawy hamuje rozwój gospodarczy, społeczny. Wywołuje też negatywne oddziaływanie na środowisko.

2. Perspektywa nowych zasad lokalizowania dróg krajowych

Przyjmując założenie, że specustawa drogowa straci moc w końcu 2007r. inwestorzy, w szczególności dróg krajowych, mogą znaleźć się przed nowym wyzwaniem utrzymania odpowiedniego tempa prac przygotowawczych kolejnych inwestycji w nowych warunkach prawnych.

Konieczne będą działania, które umożliwią podjęcie tego wyzwania.

Zacznijmy od oceny możliwości prowadzenia prac przygotowawczych po wejściu nowych regulacji:

- obowiązujące obecnie przepisy ustawowe planowania przestrzennego są nieodpowiednie dla realizacji zadań drogowych, gdyż nie gwarantują w przewidywalnym czasie uzyskania decyzji lokalizacyjnych dla tych inwestycji. Trwająca wieloletnia „zapaść” w gospodarce przestrzennej, objawiająca się znikomym pokryciem terenu

kraju obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i w związku z tym stosowaniu procedury uproszczonej przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnej inwestycji celu publicznego nie sprzyja inwestycjom liniowym o znaczeniu ponadlokalnym. Z tego powodu przepisy tej ustawy były wyłączone z stosowanych procedur lokalizacyjnych dróg krajowych,

- obowiązują nowe, czasochłonne w wypełnianiu rygoru prawa ochrony środowiska, posiadające również niejasności jak np. brak zlokalizowania dokładnego (na mapach do projektowania) terenów objętych ochroną (w szczególności granic obszarów Natura 2000), jak też wymaganie stosowania bardzo dokładnych danych w fazie projektowania drogi, która nie dostarcza jeszcze tych danych,
- niestabilizowane, kłopotliwe i nie dość efektywne, z punktu widzenia tempa przygotowania inwestycji, jest prawo zamówień publicznych, które nie jest przedmiotem tego referatu.

Wyrazem „zapaści” w gospodarowaniu przestrzenią jest fakt, że nawet w Warszawie, mieście o szczególnie intensywnym zagospodarowaniu, tylko ok.17 % powierzchni miasta ma obowiązujące plany zagospodarowania. Mechanizmy planowania przestrzennego działają ociężale. A trzeba dodać, że w świetle informacji zgromadzonych przez GUS średni okres sporządzania planu miejscowego na podstawie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. to kilkanaście miesięcy.

Zatem, choć specustawa drogowa z punktu widzenia systemowego jest złem koniecznym, to jej wygaśnięcie bez przedłużenia, spowoduje obowiązywanie przepisów o planowaniu przestrzennym wraz z obowiązującym prawem ochrony środowiska. Przypadek ten nie gwarantuje wymaganego tempa prac przygotowawczych inwestycji drogowych. Dlatego konieczne są pilne odpowiednie rozwiązania formalno prawne, również z powodu coraz powszechniejszego i groźnego zjawiska zabudowywania, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, rezerw terenowych pod drogi wyznaczonych w studiach uwarunkowań zagospodarowania gmin oraz w planach zagospodarowania województw.

W referacie podjęto próbę przeglądu sytuacji w tym zakresie.

3. Kierunki i uwarunkowania postulowanych kierunków zmian

Aby zmiany okazały się korzystne dla drogownictwa powinny zapewnić sprawny przebieg procedur przygotowania inwestycji tj. pozyskanie wymaganych decyzji administracyjnych powinno być możliwe w racjonalnych okresie czasu, a postępowanie powinno być skuteczne i sprawiedliwe w rozwiązywaniu konfliktów.

W nowej sytuacji od 01.01.2008r. będą m.in. obowiązywać dokumenty i procedury przy lokalizacji drogi ekspresowej wynikające z ustaw:

- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- prawo ochrony środowiska,
- prawo budowlane (rozporządzenie MTi GM z 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie) oraz obowiązujących programów inwestycji drogowych.

Planowanie przestrzenne

Ustawa z dn. 27 marca 2003r.o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera zarys struktury systemu hierarchicznego planów. Zasady tego układu podano w tab1.1.

Tabl. 1 System planowania przestrzennego Polsce

| Nazwa dokumentu | Zasięg terytorialny | Funkcja | Uwagi |
|---|---|---|---|
| Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK); RCSS, 2005r. | Cały kraj | Formułuje zasady polityki przestrzennej państwa | uwzględnia rozporz. R. M. z 2004r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym. Aktualnie sporządzana jest prognoza skutków tej koncepcji |
| Plan zagospodarowania przestrzennego województwa (PZPW) | Województwo w granicach administracyjnych | narzędzie kształtowania i realizacji polityki przestrzennej w skali tego obszaru. PZPW mniej jest aktem prawa miejscowego. | - PZPW uwzględnia zadania rządowe, o ile są sformułowane, i jest wyrazem intencji władz i planistów. - podstawa programów dla realizacji samorządowych zadań wojewódzkich, |
| Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy | Gmina w granicach administracyjnych | Formułuje zasady polityki przestrzennej w gminie. Nie jest aktem prawa miejscowego | Studium powinno uwzględniać zasady zagospodarowania kraju wg KPZK, oraz województwa wg |
| Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp) | jw. lub fragment | Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje | - W przypadku braku mpzp lokalizacje inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji lokalizacyjnej celu publicznego, - mpzp może objąć wybrany fragment obszaru gminy, |

Określone w KPZK korytarze drogowe z wymienionego rozporządzenia RM powinny pojawiać się w planach zagospodarowania województw, następnie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, a wreszcie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego - aktach prawa miejscowego. Jeśli korytarz transportowy ujęty w koncepcji krajowej przejdzie całą drogę proceduralną staje się prawem.

Z uwagi jednak na brak władczych kompetencji ustalenia planu wojewódzkiego nie są przenoszone z mocy prawa do miejscowych planów zagospodarowania. Zatem nie działa zasada hierarchiczności. Gdyby ta zasada mogła działać zapewne obowiązująca procedura przygotowania planu wojewódzkiego uległby zmianie.

Nasuwa się ogólny wniosek wytyczający kierunek zmian, iż konieczna jest pilna modyfikacja systemowa obowiązujących przepisów planowania przestrzennego. Modyfikacja powinna umożliwić sprawne przygotowanie inwestycji drogowych ponadlokalnego znaczenia³. Będzie to możliwe, gdy decyzja ostateczna o określonym przebiegu autostrady bądź drogi nie będzie do odrzucenia w planie miejscowym.

Prawo ochrony środowiska

W przypadku autostrad i dróg ekspresowych minister środowiska uzgadnia warunki środowiskowe przed wydaniem przez wojewodę decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DSU) zgody na realizację inwestycji. Decyzję tę dla dróg krajowych wydają wojewodowie.

Jest ona warunkiem wydania decyzji lokalizacyjnej, która w przypadku drogi krajowej jest obecnie wydawana na mocy „specustawy” drogowej. W ciągu 2-4 lat można uzyskać pozwolenie na budowę, które też wymaga ważnej decyzji środowiskowej. Dotychczasowa praktyka inwestorska mówi, że okres ten może być za krótki dla inwestycji drogowych. Postulat podyktowany jest występującymi problemami w możliwościach sprawnego przejmowania gruntów na inwestycje celu publicznego, skutkującymi nadmierną czasochłonnością finalizowania nabyć nieruchomości.

³ Trzeba jednak dodać, że w przypadku autostrad płatnych, które uzyskały decyzje lokalizacyjne do 2003r. (odcinki o długości ok. 1800 km) praktycznie wszystkie odcinki miały rezerwowane pasy terenu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin, powstałych przed 1995r., które nie należały do struktury hierarchicznej planów zagospodarowania.

Aby wymagania te były wykonalne w racjonalnym czasie celowe jest:

1) dokonać weryfikacji procedur w celu usunięcia wszelkich potencjalnych pułapek formalnych, grożących uchybieniami formalnymi, a w szczególności wyznaczenia limitu czasu dla urzędów partycypujących w obsłudze wniosków inwestorskich, skądinąd również odpowiedzialnych za realizację rządowych programów drogowych,

2) ujednoznaczyć wymagania wobec dokumentacji raportu oddziaływania (np. przez przygotowanie ramowego wzorca raportu) o szczególności na miarę posiadanych danych w fazie studium lokalizacji drogi; wg tej zasady ustalono zakres ówczesnej oceny oddziaływania autostrady wymaganej w fazie wskazań lokalizacyjnych dla autostrady.

Od dn. 28.07.2005r. prawo ochrony środowiska stawia warunek, że DSU musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, jeśli on istnieje. Ten warunek zmierza w kierunku integracji działalności inwestycyjnej z planowaniem przestrzennym.

Wymagania techniczne

Liniowy charakter dróg o zasięgu nawet ponadkrajowym, a zawsze co najmniej regionalnym, powoduje konieczność skoordynowania ich usytuowania przestrzennego. Potrzeba skoordynowania rozmieszczenia zagospodarowania wynika przede wszystkim z ograniczonej programowo dostępności do jezdni dróg ruchu szybkiego. To wymaganie przedstawia tabl. 1. Widać, że odległości międzywęzłowe wykraczają niejednokrotnie poza granice gminy, a więc kształtujące połączenia regionalne i ponadregionalne.

Inna niż normatywna dostępność do jezdni drogi ruchu szybkiego, to niższy poziom bezpieczeństwa jej użytkowników. Nie może być więc żadnej dowolności w rozmieszczeniu wjazdów na tę drogę.

Tabl. Dostępność do dróg publicznych⁴

| Klasa drogi | | Usytuowanie drogi | Dostępność do drogi | | |
|-------------|-------|--|-------------------------------|---|---|
| Nazwa | Sybol | | Węzły z drogami klasy | Odstępy pomiędzy węzłami | Obsługa bezpośredniego otoczenia |
| Autostrada | A | Poza lub na terenie zabudowy | G i drogami wyższych klas | ≥15 km, a w granicach lub sąsiedztwie miasta ≥5 km (≥ 3 km) | Nie obsługuje bezpośredniego otoczenia: -zatrzymanie i postój są dopuszczalne na wydzielonych parkingach, - zjazdy do nieruchomości nie są dopuszczalne |
| Ekspresowa | S | Poza terenem zabudowy Na terenie zabudowy | G (Z) i drogami wyższych klas | ≥ 5 km (≥ 3 km) ≥ 3 km (≥1,5 km) | |

Reasumując analizę wybranych warunków jakie powinny spełniać nowe regulacje prawne można stwierdzić celowość:

- 1) wypracowania i praktycznego wdrożenia hierarchicznego systemu planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) zweryfikowania procedury wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, poprawiając warunki organizacyjno-proceduralne (przez przywrócenie instytucji biegłych osób prawnych jak to miało miejsce w początkowym okresie realizacji programu budowy autostrad płatnych; stowarzyszenia zielonych postrzegają zabiegi drogowców jako chodzenie na skróty, wówczas, gdy zgodnie z prawem w przypadku procedur lokalizacyjnych rozpoczętych w ramach poprzednich przepisów dopuszczalne jest zakończenie tych postępowań wg poprzednich procedur.
- 3) zróżnicowania wymogu konieczności wariantowania dla odcinków autostrad i dróg ekspresowych z ważną decyzją lokalizacyjną,

⁴ Komentarz do warunków Technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie Cz. II Zagadnienia techniczne GDDKiA, Transprojekt Warszawa 2002r.

- 4) pełniejszej niż obecnie integracji drogi z otoczeniem (rozumianym jako pas o znacznie większej szerokości niż pas drogowy) na całej jej długości, niekiedy większej niż zasięg województwa. Wdrożenie tego postulatu wymagać będzie stosownego opracowania w każdym przypadku, nie koniecznie finansowanego przez inwestorów drogowych, gdyż dotyczy terenów poza drogą.

4. Doświadczenia zagraniczne

4.1. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii rozwój transportu (w tym dróg) realizowany jest na podstawie 10-cioletnich planów rozwoju infrastruktury, zatwierdzanych przez władze administracyjne i sukcesywnie modyfikowany.

Samorządy wszystkich szczebli uwzględniają wytyczone przez rząd ogólne kierunki polityki, których wyrazem 10 letni plan.

Agencja Autostrad zamówiła w 1999r. studium futurystyczne zatytułowane Wizja (Vision) 2030. Celem tej pracy jest oszacowanie perspektywicznych potrzeb transportowych mieszkańców i gospodarki. Elementem Wizji jest też sprecyzowanie zadań dla planowania przestrzennego. Stwierdzono, że wizja zintegrowanego transportu i zrównoważonego użytkowania sieci dróg szybkiego ruchu nie będzie możliwe bez aktywnego zaangażowania się w planowanie przestrzenne i monitorowanie rozwoju zagospodarowania.

Narastająca troska o negatywne oddziaływanie na środowisko na skutek kongestii oraz wypadków drogowych będzie zachęcać planistów do poszukiwania lepszych środków do wykorzystania istniejących korytarzy transportowych czyli pasów terenu w sąsiedztwie dróg. Z tego powodu opracowano koncepcję Zielonych korytarzy przeznaczonych dla połączeń międzymiastowych wykorzystywanych z priorytetem korzystania dla mniej uciążliwych dla środowiska pojazdów, różnych form pasażerskiego transportu zbiorowego, a nawet dla rowerzystów i pieszych.

Drogi szybkiego ruchu mają zasadniczy wpływ na rozmieszczenie oraz sposób rozwoju zagospodarowania przyległego terenu (np. centra handlowe, parki technologiczne, lotniska, główne tereny rozwoju mieszkalnictwa). Zmiany w zagospodarowaniu następują w długich okresach czasu po zainwestowaniu w infrastrukturę transportową i vice versa. Podjęto inicjatywy pilotażowych rozwiązań infrastruktura transportowa/ zagospodarowanie przestrzenne jak np. wioski ładunków, węzły wymiany masy transportowej.

4.2. Holandia

Rzeczony rozwój transportu, w tym dróg dla 20 letniego okresu perspektywicznego ma ściśle powiązanie z planami zagospodarowania przestrzennego.

Uwzględniane są też plany średnioterminowe, akceptowane przez parlament, a plany miejscowe (lokalne), po weryfikacji zgodności z planem regionalnym i krajowym są zatwierdzane przez administrację wyższego szczebla.

4.3. Niemcy

Plan rozwoju infrastruktury transportowej federacji zatwierdza parlament- obowiązuje dla okresu 2003-2015; landy uwzględniają decyzje tego planu we własnych planach.

4.4. Francja

Podobnie jak w Niemczech, plany generalne rozwoju infrastruktury (kierunkowy plan struktury) o znaczeniu krajowym zatwierdza parlament (od 1969r.). Kierunkowy plan jest podstawą budżetowania jego realizacji; na tej podstawie wydawana jest przez wojewodę (prefekta

departamentu) decyzja (w trybie rozporządzenia) o użyteczności publicznej inwestycji. Decyzja ta kończy definitywnie etap oceny skutków społecznych i ekologicznych inwestycji⁵. Ustalenia kierunkowego planu oraz decyzji użyteczności publicznych przenoszone są do planu zagospodarowania terenu, na mocy którego wydawane są pozwolenia na budowę.

Jak wynika z podanych informacji, honorując konstytucyjnie gwarantowaną samodzielność gmin, ustawodawcy analizowanych państw UE dopuszczają możliwość ingerencji państwa w lokalną gospodarkę przestrzenną, ograniczającą kompetencje samorządów gminnych.

Taki system realizacji ustaleń planistycznych wiąże planowanie miejscowe z polityką przestrzenną państwa. W planie ogólnym uwzględnia się wytyczne planów regionalnych. Z kolei plany zabudowy, stanowiące podstawę do wydawania konkretnych pozwoleń budowlanych, muszą respektować ustalenia planów ogólnych (kierunkowych planów struktury).

Reasumując, praktyka państw zachodnich dowodzi, że połączenie problemów lokalizacji infrastruktury drogowej znaczenia ponadlokalnego (regionalnego i krajowego) i planowania przestrzennego może być efektywne. Również praktyka unijna od początku lat 90tych, wywodząca się zasady zrównoważonego rozwoju, potwierdza celowość integracji tych dziedzin. Dowodem tego myślenia jest fakt, że od 2002r. realizowany jest przez Komisję Europejską program Europejskiej Sieci Obserwowania Planowania Przestrzennego w ramach Interreg III. Jego kluczowym celem jest wzmocnienie aspektu przestrzennego wszelkich działań realizowanych przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych.

Poważna jest obawa, że utrzymywanie stanu braku zharmonizowanej polityki przestrzennej źle rokuje w realizacji ambitnych programów drogowych, zwłaszcza w zakresie dróg krajowych.

5. Koncepcja realizacji inwestycji infrastrukturalnych proponująca zasadę hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego

Omawiane problemy nie tylko dotyczą drogownictwa, ale też innej infrastruktury liniowej znaczenia ponadlokalnego, być może w większym nasileniu. Dlatego Towarzystwo Rozwoju Infrastruktury ProLinea wystąpiło w 2006 z projektem⁶ ustawy o inwestycjach infrastrukturalnych o znaczeniu państwowym. Zaliczono do tej kategorii inwestycji:

- autostrady, drogi ekspresowe oraz drogi krajowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (z późniejszymi zmianami,
- linie kolejowe o znaczeniu państwowym w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
- drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym w rozumieniu ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o żegludze śródlądowej,
- infrastrukturę telekomunikacyjną wchodzącą w skład publicznej sieci telekomunikacyjnej w rozumieniu ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne,
- rurociągi dalekosiężne wraz z towarzyszącymi tłoczniami lub stacjami redukcyjnymi
- sieci przesyłowe gazowe albo elektroenergetyczne, wraz z przyłączonymi do nich urządzeniami i instalacjami.

Projekt jest reakcją na istotne utrudnienia wynikające z obecnych aktów prawnych uniemożliwiające w praktyce realizację inwestycji o charakterze liniowym o znaczeniu ponadlokalnym.

Za kluczowe determinanty przyjętych w projekcie ustawy rozwiązań uznano:

- poszanowanie władztwa planistycznego gmin,
- poszanowanie prawa własności,

⁵ Okres poprzedzający wydanie tej decyzji w przypadku autostrad trwa do 5 lat (wypełnione studiami wstępnymi : dane techniczne, środowiskowe i ekonomiczne, obejmującymi pas terenu szerokości 10-20 km -2 lata, projekt wstępny (pas 1 km) – 1,5 roku, ankieta publiczna (raport z oddziaływania na środowisko, ocena skutków gospodarczych i społecznych 1-1,5 roku obejmujący pas 300-100 m.

⁶ Autor dr inż. Andrzej Tyszecki

- zasadę słusznego odszkodowania za straty doznane w wyniku lokalizacji i budowy inwestycji, w tym straty doznane przez środowisko jako dobro wspólne,
- rozwiązania ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz
- wybrane rozwiązania ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, które spotkały się z pozytywną oceną inwestorów oraz oceną społeczną, jak też równość sytuacji prawnej inwestora niezależnie od faktu przynależności do sektora finansów publicznych.

Podstawową zasadą jest reguła, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa stanowić będzie główny instrument formułowania ustaleń planistycznych dla inwestycji ujętych w szeroko rozumianych dokumentach strategicznych. W planie tym umieszcza się inwestycje infrastrukturalne znaczenia państwowego czyli takie, które umieszczono w dokumentach sejmowych, rady ministrów lub właściwego ministra, sejmiku wojewódzkiego bądź dokumentach typu plany i programy opracowanych przez przedsiębiorców. Po zatwierdzeniu plan wojewódzki staje się aktem prawa miejscowego.

Celowość ustawy motywowano potrzebą stworzenia jednolitych warunków rozwoju i funkcjonowania nowoczesnej infrastruktury, która ze względów gospodarczych, społecznych, obronnych lub ekologicznych, posiada znaczenie dla integralności oraz zrównoważonego rozwoju i zagospodarowania przestrzennego kraju i jego regionów, jak też potrzebę zabezpieczenia systemów bezpośredniego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych i gospodarki oraz potrzebę wykonania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych, których stroną jest Rzeczypospolita Polska lub zobowiązań przyjętych przez Rzeczypospolitą Polską jako członka Wspólnoty Europejskiej oraz członka lub kandydata do innych organizacji międzynarodowych.

Przyjęto założenie, identyczne jak specustawie drogowej, podyktowane zapewne stanem zapaści w planowaniu przestrzennym, że w zakresie unormowanym tą ustawą nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z 2004 Nr 6, poz. 41, Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954, Nr 130, poz. 1087). Natomiast w zakresie nieuregulowanym niniejszą ustawą do inwestycji infrastrukturalnych o znaczeniu państwowym stosuje się przepisy dotyczące inwestycji celu publicznego.

Wprowadzono w tym projekcie ustawy interesujące instytucje prawne jak np.: kaucja na zabezpieczenie roszczeń od inwestora w przypadku skargi do sądu administracyjnego na decyzję w sprawie inwestycji wymagana w przypadku wstrzymania wykonania tej decyzji przez sąd, zwracana w przypadku przyznania racji skarżącemu.

6. Propozycje i wnioski

Uwagi końcowe są następujące:

- 1) Niedostosowanie regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do realizacji drogowych inwestycji ponadlokalnych prowadzi do wniosku, że zaniechanie korzystania z regulacji o charakterze niesystemowym w gospodarce przestrzennej typu specustawa drogowa wydaje się aktualnie niemożliwe z uwagi na zakres zadań inwestycyjnych do pilnej realizacji. Jeśli nie nastąpi w okresie do 2008r. odpowiednie dostosowanie tych przepisów do potrzeb inwestycji krajowych, to konieczność przedłużenia specustawy będzie nieunikniona przynajmniej do czasu wypracowania nowych zasad.
- 2) Hierarchiczność planów przestrzennych to zasada przenoszenia ustaleń zatwierdzonych w planie wyższego rzędu do planu niższego rzędu, czyli z koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do odpowiednich planów wojewódzkich, a z tych planów do planów miejscowych lub decyzji lokalizacyjnych, wydawanych w sytuacji braku planu miejscowego. Ramowo zasada ta działa w obowiązującej

specustawie drogowej. Zasada hierarchiczności byłby wykorzystana w przypadku wdrożenia w życie omówionej w referacie specustawy infrastrukturalnej.

- 3) Duży zakres programów drogowych do realizacji w najbliższych latach wymaga szerokiego frontu przygotowania inwestycji krajowych. Do rozważenia jest wariant rozszerzenia tego frontu poprzez powierzanie samorządom wojewódzkim zadań przeprowadzenia studiów dokumentacyjnych dróg ekspresowych o dalszej kolejności realizacji, wymaganych do uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych zgody na realizację inwestycji, a po jej uzyskaniu pilnej aktualizacji planu zagospodarowania województwa o ustalony przebieg.
- 4) Dla postępu w realizacji programów drogowych korzystna jest likwidacja „zapaści” w planowaniu przestrzennym. Czynnikiem uzasadniającym szybkie tempo wypracowania nowych zasad jest coraz powszechniejsze groźne zjawisko zabudowywania, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, rezerw terenowych pod drogi wyznaczonych w studiach uwarunkowań zagospodarowania gmin oraz w planach zagospodarowania województw. Ponadto wyłączenie coraz liczniejszych inwestycji spod działania ustawy o planowaniu przestrzennym jest czynnikiem dezintegrującym ład przestrzenny szeroko rozumiany, a planowanie przestrzenne zatracą swoje funkcje koordynacyjne. Prowadzi to do wniosku o pilne utworzenie nowego modelu planowania przestrzennego, który gwarantowałby realizację inwestycji liniowych strategicznych bez potrzeby stosowania protez typu specustawy.
- 5) Realizacja programów drogowych w duchu zrównoważonego rozwoju kraju to problem wielu europejskich zarządów dróg krajowych. Sięgając do wzorców np. brytyjskich, to przykładowy wkład Agencji Autostradowej w zrównoważony rozwój polega na:
 - poszukiwaniu długoterminowych rozwiązań sieciowych poprzez wspólne wypracowywanie założeń z jednostkami planistycznymi, agendami rządowymi i deweloperami,
 - ścisła współpraca z lokalnymi władzami samorządowym,
 - rozwijanie kontaktów z deweloperami, których zamierzenia inwestycyjne mogą oddziaływać na kształtowanie szczegółowych rozwiązań sieci autostradowej i dróg ekspresowych.