

**WYMIAR PRZESTRZENNY  
ZOBOWIĄZAŃ PRAWNYCH  
W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA.  
PRZESŁANKI I REKOMENDACJE  
DLA KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO  
ZAGOSPODAROWANIA KRAJU**

*Dr hab. Andrzej Mizgajski, prof. UAM*

Uniwersytet Adama Mickiewicza  
w Poznaniu

## SPIS TREŚCI

<b>1. WPROWADZENIE – OGÓLNA DIAGNOZA UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH .....</b>	<b>13</b>
<b>2. CZĘŚĆ ANALITYCZNA – PRZESŁANKI I REKOMENDACJE WEDŁUG ZAGADNIEŃ .....</b>	<b>14</b>
2.1. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje ogólne.....	14
2.2. Ochrona zasobów i wartości przyrodniczych.....	17
2.2.1. Ochrona przyrody .....	17
2.2.2. Ochrona i kształtowanie zasobów leśnych.....	19
2.2.3. Ochrona krajobrazu .....	20
2.3. Gospodarowanie wodami.....	21
2.4. Ochrona Bałtyku.....	23
2.5. Ochrona klimatu.....	24
2.6. Lokalizacja inwestycji.....	26
<b>3. TERENY CHRONIONE W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO, WSPÓLNOTOWEGO I KRAJOWEGO .....</b>	<b>27</b>
3.1. Obiekty światowego dziedzictwa.....	27
3.2. Rezerwaty biosfery UNESCO .....	28
3.3. Obszary wodno-błotne Konwencji Ramsarskiej .....	28
3.4. Elementy Europejskiej Sieci NATURA 2000 .....	29
3.5. Obszar graniczny w dolinie Dolnej Odry .....	29
3.6. Tereny chronione prawem krajowym .....	30
<b>4. PODSUMOWANIE UWARUNKOWAŃ I REKOMENDACJI DLA POLITYKI PRZESTRZENNEJ .....</b>	<b>31</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 1 – WYKAZ UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH, DLA KTÓRYCH RESORTEM WIODĄCYM JEST MINISTERSTWO ŚRODOWISKA. ....</b>	<b>33</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 2 – WYKAZ UMÓW BILATERALNYCH Z KRAJAMI SĄSIEDNIMI, DLA KTÓRYCH RESORTEM WIODĄCYM JEST MINISTERSTWO ŚRODOWISKA.....</b>	<b>35</b>
<b>ZAŁĄCZNIK 3 – WZÓR MAPY WEKTOROWEJ NAJWAŻNIEJSZYCH FORM OCHRONY PRZYRODY NA TLE SIECI DROGOWEJ.....</b>	<b>37</b>



## 1. Wprowadzenie – ogólna diagnoza uwarunkowań prawnych

Ład przestrzenny oraz ład ekologiczny stanowią kluczowe i bardzo silnie ze sobą powiązane czynniki, określające jakość życia w długookresowej perspektywie. Wymiar przestrzenny należy do najistotniejszych elementów uwzględnianych przy ocenie korzystania ze środowiska w kontekście ochrony jego zasobów i wartości. Z drugiej strony, uwarunkowania wynikające z cech środowiska przyrodniczego należą do podstawowych przesłanek w planowaniu przestrzennym. Niezależnie od racji merytorycznych, uwzględnienie tych powiązań w działalności praktycznej jest obligatoryjne, gdyż wynika z przepisów prawa.

Niniejsza ekspertyza powstała na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w ramach prac nad koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju. Jej celem jest przedstawienie uwarunkowań i rekomendacji dla KPZK wynikających z przepisów prawa w zakresie ochrony środowiska. W celu nadania ekspertyzie charakteru w pełni operacyjnego, uwypuklono w tekście konkretne wymogi prawne wobec KPZK. Pogrubioną czcionką zaznaczono wymogi jednoznaczne („twarde”), natomiast podkreślono treści o charakterze zaleceń. Ponadto wszystkie cytowane akty prawne opatrzone odsyłaczami pozwalającymi na łatwe uzyskanie do nich dostępu, np. poprzez oficjalne strony internetowe.

Zgodnie z zakresem sformułowanym przez Zamawiającego, regulacje prawa w zakresie wymiaru przestrzennego ochrony środowiska ukazano na tle międzynarodowych zobowiązań Polski, jak też naszego członkostwa w Unii Europejskiej. Ponadkrajowy kontekst prawny rozpatrywano na poziomie aktów prawa międzynarodowego, zobowiązań wspólnotowych oraz zagadnień transgranicznych.

Trzeba wskazać na ścisły związek pomiędzy wymienionymi poziomami a przepisami prawa krajowego. Zgodnie z Art. 91. Konstytucji ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią źródło prawa stosowane bezpośrednio, jednak w praktyce proces ratyfikacji przez Polskę określonej umowy międzynarodowej wiąże się z dostosowaniem naszych przepisów do przepisów aktu prawa międzynarodowego. Jeśli więc Polska ratyfikowała określoną umowę międzynarodową, to w zasadzie oznacza, że nasze prawo zawiera przepisy pozwalające na wdrożenie ustaleń umowy. Podobnie jest w przypadku dyrektyw Unii Europejskiej, które zobowiązują kraje członkowskie do transpozycji ich obligacji, czyli wprowadzenia do prawa krajowego przepisów gwarantujących realizację zobowiązań zawartych w dyrektywach. Taki stan oznacza, że zapewnienie zgodności treści KPZK z polskim prawem, nie tylko jest konieczne jako obowiązek formalny stawiany dokumentowi rządowemu, ale daje wysokie prawdopodobieństwo, że nie będą one kolidowały z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi.

Wychodząc od tych przesłanek, skoncentrowano się na uwarunkowaniach i rekomendacjach wynikających z prawa polskiego. W tle ukazywano jednak odniesienia poszczególnych zagadnień do odpowiednich dyrektyw oraz obowiązujących Polskę przepisów prawa międzynarodowego.

Przeprowadzona analiza dotyczyła tej części problematyki ochrony środowiska, z uwzględnieniem ochrony przyrody, leśnictwa i gospodarki wodnej, która ma bezpośredni związek z polityką przestrzenną. Istotne treści w polskim prawie zawarte są w pięciu

obszernych ustawach: *Prawo ochrony środowiska*<sup>1</sup> (UPOŚ), *o ochronie przyrody*<sup>2</sup> (UOP), *o lasach*<sup>3</sup> (UoL), *Prawo wodne*<sup>4</sup> (UPW) oraz *o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej*<sup>5</sup> (UOM). Ustawy te transponują ponad 40 dyrektyw unijnych. Pojęcie o rozmiarach międzynarodowych zobowiązań Polski w ochronie środowiska daje liczba 27 ratyfikowanych umów, dla których wdrażania wiodącym resortem jest Ministerstwo Środowiska (Załącznik 1). Do tego trzeba dodać kilkadziesiąt umów dwustronnych w zakresie ochrony środowiska, które mamy z 25 państwami, w tym ze wszystkimi sąsiedami (Załącznik 2).

Istotną pomocą w analizie tego rozległego obszaru międzynarodowych zobowiązań prawnych były przeglądy realizacji przez Polskę konwencji międzynarodowych, jak też umów i porozumień wielostronnych oraz dwustronnych w dziedzinie ochrony środowiska, które Ministerstwo Środowiska przygotowało jako materiały informacyjne w latach 2002 i 2005. Wymienione opracowania rządowe zostały wykorzystane w niniejszej ekspertyzie poprzez wyselekcjonowanie dokumentów i treści bezpośrednio związanych z polityką przestrzenną.

Istotnym problemem jest relacja pomiędzy eksperckimi treściami KPZK jako dokumentu o cechach kierunkowego planu strategicznego a jego statusem dokumentu rządowego, który nie może być sprzeczny ze stanem prawnym. Proponuje się, aby oceny przepisów prawnych i sugestie ich zmian w związku z treściami KPZK były umieszczane w autorskich komentarzach do poszczególnych części Koncepcji lub też, aby został wyodrębniony syntetyczny dokument rządowy od analitycznego opracowania eksperckiego.

## 2. Część analityczna – przesłanki i rekomendacje według zagadnień

### 2.1. Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym. Regulacje ogólne

Uwzględnianie zagadnień ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji jest przedmiotem przepisów osobnego działu *Ustawy Prawo ochrony środowiska* (Art. 71. do 76.). Bezpośrednie odniesienia do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju zawiera Art. 71., w którym wskazuje się, że zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji KPZK<sup>6</sup>.

Interpretacji tego przepisu należy dokonać w świetle Art. 5. Konstytucji RP<sup>7</sup>, który zawiera stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się za-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627, stan prawny na 01.11.2007).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880, stan prawny na 01.11.2007).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 1991 r. Nr 101, poz. 444, stan prawny na 01.11.2007).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2001 Nr 115, poz. 1229, stan prawny na 01.11.2007).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502, stan prawny na 01.11.2007 r.).

<sup>6</sup> Pogrubioną czcionką zaznaczono w tekście „twarde” wymagania prawne.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

sadą zrównoważonego rozwoju. Wynika z tego, że zasada zrównoważonego rozwoju (ZR) jest nadrzędna w stosunku do ochrony środowiska. Definicję prawną zrównoważonego rozwoju zawiera Art. 3. pkt 50. *Ustawy Prawo ochrony środowiska*: „...rozumie się przez to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.”

W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę na problem terminologiczny związany z tłumaczeniem pojęcia *sustainable development* na język polski, wobec braku w polszczyźnie adekwatnego terminu. W tłumaczeniu dokumentów ze „Szczytu Ziemi” w Rio stosowane jest określenie *trwały i zrównoważony rozwój*, Konstytucja i ustawy posługują się terminem *zrównoważony rozwój*, natomiast w polskich wersjach aktów prawnych i dokumentów Unii Europejskiej występuje trudna do zaakceptowania różnorodność. W niniejszym tekście, cytując polskie wersje aktów unijnych, przytaczano brzmienie oryginalne, natomiast tłumacząc wersje obcojęzyczne, posługiwano się terminem konstytucyjnym.

Międzynarodowe, prawne uwarunkowania stosowania zasady zrównoważonego rozwoju można wywodzić z dokumentów ze „Szczytu Ziemi” w Rio de Janeiro, a zwłaszcza z zawierającej 27 zasad, *Deklaracji z Rio de Janeiro w sprawie środowiska i rozwoju*<sup>8</sup>, której sygnatariuszem jest również Polska. Zasada 4. Deklaracji brzmi następująco: „Do osiągnięcia trwałego i zrównoważonego rozwoju, konieczne jest, aby ochrona środowiska stanowiła nierozłączną część procesów rozwojowych i nie była rozpatrywana oddzielnie od nich.”

W ramach Unii Europejskiej zasadnicze znaczenie ma Odnowiona strategia UE dotycząca trwałego rozwoju<sup>9</sup> (ZR), przyjęta przez Radę Europejską w dniach 15–16 czerwca 2006 r.

Zastępuje ona Pierwszą strategię UE dotyczącą trwałego rozwoju przyjętą w Göteborgu (w 2001 r.) i jej uzupełnienie o wymiar zewnętrzny (Barcelona 2002 r.). Już we wstępie do Odnowionej Strategii wskazuje się, że utrzymują się tendencje sprzeczne z trwałym rozwojem, związane m.in. z gospodarką przestrzenną (pkt. 2.). W części dotyczącej integracji społecznej, demografii i migracji zaleca się, aby państwa członkowskie przeanalizowały ewentualny wpływ zmian demograficznych na gospodarkę przestrzenną<sup>10</sup>, konsumpcję zasobów i energii, jak i mobilność, a także uwzględniły ten wpływ w planowaniu i inwestycjach na wszystkich szczeblach (str. 19).

Odnowiona Strategia wymienia ochronę środowiska jako pierwszy z jej głównych celów, co jest spójne z cytowanym przepisem Konstytucji RP. Na tym tle należy postrzegać prawne pojęcie ochrony środowiska, które definiowane jest w ustawie UPOŚ (Art. 3., pkt. 13.) jako „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej; ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego”.

<sup>8</sup> [www.unep.org/Documents](http://www.unep.org/Documents) (UN Declaration on Environment and Development, 1992).

<sup>9</sup> <http://ec.europa.eu/sustainable/sds2006> (DOC 10917/06).

<sup>10</sup> Podkreślono w tekście rekomendacje prawne – zobowiązania „miękkie”.

Dopełnieniem przywołanych definicji jest prawne pojęcie środowiska określone w Art. 3., pkt. 39. UPOŚ jako „ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami”.

Definicje prawne cytowanych pojęć, niezależnie od trwających naukowych dyskusji terminologicznych, powinny być wykorzystywane w KPZK jako odniesienia, w celu uzyskania spójności z aktami prawnymi i innymi dokumentami rządowymi.

Przepis zawarty w UPOŚ (Art. 71. ust. 2.) odnosi się do meritum problematyki ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym stanowiąc, że **w KPZK i innych dokumentach planowania przestrzennego w szczególności:**

- 1) określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu;
- 2) ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

Sposobem realizacji tego przepisu przez KPZK jest jej zharmonizowanie z polityką ekologiczną państwa (PEP), która jest zasadniczym prawnym dokumentem programowym państwa w ochronie środowiska. Projekt polityki opracowuje minister właściwy do spraw środowiska w cyklu czteroletnim, a uchwała Sejm na wniosek Rady Ministrów (Art. 15. UPOŚ). Obecny stan prawny jest niewygodny dla uwzględnienia go w KPZK, bowiem *Polityka ekologiczna państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014*<sup>11</sup> nie została dotychczas uchwalona przez Sejm. Mimo to rekomenduje się uwzględnienie właśnie tego dokumentu jako strategicznego odniesienia treści KPZK do problematyki ochrony środowiska. Stanowi on bowiem merytoryczną kontynuację PEP na poprzednie czterolecie i wpisuje się w kierunkowe ustalenia *II Polityki Ekologicznej Państwa na lata 2002–2010*, uchwalonej w 2001 r. Ponadto treści aktualnej Polityki są zharmonizowane z zawartością 6.

Program działań Unii Europejskiej w ochronie środowiska pt. *Nasza przyszłość naszym wyborem*<sup>12</sup>. *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2007–2010 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2011–2014* wyodrębnia następujące kierunki działań:

- działania systemowe,
- ochrona dziedzictwa przyrodniczego,
- zrównoważone wykorzystanie materiałów, wody i energii,
- dalsza poprawa jakości środowiska i bezpieczeństwa ekologicznego w kontekście ochrony zdrowia,
- ochrona klimatu.

W obrębie działań systemowych wyodrębnia się aspekty ekologiczne w planowaniu oraz zagospodarowaniu przestrzennym. Znajduje się wśród nich dezyderat dla planowania przestrzennego na najbliższe lata, dotyczący przyczyniania się do ograniczania potrzeb przewozowych, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i zachowania proporcji pomiędzy obszarami zainwestowanymi i biologicznie czynnymi.

<sup>11</sup> [www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/index.shtml)

<sup>12</sup> Decyzja Nr 1600/2002/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 lipca 2002, opublikowana w oficjalnym Dzienniku Unii Europejskiej 10.9.2002 L 242/15.

Wypełnienie przepisów prawa dotyczących uwzględnienia w KPZK zagadnień ochrony środowiska będzie, zgodnie z Art. 41. UPOŚ, jednym z przedmiotów analizy w ramach postępowania związanego ze strategiczną oceną oddziaływania na środowisko, której elementem będzie **dokument ekspercki pt. Prognoza oddziaływania na środowisko. Zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w Prognozie musi zostać uzgodniony z Ministrem Środowiska oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym (Art. 42. UPOŚ). Te same organy opiniują wykonaną Prognozę wraz z projektem KPZK (Art. 43. UPOŚ). Na organie opracowującym projekt KPZK spoczywa obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa w ocenie oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że indywidualne osoby oraz organizacje pozarządowe muszą mieć możliwość zapoznania się projektem KPZK oraz Prognozą i mogą przedstawić swoje wnioski i uwagi. Przepis Art. 44. ust. 1. UPOŚ nakazuje wprost, aby Minister Rozwoju Regionalnego, jako organ administracji opracowujący projekt KPZK, brał pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Sanitarnego, a także rozpatrzył uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa. W Art. 44. ust. 2. UPOŚ zawarte jest zobowiązanie, aby do przyjętej KPZK załączone zostały pisemne informacje o sposobie wykorzystania:**

- 1) ustaleń zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko;
- 2) opinii i uzgodnień Ministra Środowiska i Głównego Inspektora Sanitarnego;
- 3) wyników udziału społeczeństwa;
- 4) informacji o metodach i częstotliwości przeprowadzania analizy realizacji postanowień dokumentu.

Przytoczone przepisy uzasadniają celowość otwartego podejścia do prac nad KPZK, polegającego na równoległym przygotowywaniu Prognozy i prowadzeniu konsultacji społecznych jeszcze przed przesądzeniem poszczególnych rozwiązań w projekcie Koncepcji.

Może to być istotnym ułatwieniem przy prowadzeniu postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

## 2.2. Ochrona zasobów i wartości przyrodniczych

### 2.2.1. Ochrona przyrody

Podstawowym aktem prawnym regulującym tę sferę jest Ustawa o ochronie przyrody, w której (Art. 3.) wymienia się KPZK wśród dokumentów programowych, które uwzględniają wymagania ochrony przyrody, realizują jej cele. W Art. 2. UOP wyliczone są następujące cele ochrony przyrody:

- 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów;
- 2) zachowanie różnorodności biologicznej;
- 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego;
- 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony;
- 5) ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień;
- 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody;
- 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.



Z przedstawionej listy można wnioskować, że KPZK powinna przede wszystkim uwzględniać formy ochrony przyrody o randze krajowej i międzynarodowej wraz z łączącymi je korytarzami ekologicznymi, a także walory krajobrazowe wyróżniające dany obszar na tle kraju. Za najważniejsze kryterium spełnienia wymogów ustawowych przez **KPZK można uznać spójność jej zapisów z *Krajową strategią ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej*<sup>13</sup>**, jako specjalistycznym dokumentem rządowym o randze strategicznej. Projekt strategii wraz z projektem programu działań sporządza minister właściwy do spraw środowiska, a zatwierdza w drodze uchwały Rada Ministrów (Art. 111. UOP).

Regulacje umów międzynarodowych, których nasz kraj jest stroną, są odniesieniem dla przepisów prawa polskiego oraz krajowych dokumentów strategicznych. W dalszej części zostaną przedstawione istotne treści umów dotyczących problematyki ochrony przyrody, a odnoszące się do polityki przestrzennej.

*Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko życiowe ptactwa wodnego*<sup>14</sup>.

Konwencja dotyczy terenów bagien, błot i torfowisk oraz wód powierzchniowych, w tym morskich, których głębokość podczas odpływu nie przekracza sześciu metrów. Celem Konwencji jest ochrona i utrzymanie tych obszarów łącznie z populacjami ptactwa wodnego zamieszkującymi te tereny lub choćby okresowo na nich przebywającymi.

Do najistotniejszych zobowiązań Konwencji należy racjonalne użytkowanie mokradeł z uwzględnieniem ich specyfiki ekologicznej. Z Konwencją związane są szczegółowe rezolucje i rekomendacje przyjęte przez Państwa-Strony, z których najważniejsze dla polityki przestrzennej to:

- uwzględnianie potrzeb wodnych mokradeł w zintegrowanym zarządzaniu zasobami wodnymi;
- uwzględnianie ekologicznych potrzeb mokradeł w procedurach ocen oddziaływania na środowisko;
- w przypadku zmiany warunków ekologicznych na obszarach wodno-błotnych zamieszczonych w Spisie Konwencji strony zobowiązane są do niezwłocznego przekazywania informacji do biura Konwencji.

Dokumentem określającym kierunki i sposoby działań administracji państwowej w zakresie merytorycznym Konwencji jest *Strategia ochrony obszarów wodno-błotnych w Polsce wraz z programem działań (na lata 2006–2013)*<sup>15</sup> sygnowana przez Ministra Środowiska. Wskazane byłoby uwzględnienie w KPZK odpowiednich fragmentów Strategii. Listę polskich obszarów wodno-błotnych o znaczeniu międzynarodowym, ujętych w Konwencji przedstawiono w Rozdziale 3.3. niniejszej ekspertyzy.

*Konwencja o ochronie gatunków dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych*<sup>16</sup> (Konwencja berneńska) dotyczy ochrony gatunków dzikich zwierząt i roślin oraz ich siedlisk naturalnych, gdy wymaga to współdziałania kilku państw.

<sup>13</sup> [www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania)

<sup>14</sup> Konwencja ramsarska z dnia 2 lutego 1971 roku, ratyfikowana przez Polskę 26 stycznia 1978 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 7, poz. 24 i 25)

<sup>15</sup> [www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania.pdf](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania.pdf)

<sup>16</sup> Konwencja berneńska weszła w życie dla Polski 1 stycznia 1996 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 58, poz. 263 oraz Dz.U. z 2000 r. Nr 12 poz. 154)

Państwa-Strony są zobowiązane do podejmowania niezbędnych środków, których zakres i sposób wprowadzenia ma być ujęty w krajowej polityce ochrony przyrody oraz powinien być uwzględniony w polityce planowania i rozwoju kraju.

Wdrażanie tej Konwencji w Polsce odbywa się w głównej mierze poprzez stosowanie przepisów *Ustawy o ochronie przyrody* i przepisów wykonawczych. W szczególności sposób postępowania Konwencji realizowane są przez wdrożenie Europejskiej Sieci NATURA 2000.

*Konwencja o różnorodności biologicznej*<sup>17</sup> podpisana w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 r., której celem jest zachowanie i ochrona pełnej różnorodności form życia w biosferze, jak również jej zrównoważone użytkowanie przy przestrzeganiu zasady sprawiedliwego podziału korzyści. Elementy Konwencji najwyraźniej powiązane z polityką przestrzenną to:

- określenie, że różnorodność ma być zachowana na różnych poziomach organizacji przyrody, tzn. genetycznym, gatunkowym i ekosystemowym,
- zobowiązanie do działań na rzecz zachowania różnorodności nie tylko na terenach chronionych, ale i poza nimi, to jest na terenach użytkowanych gospodarczo, na których gatunki nie powinny być niszczone ponad konieczność wynikającą z umiarkowanego użytkowania zasobów biologicznych dla potrzeb zrównoważonego rozwoju.

Państwa-Strony są zobowiązane do opracowania krajowych strategii oraz planów i programów dotyczących ochrony różnorodności biologicznej i umiarkowanego użytkowania jej elementów z uwzględnieniem wymagań Konwencji. W Polsce *Krajowa strategia ochrony i umiarkowanego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Programem działań na lata 2003–2006* została zatwierdzona przez Radę Ministrów 25 lutego 2003 r. Ważnym obowiązkiem nakładanym przez Konwencję jest rekomendacja do włączenia ochrony różnorodności biologicznej oraz umiarkowanego użytkowania jej elementów do resortowych i międzyresortowych planów, programów i strategii. Realizacja Konwencji poprzez ochronę *in situ* odbywa się poprzez wykorzystywanie przepisów *Ustawy o ochronie przyrody*, która obok dziewięciu form ochrony przyrody o znaczeniu krajowym wprowadziła sieć NATURA 2000 jako formę ochrony wartości przyrodniczych o znaczeniu wspólnotowym.

Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat<sup>18</sup>, podpisana 25 listopada 2003 r. w Kijowie. Jej celem jest działanie na rzecz ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców, wzmocnić miejscową gospodarkę i społeczności lokalne, a jednocześnie zachować walory przyrodnicze i dziedzictwo kulturowe na tym obszarze. Wśród środków realizacji celów Konwencji dwa są mocno związane z polityką przestrzenną. Jest to zintegrowane planowanie i gospodarowanie zasobami ziemi i wód oraz podejście programowe i ekosystemowe. Ramowy charakter Konwencji powoduje, że jej treści mają charakter ogólnych dyspozycji. Dla Polski wynika z niej obowiązek prowadzenia polityki na rzecz ochrony i zrównoważonego rozwoju Karpat oraz uwzględniania celów ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej w politykach sektorowych, przy zastosowaniu zintegrowanego podejścia do gospodarowania zasobami ziemi.

### 2.2.2. Ochrona i kształtowanie zasobów leśnych

Najważniejsze uwarunkowania prawno-merytoryczne leśnictwa zawiera *Ustawa o lasach* (UoL). Dla KPZK podstawowe znaczenie mają określone w Art. 8. zasady gospodarki leśnej:

<sup>17</sup> Polska ratyfikowała Konwencję w 1996 r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 184 poz. 1532).

<sup>18</sup> Polska ratyfikowała Konwencję w 2006 r., jej tekst nie został dotąd opublikowany.

- powszechna ochrona lasów;
- trwałość utrzymania lasów;
- ciągłość i zrównoważone wykorzystanie wszystkich funkcji lasów;
- powiększanie zasobów leśnych.

Ze względu na szczególną pozycję Lasów Państwowych, Art. 13a UoL nakłada na nie obowiązki służące realizacji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej w odniesieniu do wszystkich lasów, bez względu na formę własności. Należy do nich m.in. koordynowanie i prowadzenie okresowej oceny stanu lasów i zasobów leśnych oraz prognozowanie zmian w ekosystemach leśnych. Z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego istotne znaczenie ma Art. 14. ust. 2. UoL określający grunty, które mogą być przeznaczone do zalesienia. W myśl przepisu są to nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności:

- grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych;
- lotne piaski i wydmy piaszczyste;
- strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska;
- hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie.

Koncentrowanie dalszych zalesień na gruntach przeznaczonych do zalesienia, które wymienione są w Ustawie, oznacza, że dalej będzie rosła lesistość na tych obszarach, gdzie już obecnie jest ona bardzo wysoka np. w woj. lubuskim i w N-W części woj. wielkopolskiego. KPZK powinna odnieść się do skutków takiego procesu dla zagospodarowania przestrzennego kraju. Polegają one na marginalizacji i wyludnieniu znacznych obszarów, co prowadzi do zmniejszenia zaplecza, ośrodków subregionalnych np. Piły czy Gorzowa Wlkp. Oznacza to pogorszenie ich warunków rozwojowych. Dyskusyjna jest również celowość kreowania blisko stukilometrowego pasa, słabo zaludnionego, praktycznie wyłączanego z aktywności gospodarczej, w bezpośrednim sąsiedztwie naszej zachodniej granicy. Można stwierdzić, że kwestia zalesień jest ważnym elementem kształtowania struktury przestrzennej kraju, w kontekście spodziewanej redukcji liczby ludności i postępującej koncentracji przestrzennej aktywności gospodarczej. Specjalistycznym dokumentem rządowym jest *Krajowy program zwiększania lesistości*<sup>19</sup> i (na podstawie Art. 14. ust. 2a UoL), który określa wielkość zalesień, ich rozmieszczenie oraz sposób realizacji. Zatwierdzony przez Radę Ministrów w 1995 r. Program przewiduje, że do roku 2020 zostanie zalesionych około 700 tys. ha gruntów, a do 2050 około 1500 tys. ha gruntów marginalnych. Według danych GUS w latach 1995–2005 zalesiono łącznie 206,7 tys. ha gruntów. Szersze ujęcie zagadnień leśnictwa zawiera *Polityka leśna państwa*<sup>20</sup>, przyjęta przez Radę Ministrów w 1997 r. Dokument ten kładzie nacisk na harmonizowanie wartości ekologicznych, ekonomicznych i społecznych w gospodarce leśnej, czyli zakłada prowadzenie jej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.

### 2.2.3. Ochrona krajobrazu

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* definiując środowisko, wymienia krajobraz jako jego element. Ponadto w rozdziale dotyczącym uwzględniania wymogów ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym (Art. 71. ust. 3.) zawiera ogólną dyspozycję, aby przeznacze-

<sup>19</sup> [http://www.mos.gov.pl/1materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/kpzi/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/1materialy_informacyjne/raporty_opracowania/kpzi/index.shtml)

<sup>20</sup> [http://www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/polityka\\_lezna\\_1997.pdf](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/polityka_lezna_1997.pdf)

nie i sposób zagospodarowania terenu w jak największym stopniu zapewniały zachowanie jego walorów krajobrazowych. Ponadto, Ustawa o ochronie przyrody uwzględnia zachowanie walorów krajobrazowych wśród celów ochrony przyrody (Art. 2.) i wskazuje KPZK wśród dokumentów zobowiązanych do realizacji tych celów (Art. 3.). Wymienione przepisy prawa krajowego można uznać za transpozycję treści Konwencji krajobrazowej.

Europejska Konwencja Krajobrazowa<sup>21</sup>, przyjęta została 19 lipca 2000 r. Wyznacza ogólne ramy prawne dla gospodarowania i ochrony krajobrazu, w którym integruje się dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe. Spośród treści Konwencji najistotniejsze znaczenie dla przygotowywanej KPZK ma Art. 5, ust. d), który zobowiązuje Państwa-Strony do zintegrowania krajobrazu z własną polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego oraz własną polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną i gospodarczą, jak również z wszelką inną polityką, która bezpośrednio lub pośrednio oddziałuje na krajobraz. Inne istotne obligacje mają bardziej długofalowy wymiar. Dotyczy to zidentyfikowania swoich własnych krajobrazów na całym obszarze kraju (Art. 6. ust. C.1.a) oraz wprowadzenia instrumentów mających na celu ochronę, gospodarowanie i/lub planowanie krajobrazu (Art. 6. ust. E.).

### 2.3. Gospodarowanie wodami

Gospodarowanie wodami jest zagadnieniem wieloaspektowym, regulowanym w głównej mierze przez *Ustawę Prawo wodne* (UPW), której przepis (Art. 1. ust. 2.) precyzuje, że jest ono prowadzone z zachowaniem zasady racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości oraz jakości. Zasadnicze znaczenie ma również przepis Art. 2. ust. 1., który hierarchizuje cele zarządzania zasobami wodnymi określając, że służy ono zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanej z tymi zasobami, szczególnie w zakresie:

- zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody dla ludności;
- ochrony zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem oraz niewłaściwą lub nadmierną eksploatacją;
- utrzymywania lub poprawy stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych;
- ochrony przed powodzią oraz suszą;
- zapewnienia wody na potrzeby rolnictwa oraz przemysłu;
- zaspokojenia potrzeb związanych z turystyką, sportem oraz rekreacją;
- tworzenia warunków dla energetycznego, transportowego oraz rybackiego wykorzystania wód.

Zgodnie z Art. 3. UPW zarządzanie zasobami wodnymi jest realizowane z uwzględnieniem podziału państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne, przy czym ustawa określa obszary dorzeczy jako główne jednostki przestrzenne gospodarowania wodami, wymieniając następujące:

- obszar dorzecza Wisły obejmuje, oprócz dorzecza Wisły znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, również dorzecza Słupi, Łupawy, Łeby, Redy oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na wschód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Wiślanego;

---

<sup>21</sup> Polska ratyfikowała Konwencję 27 września 2004 r. (Dz.U. z 2006 Nr. 14., poz. 98.).

- obszar dorzecza Odry obejmuje, oprócz dorzecza Odry znajdującego się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, także dorzecza Regi, Parsęty, Wieprzy oraz pozostałych rzek uchodzących bezpośrednio do Morza Bałtyckiego na zachód od ujścia Słupi, a także wpadających do Zalewu Szczecińskiego;
- wyróżnia się ponadto jako osobne obszary dorzeczy, znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej części międzynarodowych dorzeczy. Są to obszary dorzeczy Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Niemna, Pregoty, Świeżej i Ücker.

Osobny rozdział UPW poświęcony jest planowaniu w gospodarowaniu wodami (Art. Art. 113. do 122.) i zawiera wskazania dotyczące treści poszczególnych dokumentów planistycznych. Z perspektywy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, najistotniejsze z nich to plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza i plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy. Zostały one wymienione w Art. 118. jako te dokumenty, których ustalenia uwzględnia się w KPZK. Obecnie trwają nad nimi prace, a organem odpowiedzialnym za opracowanie wymienionych dokumentów planistycznych jest Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza ma zostać wykonany do końca roku 2008. Bardziej skomplikowana jest sytuacja planu ochrony przeciwpowodziowej, gdyż we wrześniu 2007 roku została ostatecznie przyjęta przez Radę Europejską *Dyrektywa w sprawie oceny i zarządzania ryzykiem powodziowym*<sup>22</sup>, której wdrażanie rozpocznie się po opublikowaniu w Oficjalnym Dzienniku Unii Europejskiej. Polska jest zobowiązana do transpozycji jej treści do krajowego systemu prawnego, co z pewnością będzie się wiązało z nowelizacją *Ustawy Prawo Wodne*. Można więc stwierdzić, że niezależnie od trwających prac technicznych, uchwalenie rządowego dokumentu planistycznego dotyczącego ochrony przeciwpowodziowej jest sprawą dość odległą. Innym dokumentem zapisanym w Ustawie, który obejmuje terytorium całego kraju jest program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy.

Działania określone w programie wodno-środowiskowym kraju oraz w planach gospodarowania wodami dla polskich części międzynarodowych dorzeczy wymagają koordynowania z władzami państw, na których terytoriach znajdują się pozostałe części dorzeczy (Art. 3. ust. 5.). Dla ochrony wód przed zanieczyszczeniem kluczowym dokumentem programowym jest *Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych*<sup>23</sup>, opracowany na podstawie Art. 43. ust. 3. przez ministra właściwego do spraw środowiska i zatwierdzony przez Radę Ministrów. Zawiera on wykaz niezbędnych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji oczyszczalni ścieków oraz systemów kanalizacyjnych wraz z terminami ich zakończenia. Założeniem dokumentu jest wyposażenie do roku 2015 wszystkich skupisk ludności (w brzmieniu *Ustawy aglomeracji*) o równoważnej liczbie mieszkańców powyżej 2000 w systemy kanalizacji zbiorczej dla ścieków komunalnych, zakończone oczyszczalniami ścieków. Spośród wymogów prawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego gospodarowania wodami należy wymienić *Ramową Dyrektywę Wodną*<sup>24</sup>. Polska transponowała jej regulacje do prawa krajowego, przede wszystkim poprzez wprowadzenie stosownych zmian do *Ustawy Prawo Wodne*. Z tego powodu odstąpiono w niniejszym tekście od referowania wymogów tej Dyrektywy.

<sup>22</sup> <http://register.consilium.europa.eu>

<sup>23</sup> [http://www.mos.gov.pl/2materialy\\_informacyjne/raporty\\_opracowania/kposk/index.shtml](http://www.mos.gov.pl/2materialy_informacyjne/raporty_opracowania/kposk/index.shtml)

<sup>24</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (OJ L 327, 22.12.2000).

Ramowym aktem prawa międzynarodowego dla współpracy transgranicznej w gospodarowaniu wodami jest *Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych*<sup>25</sup>. Konwencja określa ogólny zakres dwustronnych i wielostronnych umów o współpracy na wodach transgranicznych w ochronie środowiska, zapobiegania i przeciwdziałania zanieczyszczeniom oraz zapewnienia racjonalnego wykorzystania wód. Polska posiada umowy bilateralne ze wszystkimi swoimi sąsiadami

*Umowa w sprawie Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem*<sup>26</sup>, podpisana 11 kwietnia 1996 r. Główne cele Umowy to zapobieganie i trwałe obniżenie zanieczyszczenia Odry i Bałtyku, osiągnięcie zbliżonego do naturalnego stanu ekosystemów wodnych i od wody zależnych, umożliwienie wykorzystania wód Odry do picia i dla rolnictwa. Do zadań Komisji włączono również zagadnienie zapobiegania powodziom i likwidacji skutków powodzi. Po przystąpieniu Polski i Czech do Unii Europejskiej, Komisja i działające w jej ramach grupy robocze są platformą koordynowania działań na rzecz wdrażania *Ramowej Dyrektywy Wodnej* na obszarze dorzecza Odry.

## 2.4. Ochrona Bałtyku

Podstawowym aktem dotyczącym przestrzennych aspektów ochrony środowiska Bałtyku jest *Ustawa o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej* (UOM). Przepisy tej ustawy stanowią, że **polskie obszary morskie tworzą morskie wody wewnętrzne (Art. 4. UOM), morze terytorialne (Art. 5. UOM) oraz wyłączna strefa ekonomiczna**, której granice określają umowy bilateralne z Niemcami, Szwecją i Rosją. Polska nie ma dotąd umowy z Danią, gdyż istnieje spór o rozgraniczenie wód pomiędzy wyspą Bornholm i Polską. W wyłącznej strefie ekonomicznej Polsce przysługują suwerenne prawa, m.in. do badania, rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, a także ochrona tych zasobów oraz suwerenne prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie, w tym budowania i użytkowania sztucznych wysp, konstrukcji i innych urządzeń (Art. 17. UOM). Cytowana ustawa zawiera osobny rozdział poświęcony planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennemu polskich obszarów morskich. Przepis (Art. 37a. ust. 1, UOM) daje możliwość ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, aby w drodze rozporządzenia przyjął plan zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej. Minister dotychczas nie skorzystał z tej możliwości, co daje większą swobodę przy konstruowaniu KPZK, jednocześnie stwarzając dodatkowe pole do istotnych rozstrzygnięć merytorycznych. Wskazówką dla określenia merytorycznego zakresu treści KPZK dotyczących Bałtyku mogą być ustawowe wymogi wobec planu zagospodarowania przestrzennego polskiego obszaru morskiego (Art. 37a. ust. 2., UOM). Obejmują one:

- przeznaczenie obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;
- zakazy lub ograniczenia korzystania z tych obszarów, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;

<sup>25</sup> Polska ratyfikowała Konwencję 17 lutego 2000 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 703).

<sup>26</sup> Polska ratyfikowała Umowę 5 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 1999, Nr 79, poz. 886).



- rozmieszczenie inwestycji celu publicznego;
- kierunki rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- obszary i warunki ochrony środowiska oraz dziedzictwa kulturowego.

Na poziomie Unii Europejskiej Komisja Europejska zaproponowała przygotowanie *Strategii tematycznej dotyczącej ochrony i kształtowania środowiska morskiego*, której celem będzie osiągnięcie dobrego stanu europejskich mórz do roku 2021, a także ochrona zasobów i walorów, które są podstawą aktywności gospodarczej oraz procesów i zjawisk społecznych związanych z morzem. Należy być pewnym, że przyszła strategia usankcjonuje indywidualność problematyki Bałtyku jako wyodrębnionego regionu morskiego oraz działania podejmowane w ramach *Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego* (Konwencja helsińska) z 9 kwietnia 1992 r.<sup>27</sup>. Jej poprzedniczką była Konwencja o tym samym tytule z 1974 r., podpisana w Helsinkach w dniu 22 marca 1974 r.<sup>28</sup>. Konwencja kładzie nacisk na zapobieganie zanieczyszczeniom oraz podejmowanie środków zaradczych w celu eliminacji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł punktowych i rozproszonych. Regulacje Konwencji dotyczą obszaru zlewiska Morza Bałtyckiego, który obejmuje prawie całe terytorium Polski wraz z wodami wewnętrznymi. Można stwierdzić, że postanowienia Konwencji są wykonywane w obowiązującym systemie prawa polskiego. Dla KPZK pewne znaczenie może mieć wymóg Konwencji dotyczący przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko, jeśli planowana jest działalność mogąca wywierać negatywny wpływ na środowisko Morza Bałtyckiego. Konwencja stwarza również ramy do sformalizowanej ochrony obszarów w regionie Morza Bałtyckiego poprzez zainicjowanie sieci bałtyckich obszarów chronionych (BSPA, ang. *Baltic Sea Protected Areas*). Proponowana ochrona miałaby objąć cztery obszary przybrzeżne w polskiej strefie morskiej: Woliński i Słowiński Park Narodowy, Nadmorski Park Krajobrazowy, oraz Park Krajobrazowy Mierzei Wiślanej. Rozpatrywane są również dwa obszary oddalone od brzegu w rejonach Ławicy Odrzanej i Ławicy Słupskiej.

## 2.5. Ochrona klimatu

Krajowe regulacje prawne dotyczące przeciwdziałania globalnym zmianom klimatu są wynikiem realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych i wprowadzania przepisów wspólnotowych. Kluczowym aktem prawa międzynarodowego jest *Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu* (UN FCCC) podpisana w Rio de Janeiro 5 czerwca 1992 roku<sup>29</sup>. Głównym celem Konwencji jest ustabilizowanie koncentracji gazów cieplarnianych na poziomie, który nie groziłby antropogenicznie uwarunkowanymi zmianami klimatu. Aktem prawa międzynarodowego związanym z Konwencją jest protokół przyjęty w Kioto<sup>30</sup> podczas trzeciej sesji Konferencji Stron Konwencji w 1997r. Konwencja zobowiązuje Polskę do utrzymania emisji gazów cieplarnianych do końca 2000 r. na poziomie emisji w roku 1988, natomiast protokół obliguje nasz kraj do redukcji w latach 2008–2012 o 6% w stosunku do roku bazowego zagregowanej, antropogenicznej emisji sześciu gazów cieplarnianych, tj.: dwutlenku węgla (CO<sub>2</sub>), metanu (CH<sub>4</sub>), podtlenku azotu (N<sub>2</sub>O), sze-

<sup>27</sup> Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 24 czerwca 1999 r. (dokument ratyfikacyjny złożono 15 listopada 1999 r.); obowiązuje od 17 stycznia 2000 r. (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346).

<sup>28</sup> Polska ratyfikowała Konwencję w dniu 8 listopada 1979 r. (Dz.U. z 1980 Nr 18, poz. 64).

<sup>29</sup> Konwencja obowiązuje Polskę od 24.10.1994 r. (Dz.U. z 1996 r. nr 53, poz. 238).

<sup>30</sup> Polska ratyfikowała protokół w dniu 13.12.2002 r. (Dz.U. z 2005, Nr 203, poz. 1684).

ściofluorku siarki (SF<sub>6</sub>), fluorowęglowodorów (HFCs), perfluorowęglowodorów (PFCs). Koncepcję wdrożenia naszych zobowiązań zawierają rządowe dokumenty programowe, w tym *Polityka klimatyczna Polski – Strategia redukcji emisji gazów cieplarnianych w Polsce do roku 2020 z roku 2003 wraz z Programem wykonawczym „Polityka Energetyczna do 2025 roku”* oraz *Strategia rozwoju energetyki odnawialnej*<sup>31</sup>. Unia Europejska stymuluje i koordynuje działania państw członkowskich dla redukcji emisji związane z wdrażaniem Konwencji, a zwłaszcza protokołu z Kioto<sup>32</sup>. Dokonuje się to przede wszystkim poprzez *Dyrektywy dotyczące systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych*<sup>33, 34</sup>. Od roku 2005 wdrażany jest w krajach UE system handlu uprawnieniami do emisji dwutlenku węgla, oparty na limitowaniu emisji w poszczególnych instalacjach i krajach członkowskich. W Polsce ramy prawne systemu zawiera Ustawa o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji<sup>35</sup>. Kluczowym elementem systemu handlu emisjami jest limitowanie średniorocznej emisji gazów cieplarnianych dla krajów członkowskich przez Komisję Europejską, a następnie rozdział uprawnień do emisji CO<sub>2</sub> na poszczególne instalacje. Rozdział ten określany jest na podstawie rządowego dokumentu merytorycznego pt. *Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>* (KPRU). Obecnie Polska jest w sporze z Komisją Europejską co do wysokości średniorocznej emisji przyznanej naszemu krajowi. Komisja Europejska dąży do maksymalnej redukcji emisji w krajach członkowskich, natomiast kolejne rządy Polski argumentują, że dokonaliśmy już skokowej redukcji gazów cieplarnianych i zawiązką wypełniliśmy zobowiązania protokołu z Kioto, a dalsza głębsza redukcja w obecnej fazie rozwoju groziłaby załamaniem gospodarki. Bliski związek z polityką przestrzenną ma zagadnienie wzrostu wykorzystania energii z odnawialnych źródeł (OZE). Strategia rozwoju energetyki odnawialnej określa, że do roku 2010 OZE osiągną 7,5% udziału w zużyciu nośników energii pierwotnej, a w roku 2020 wskaźnik wzrośnie do 14%. *Ustawa Prawo energetyczne*<sup>36</sup> wprowadza mechanizmy wymuszające wzrost udziału OZE w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej. Jak widać, krajowe, wspólnotowe i międzynarodowe uwarunkowania prawne ochrony klimatu mają tylko pośrednie odniesienia dla polityki przestrzennej. Można je ująć w następujące grupy:

- tworzenie warunków przestrzennych do wzrostu wykorzystania bezemisyjnych źródeł odnawialnych energii (wiatru i wody);
- dyspozycje wykorzystania przestrzeni;

<sup>31</sup> Obwieszczenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 31 sierpnia 2005 r. w sprawie ogłoszenia raportu określającego cele w zakresie udziału energii elektrycznej wytwarzanej w odnawialnych źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w krajowym zużyciu energii elektrycznej w latach 2005–2014 (M.P. Nr 53, poz. 731).

<sup>32</sup> Decyzja Rady z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotycząca zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz. Urz. L. 130 z 15 maja 2002 r., str.1).

<sup>33</sup> Dyrektywa nr 87/2003/WE z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie i zmieniająca dyrektywę 91/61/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. L. 275 z 25.10.2003 r., str. 32).

<sup>34</sup> Dyrektywa 2004/101/WE z dnia 27 października 2004 r. zmieniająca dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, z uwzględnieniem mechanizmów projektowych protokołu z Kioto (Dz. Urz. L. 338 z 13.11.2004 r., str. 18).

<sup>35</sup> Dz. U. z 2004, Nr 281, poz. 2784.

<sup>36</sup> Tekst jednolity: Dz. U. z 2006, Nr 89, poz. 625, ze zmianami.



- przyczyniające się do redukcji emisji gazów cieplarnianych (zagadnienie transportu);
- stymulujące wiązanie węgla w ekosystemach (lesistość).

Zagadnienie wspierania wykorzystywania energii ze źródeł odnawialnych zostało ujęte w Sektorowym Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko. Jest on jednym z dokumentów rządowych na lata 2007–2013, stanowiących narzędzia realizacji Narodowej Strategii Spójności przy wykorzystaniu europejskich środków Funduszu Spójności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jednym z celów szczegółowych X Osi priorytetowej Programu Operacyjnego jest wzrost wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych. Zakłada się, że w roku docelowym będzie wytwarzane 260 GWh/rok z odnawialnych źródeł. Przewiduje się, że w okresie programowania nakłady na rozwój energetyki wiatrowej z Funduszu Spójności wyniosą 23% z 732,2 mln Euro.

## 2.6. Lokalizacja inwestycji

Zgodnie z przepisami ustawy *Prawo ochrony środowiska*, podjęcie niektórych przedsięwzięć inwestycyjnych musi być poprzedzone procedurą administracyjną, zakończoną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Rodzaje tych przedsięwzięć określa rozporządzenie Rady Ministrów<sup>37</sup>, różnicując je ze względu na stopień rozbudowania procedur administracyjnych dotyczących ochrony środowiska. Dla KPZK znaczenie ma wykaz najważniejszych inwestycji, tzn. tych, dla których istnieje obowiązek wykonania eksperckiego raportu o oddziaływaniu na środowisko (§ 2.). W tej grupie są m.in. duże przedsięwzięcia drogowe i kolejowe, lotniska, duże porty i drogi wodne, duże zbiorniki wodne, duże obiekty wydobywania kopalin. Przepis Art. 52. ust. 1. pkt 3.) UPOŚ stanowi o obowiązku prawnym uwzględnienia w raporcie wariantów planowanego przedsięwzięcia, w tym wariantu polegającego na jego niepodejmowaniu oraz wariantu najkorzystniejszego dla środowiska. W takim stanie prawnym jest celowe, aby zapisy KPZK dotyczące lokalizacji różnych obiektów były dostatecznie elastyczne i umożliwiały późniejsze rozważenie wariantów planowanych przedsięwzięć, czyli w fazie przygotowywania ich do realizacji. Szczególnym potencjałem kolizyjności pomiędzy wartościami przyrodniczymi a wykorzystaniem gospodarczym terenu odznaczają się elementy tworzonej obecnie w Polsce, europejskiej sieci obszarów NATURA 2000, dla której ramy prawne wyznaczają przepisy Art. 25. do 39. UOP. Rygory prawne sprawiają, że sieć tych obszarów stanowi istotny czynnik lokalizacji inwestycji, zwłaszcza przebiegu tras komunikacyjnych oraz dróg wodnych. Przepis UOP (Art. 33.) zawiera ogólny zakaz podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także znaczącego negatywnego wpływu na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar sieci NATURA 2000. Trzeba dodać, że przepis UOP zabrania również działań mogących znacząco wpływać negatywnie na chronione siedliska i gatunki na obszarach projektowanych, ujętych w wykazie przesłanym przez Ministra Środowiska do Komisji Europejskiej. Z przytoczonych przepisów wynika, że ograniczenia nie tylko dotyczą inwestycji położonych w obszarze NATURA 2000, lecz wiążą się z możliwością oddziaływania na przedmiot ochrony na tym obszarze.

<sup>37</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24.09.2002 r. w sprawie określenia przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz.U. z 2002 Nr 179, poz.1490; zmienione Dz.U. z 2005 r. Nr 92, poz. 769).

Z tego powodu restrykcje obejmują również lokalizację w sąsiedztwie elementu Sieci, jeśli inwestycja mogłaby negatywnie oddziaływać na gatunki lub siedliska chronione na danym obszarze NATURA 2000. Prawo przewiduje jednak (Art. 34. UOP), że jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, przy braku rozwiązań alternatywnych, można wystąpić o zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów NATURA 2000. Pojęcie kompensacji przyrodniczej zdefiniowane jest w Art. 3. pkt. 8.) UPOŚ, jako *zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.*

Należy również rozważyć możliwość transgranicznego oddziaływania przedsięwzięć, których celowość realizacji wynika z ustaleń KPZK, jeśli należą do grupy wymagających postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko. Wiąże się to z wymogiem *Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym* z 1991 r. (konwencja z Espoo)<sup>38</sup>. Wprowadzenie treści Konwencji do prawa polskiego nastąpiło poprzez zapisane w *Ustawie Prawo ochrony środowiska* zasady postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć (Art. 58. i następane). Stwierdzenie możliwości znaczącego transgranicznego oddziaływania na terytorium sąsiedniego kraju pociąga za sobą przeprowadzenie odpowiedniej procedury administracyjnej i danie możliwości oceny tego oddziaływania państwu, na którego terytorium znaczące oddziaływanie może wystąpić.

### 3. Tereny chronione w świetle prawa międzynarodowego i wspólnotowego

#### 3.1. Obiekty światowego dziedzictwa

Podstawą wszelkich działań związanych ze światowym dziedzictwem jest Konwencja Światowego Dziedzictwa Kulturalnego i Naturalnego<sup>39</sup> UNESCO, która określa zasady tworzenia Listy Światowego Dziedzictwa. Przepisy realizacyjne do Konwencji zawiera dokument wykonawczy<sup>40</sup>, który określa m.in. kryteria i procedury wpisywania na Listę, raportowania przez władze państwowe o stanie ochrony poszczególnych obiektów oraz postępowanie w związku z ewentualnym wykreśleniem z Listy. Spośród 13 polskich obiektów znajdujących się na Liście, dwa odznaczają się walorami przyrodniczymi i krajobrazowymi. W 1979 r. na Listę Światowego Dziedzictwa została wpisana **polska część Puszczy Białowieskiej w granicach Białowieskiego Parku Narodowego**. Obiektem transgranicznym stała się ona po wpisaniu w 1992 r. na Listę Światowego Dziedzictwa części białoruskiej. Drugi polski obiekt na Liście

<sup>38</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 96 poz. 1110.

<sup>39</sup> Polska jest stroną Konwencji od roku 1976 (Dz.U. z 1976 Nr 32, poz. 190).

<sup>40</sup> *Operational Guidelines for the implementation of the World Heritage Convention* (<http://whc.unesco.org/en/guidelines>).

Światowego Dziedzictwa o walorach kulturowo-przyrodniczych ma również charakter transgraniczny. Stanowi go **Park Mużakowski**, położony po obu stronach Nysy Łużyckiej, który został wpisany na Listę w 2004 r. Po polskiej stronie granicy teren ten objęty jest ochroną prawną jako **Park Krajobrazowy Łuk Mużakowa**. Również część niemiecka poddana jest ochronie krajobrazowej.

### 3.2. Rezerwaty biosfery UNESCO

Międzynarodowy Program "Człowiek i Biosfera" (Man and Biosphere -MAB), zapoczątkowany został przez UNESCO w 1971 roku. Na wniosek poszczególnych państw członkowskich Międzynarodowa Rada Koordynacyjna MAB tworzy Rezerwaty Biosfery. Każdy rezerwat podlega prawodawstwu kraju, na którego terenie się znajduje. Rezerwaty mają na celu ochronę różnorodności biologicznej i umożliwienie lepszej obserwacji zmian ekologicznych w skali całej planety. Pełnią trzy zasadnicze funkcje:

1. ochronną, polegającą na przyczynianiu się do ochrony krajobrazów, ekosystemów, zróżnicowania gatunkowego i genetycznego;
2. rozwojową poprzez sprzyjanie formom rozwoju gospodarczego i ludzkiego, które można uznać za społecznie, kulturowo i ekologicznie zrównoważone;
3. funkcję wspierania logistycznego poprzez edukację ekologiczną, a także szkolenia, badania i monitoring w odniesieniu do lokalnych, regionalnych, narodowych i globalnych zagadnień związanych z ochroną oraz zrównoważonym rozwojem.

Rezerwaty biosfery podlegają okresowym przeglądom co dziesięć lat, dokonywanym przez Międzynarodową Radę Koordynacyjną (ICC) MAB. Na Światowej Liście Rezerwatów Biosfery UNESCO znajduje się ponad 500 obiektów, w tym 9 obiektów z terenu Polski. Status międzynarodowy mają cztery z nich:

**Rezerwat Biosfery Białowieża** (od 1976, rozszerzony w 2005),

**Rezerwat Biosfery Karpaty Wschodnie** (od 1992, rozszerzony w 1998),

**Rezerwat Biosfery Karkonosze** (od 1992),

**Tatrzański Rezerwat Biosfery** (od 1992).

Pozostałe to: **Rezerwat Biosfery Jezioro Łuknajno** (od 1976), **Rezerwat Biosfery Babia Góra** (od 1976 i powtórnie od 2001), **Słowiński Rezerwat Biosfery** (od 1996), **Rezerwat Biosfery Puszcza Kampinoska** (od 2000), **Rezerwat Biosfery Polesie Zachodnie** (od 2002). Ten ostatni sąsiaduje z ukraińskim Szackim Parkiem Narodowym, co stwarza możliwość utworzenia rezerwatu międzynarodowego. Wszystkie Rezerwaty Biosfery w Polsce są również objęte ochroną prawem krajowym. Jezioro Łuknajno jest rezerwatem przyrody na terenie Mazurskiego Parku Krajobrazowego, a pozostałe stanowią parki narodowe.

### 3.3. Obszary wodno-błotne Konwencji Ramsarskiej

Polska zgłosiła do biura Konwencji, którym jest Światowa Unia Ochrony (IUCN) 13 obszarów wodno-błotnych o znaczeniu międzynarodowym. Są to **parki narodowe: Biebrzański, Słowiński, Narwiański, Poleski i Wigierski, Rezerwat Słońsk na terenie Parku Narodowego Ujście Warty, torfowiska w Karkonoskim Parku Narodowym, Rezerwat Jezioro Łuknajno położony w Mazurskim Parku Krajobrazowym, Rezerwat Stawy Milickie**

w obrębie Parku Krajobrazowego Dolina Baryczy, a także rezerwy: Jezioro Świdwie, Jezioro Karaś, Jezioro Siedmiu Wysp (Jezioro Oświn) oraz Jezioro Drużno. Fakt, że obszary wodno-błotne Konwencji Ramsarskiej są objęte różnymi formami ochrony przyrody prawa krajowego, przyczynia się do skuteczniejszej ich ochrony.

### 3.4. Elementy Europejskiej sieci obszarów NATURA 2000

Sieć obszarów NATURA 2000 tworzą obszary specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz specjalne obszary ochrony siedlisk (SOO), które ustanawiane są w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska, z udziałem Komisji Europejskiej (UOP, Art. 27. i 28.) w procesie kształtowania.

Znowelizowanym rozporządzeniem Ministra Środowiska<sup>41</sup> zostały wyznaczone w Polsce 124 obszary specjalnej ochrony ptaków. Ponadto, według danych Ministerstwa Środowiska na 31. sierpnia 2007<sup>42</sup> łącznie zostały wyznaczone 363 specjalne obszary ochrony siedlisk i przekazane do Komisji Europejskiej w celu zatwierdzenia. Należy przy tym zaznaczyć, że osiem obszarów pokrywa się terytorialnie. Rygory prawne sprawiają, że sieć tych obszarów stanowi istotny czynnik lokalizacji inwestycji, zwłaszcza przebiegu liniowych inwestycji komunikacyjnych oraz dróg wodnych. Przepis UOP (Art. 33.) zawiera ogólny zakaz podejmowania działań mogących w znaczący sposób pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków roślin i zwierząt, a także w znaczący sposób wpływania negatywnego na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar NATURA 2000. Trzeba dodać, że przepis ustawy zabrania również działań mogących znacząco wpływać negatywnie na chronione siedliska i gatunki na obszarach projektowanych, ujętych w wykazie przesłanym przez Ministra Środowiska do Komisji Europejskiej. Z przytoczonych przepisów wynika, że ograniczenia inwestycyjne dotyczą oddziaływania na przedmiot ochrony obszarów NATURA 2000, dlatego obejmują one również lokalizacje w ich sąsiedztwie, jeśli inwestycje mogłyby negatywnie oddziaływać na element sieci. Prawo przewiduje jednak (Art. 34. UOP), że jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, przy braku rozwiązań alternatywnych, można wystąpić o zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów NATURA 2000. Pojęcie kompensacji przyrodniczej definiuje ustawa UPOŚ (Art.3. pkt.8) jako zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych.

### 3.5. Obszar graniczny w dolinie Dolnej Odry

W roku 1992 została podpisana wspólna deklaracja przez Ministrów Środowiska Polski i Niemiec, Ministra Środowiska Brandenburgii i Wojewodę Szczecińskiego o utworzeniu

---

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków NATURA 2000 (Dz. U. z 2004 r. Nr 229, poz. 2313, zmiana Dz. U. z 2007 Nr 179, poz. 1275).

<sup>42</sup> [www.mos.gov.pl/natura2000](http://www.mos.gov.pl/natura2000)

transgranicznego obszaru chronionego „Dolina Dolnej Odry”. Dotychczas na tym terenie nie powstała transgraniczna forma ochrony przyrody, jednak po obu stronach granicy istnieją różnorodne formy ochrony prawnej. Po stronie polskiej jest to Park Narodowy Ujście Warty z Rezerwatem Słońsk, będącym jednocześnie obszarem wodno-błotnym Konwencji Ramsarskiej, park Krajobrazowy Dolina Dolnej Odry, a także nieodległy Rezerwat Jezioro Świdwie, znajdujący się również na liście obszarów Ramsar. Po stronie niemieckiej jest to Nationalpark Unteres Odertal (Park Narodowy Dolina Dolnej Odry) oraz położony w jego granicach obszar Ramsar „Unteres Odertal (Polder Schwedt)”. Do tego należy dodać fakt, że część wymienionych zajmują elementy Sieci NATURA 2000. Rozstrzygnięcia dotyczące polityki przestrzennej w tej części pogranicza powinny brać pod uwagę istniejące rygory ochronne oraz ustalenia bilateralne. Potencjalnym problemem jest wytyczenie toru wodnego między Schwedt a Zalewem Szczecińskim w związku z dążeniem strony niemieckiej do rozbudowy portu w Schwedt do standardów portu morskiego. Obok aspektów przyrodniczych pojawia się tu zagadnienie uwzględnienia interesów Polski związanych z rozwijaniem konkurencji dla portów w Szczecinie i Świnoujściu. Ponadto, połączenie Schwedt z Zalewem kanałem biegnącym po stronie niemieckiej postawi problem finansowania utrzymania i rozbudowy odrańskiej drogi wodnej biegnącej w tej części Odrą Graniczną.

### 3.6. Tereny chronione prawem krajowym

Spośród 10 form prawnej ochrony przyrody za posiadające najwyraźniejsze odniesienia do KPZK uważa się parki narodowe, parki krajobrazowe i rezerваты przyrody. W tym rozdziale pomija się obszary NATURA 2000, które omówiono oddzielnie w rozdziale 3.4. niniejszej ekspertyzy. Ochroną w formie parków narodowych obejmuje się obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1 000 ha (Art. 8. UOP). Na ich terenie ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego następuje wyłącznie w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych jego obszaru (Art. 10., ust.1, UOP). Instrumentem wymuszania respektowania rygorów ochronnych jest ustawy wymóg uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego planów zagospodarowania przestrzennego, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego (Art. 10., Ust. 6., UOP). Inny przepis UOP (Art. 12. ust. 1.) wprost nakazuje udostępnienie obszaru parku narodowego w celach naukowych, edukacyjnych, kulturowych, turystycznych, rekreacyjnych i sportowych, jednak trzeba to uczynić w sposób, który nie wpłynie negatywnie na przyrodę w parku narodowym. Tylko nieco mniejsze są rygory dotyczące zmian granic rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, które tworzone są rozporządzeniem wojewody. Zmiana granic rezerwatu wymaga zgody Ministra Środowiska i zasięgnięcia opinii Wojewódzkiej Rady Ochrony Przyrody, natomiast w przypadku zmniejszenia powierzchni parku krajobrazowego, niezbędne jest uzgodnienie z właściwymi radami gmin. Likwidacja rezerwatu lub parku krajobrazowego może nastąpić tylko z powodu bezpowrotnej utraty wartości, dla których dana forma ochrony została ustanowiona (Art. 13. ust. 3. i 16. ust. 3. UOP). Biorąc pod uwagę rygoryzm przepisów można stwierdzić, iż parki narodowe, rezerваты przyrody oraz parki krajobrazowe wraz z obszarami NATURA 2000 i obszarami chronionymi prawem

międzynarodowym, które w istotnej części nakładają się na wymienione formy ochrony, stanowią sztywną strukturę przestrzenną (załącznik 3), która nie powinna być naruszana przez procesy inwestycyjne. Z punktu widzenia ochrony przyrody niekorzystnym jest fakt, że tereny o wysokich wartościach przyrodniczych nie tworzą sieci powiązanej przestrzennie. Istnieje wprawdzie podstawa prawna (Art. 23. UOP) do wyznaczenia obszarów chronionego krajobrazu m.in. w sytuacji pełnienia przez dany obszar funkcji korytarza ekologicznego, jednakże OChK są ustanawiane przez wojewodów lub rady gmin, przez co nie mogą tworzyć spójnego układu w skali kraju.

#### 4. Podsumowanie uwarunkowań i rekomendacji dla polityki przestrzennej

1. Ogólnym problemem jest właściwe ukształtowanie relacji pomiędzy eksperckimi treściami KPZK jako dokumentu o cechach kierunkowego planu strategicznego, a jego statusem dokumentu rządowego, który nie może być sprzeczny ze stanem prawnym. Proponuje się, aby oceny przepisów prawnych i sugestie ich zmian w związku z treściami KPZK były umieszczane w autorskich komentarzach do poszczególnych części Koncepcji lub też rozdzielenie syntetycznego dokumentu rządowego od analitycznego dokumentu eksperckiego.
2. Prognoza oddziaływania na środowisko i konsultacje społeczne powinny być prowadzone równoległe z przygotowaniem KPZK. Wynika to z obowiązku wzięcia pod uwagę ustaleń Prognozy w KPZK, a także rozpatrzenia uwag i wniosków społeczeństwa. Zestaw wymaganych ustawowo załączników do przyjętej wersji KPZK obejmuje dokumentację ustaleń prognozy, opinie i uzgodnienia odpowiednich organów oraz uwagi i wnioski osób fizycznych i organizacji społecznych.
3. W ramach prac nad KPZK konieczne jest określenie metod i częstotliwości przeprowadzania analizy realizacji jej postanowień, a następnie załączenie stosownej informacji do przyjętego dokumentu.
4. Sposobem na wypełnienie ustawowego obowiązku uwzględnienia w KPZK zagadnień ochrony środowiska, w tym wymagań ochrony przyrody, jest zharmonizowanie jej z obowiązującą *Polityką ekologiczną państwa* oraz uwzględnienie treści *Krajowej strategii ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej*. Powinno to w sposób zasadniczy zredukować kontrowersje w trakcie postępowania w sprawie oceny oddziaływania KPZK na środowisko.
5. W KPZK należy uwzględnić ogólny rozkład przestrzenny dalszych zalesień w związku z planem objęcia nimi ok. 500 tys. ha do roku 2020.
6. Ustalenia KPZK dotyczące zarządzania zasobami wodnymi powinny uwzględniać podział państwa na obszary dorzeczy i regiony wodne.
7. W odniesieniu do Bałtyku, KPZK powinna obejmować morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne oraz wyłączną strefę ekonomiczną.
8. Za celowe uważa się zapewnienie spójności zakresu merytorycznego KPZK z ustawowymi wymogami wobec planu zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich. W tych ramach należy odnieść się do celowości włączenia czterech obszarów przybrzeżnych w polskiej strefie morskiej do sieci bałtyckich obszarów chronionych.

9. KPZK powinna uwzględniać zagadnienia związane z ochroną klimatu poprzez tworzenie warunków przestrzennych do wzrostu wykorzystania bezemisyjnych źródeł odnawialnych energii (wiatru i wody) oraz wzrostu lesistości, a także poprzez ukształtowanie sieci transportowych minimalizujących komunikacyjne emisje gazów cieplarnianych.
10. Odniesienia KPZK do lokalizacji konkretnych obiektów i nowych linii komunikacyjnych powinny być na tyle elastyczne, aby możliwe było rozważenie wariantów planowanych przedsięwzięć w fazie przygotowywania ich do realizacji.
11. KPZK powinna uwzględniać strukturę przestrzenną obszarów chronionych jako układ, który z zasady nie powinien być naruszany przez procesy inwestycyjne. Taką strukturę tworzą parki narodowe, rezerwaty przyrody oraz parki krajobrazowe wraz z obszarami NATURA 2000, jak również obszary chronione prawem międzynarodowym, które w istotnej części nakładają się na wymienione formy ochrony.



## Załącznik nr 1. WYKAZ UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH, DLA KTÓRYCH RESORTEM WIODĄCYM JEST MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

	Nazwa konwencji	Data podpisania	Data ratyfikacji i/lub wejścia w życie dla Polski, podstawa prawna
<b>Konwencje i Porozumienia ratyfikowane przez Polskę</b>			
1	Konwencja o obszarach wodno-błotnych mających znaczenie międzynarodowe, zwłaszcza jako środowisko Życiowe ptactwa wodnego z 1971 r. (Konwencja ramsarska)	22.11.1972	22.03.1978 r. Dz.U. z 1978 r. Nr 7 poz. 24
2	Konwencja o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (Konwencja waszyngtońska CITES) z 1973 r.		12.12.1990 r. Dz.U. z 1991 r. Nr 27 poz.112
3	Konwencja o ochronie wędrownych gatunków dzikich zwierząt z 1979 r. (Konwencja bońska)		1.05.1996 r. Dz.U. z 2003 r. Nr 2 poz. 17
4	Konwencja w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości z 1979 r. (Konwencja genewska)	13.11.1979	17.10.1985 r. Dz.U. z 1985 r. Nr 60 poz. 311
5	Protokół do konwencji genewskiej w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący długofalowego finansowania wspólnego programu monitoringu i oceny przenoszenia zanieczyszczeń na dalekie odległości w Europie z 1984 r. (EMEP)		14.09.1988 r. Dz.U. z 1988 r. Nr 40 poz. 313
6	Konwencja wiedeńska w sprawie ochrony warstwy ozonowej z 1985 r.		11.10.1990 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98 poz.488.
7	Protokół Montrealski w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową z 1987 r. Poprawki londyńskie z 1990 r. Poprawki kopenhaskie z 1992 r. Poprawki montrealskie z 1997 r. Poprawki pekińskie z 1999 r.		11.10.1990 r., Dz.U. z 1992 r. Nr 98 poz.490 02.10.1996 r. Dz.U. z 2001 r. Nr 44 poz. 491 02.10.1996 r. Dz.U. z 2001 r. Nr 44 poz. 493 06.12.1999 r. Dz.U. z 2001 r. Nr 44 poz. 495 nie ratyfikowane
8	Konwencja o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych (Konwencja bazylejska) Poprawka III/1 do Konwencji bazylejskiej, dotycząca zakazu eksportu odpadów do krajów innych niż określone w załączniku VII do Konwencji (Ban Amendment)	22.03.1990.	20.03.1992 r. Dz.U. z 1995 r. Nr 19, poz. 88 29.01.2003 (tekst nieopublikowany)
9	Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym z 1991 r. (Konwencja z Espoo)	25.02.1991	12.06.1997 r. Dz.U. z 1999 r. Nr 96 poz. 1110
10	Porozumienie o ochronie nietoperzy w Europie z 1991 r. (EUROBATS)		10.05.1996 r. Dz.U. z 1999 r. Nr 96 poz. 1112
11	Porozumienie o ochronie małych walenii Morza Północnego i Bałtyku z 1992 r. (ASCOBANS)		1996 r. Dz.U. z 1999 r. Nr 96 poz. 1108
12	Konwencja o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych z 1992 r.	18.03.1992	17.02.2000 r. Dz.U. z 2003 r. Nr 78 poz. 702
13	Konwencja w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych z 1992 r.	18.03.1992	8.09.2003 (ratyfikacja) tekst nieopublikowany
14	Nowa Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego z 1992 r. (Konwencja helsińska)	09.04.1992	24.06.1999 r. (ratyfikacja) Dz.U. z 2000 r. Nr 28 poz. 346
15	Ramowa Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu z 1992 r.	05.06.1992	28.07.1994 r, Dz.U. z 1996 r. Nr 53 poz. 239
16	Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu	16.07.1998	13.12.2002r. (Dz.U. z 2002 r. Nr 114, poz. 1207) Tekst nieopublikowany



17	Konwencja o różnorodności biologicznej z 1992 r.	5.06.1992	1996 r. Dz.U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532
18	Protokół kartageński w sprawie bezpieczeństwa biologicznego z 29 stycznia 2000 r. do konwencji o różnorodności biologicznej	24.05.2000	10.12.2003 DZ.U. z 2004 r. Nr 216 poz. 2201
19	Konwencja o ochronie dzikiej fauny i flory europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych (Konwencja berneńska)	24.03.1995	01.01.1996 r. Dz.U. z 1996 r. Nr 58 poz.263 oraz Dz.U. z 2000 Nr 12 poz. 154
20	Umowa o Międzynarodowej Komisji Ochrony Odry przed Zanieczyszczeniem	11.04.1996	05.01.1999 r. Dz.U. z 1999 r. Nr 79 poz. 886 (tekst)
21	Konwencja ONZ w sprawie zwalczania pustynnienia w krajach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce		02.10.2001 (ratyfikacja) Dz.U z 2002 r. Nr 185 poz. 1538
22	Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencja z Aarhus)	25.05.1998	31.12.2001 (ratyfikacja) Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706
23	Porozumienie o Współpracy z Europejską Organizacją Eksploatacji Satelitów Meteorologicznych (EUMETSAT) Zmiana umowy	15.12.1999 28.10.2004	31.10.2001 (ratyfikacja) Dz.U. z 2002 r. Nr 202 poz. 1706 Nie wymaga ratyfikacji (związanie poprzez podpisanie)
24	Porozumienie pomiędzy Wspólnotą Europejską i Rządem Rzeczypospolitej Polską w sprawie uczestnictwa Polski w Europejskiej Agencji Środowiska i Europejskiej Sieci Informacyjnej i Obserwacyjnej	16.11.2000	25.11.2002 r. (tekst nieopublikowany)
25	Europejska Konwencja Krajobrazowa	21.12.2001	27.09.2004 ( Dz.U. z 2006 Nr 14., poz. 98)
26	Porozumienie o ochronie wodniczki <i>Acrocephalus paludicola</i>	12.07.2004	(tekst nieopublikowany) Nie podlega ratyfikacji
27	Ramowa Konwencja o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat	25.11.2003	2006 r.
<b>Konwencje i Porozumienia podpisane, lecz dotychczas nie ratyfikowane</b>			
1	Protokół do konwencji z roku 1979 w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący ograniczania emisji siarki lub jej przepływów transgranicznych przynajmniej o 30% z 1985 r.		Nie jest planowane przystąpienie – okres obowiązywania protokołu wygasł z dniem 31.12.1993 r.
2	Protokół do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący emisji tlenków azotu i/lub ich transgranicznego przemieszczania z 1988 r.	31.10.1988	Planowana ratyfikacja
3	Protokół do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący kontroli emisji lotnych związków organicznych lub ich transgranicznego przemieszczania z 1991 r.		Planowana ratyfikacja
4	Protokół do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący dalszego ograniczenia emisji siarki z 1994 r.	24.06.1994	Planowana ratyfikacja
5	Protokół do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości dotyczący trwałych zanieczyszczeń organicznych z 1998 r.	24.06.1998	Planowana ratyfikacja
6	Protokół do konwencji z 1979 r. w sprawie transgranicznego zanieczyszczenia powietrza na dalekie odległości w sprawie przeciwdziałania zakwaszaniu, eutrofizacji i ozonowi przyziemnemu z 1999 r.	30.05.2000	Planowana ratyfikacja

7	Protokół „Woda i Zdrowie” do Konwencji o Ochronie i Użytkowaniu Cieków Transgranicznych i Jezior Międzynarodowych z 1992 r.	18.06.1999	Jednostką wiodącą jest Ministerstwo Zdrowia
8	Konwencja w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych (Konwencja sztokholmska)	23.05.2001	Planowana ratyfikacja
9	Protokół w sprawie odpowiedzialności cywilnej i odszkodowania za szkody wynikłe z transgranicznych skutków awarii przemysłowych na wodach transgranicznych do konwencji o ochronie i użytkowaniu cieków transgranicznych i jezior międzynarodowych oraz konwencji w sprawie transgranicznych skutków awarii przemysłowych	13.06.2003	
10	Protokół dotyczący Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko do Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym (Konwencja z Espoo)	21.05.2003	
11	Protokół w sprawie rejestrów uwalniania i transferu zanieczyszczeń do Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Konwencji z Aarhus)	21.05.2003	
<b>Konwencje i porozumienia w stosunku do których planowane jest przystąpienie lub ich podpisanie</b>			
1	Protokół do Konwencji bazylejskiej w sprawie odpowiedzialności i rekompensat za szkody wynikłe z transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych		Planowane podpisanie
2	Konwencja w sprawie powołania Europejskiego Instytutu Leśnego		Planowane jest podpisanie, a następnie ratyfikacja

*Źródło: Przegląd realizacji przez Polskę wielostronnych i dwustronnych umów międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska, Ministerstwo Środowiska, czerwiec 2005 r. – Uzupełnione.*

Załącznik nr 2. WYKAZ UMÓW BILATERALNYCH Z KRAJAMI SĄSIEDNIMI, DLA KTÓRYCH RESORTEM WIODĄCYM JEST MINISTERSTWO ŚRODOWISKA

	Nazwa konwencji	Data podpisania	Data ratyfikacji i/lub wejścia w życie dla Polski, podstawa prawna
<b>Republika Federalna Niemiec</b>			
1	Umowa między Rządem RP a Rządem RFN o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	7.04.1994	
2	Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy	17.06.1991	Razem z Traktatem podpisano porozumienie międzyrządowe powołujące Polsko-Niemiecką Radę Ochrony Środowiska.
3	Umowa między RP a RFN o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych	19.05.1992	26.09.1996
4	Porozumienie między Ministrem Środowiska Rzeczypospolitej Polskiej a Federalnym Ministerstwem Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Reaktorów Republiki Federalnej Niemiec w sprawie realizacji wspólnych projektów w dziedzinie ochrony środowiska w Rzeczypospolitej Polskiej.	2.02.2005	
<b>Republika Słowacka</b>			
1	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	18.08.1994	
2	Porozumienie między Ministrem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa RP i Ministerstwem Rolnictwa Republiki Słowackiej o współpracy w dziedzinie leśnictwa	17.07.1997	

3	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o gospodarce wodnej na wodach granicznych	14.05.1997	
<b>Republika Czeska</b>			
1	Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Czeskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	15.01.1998	23.04.1998
2	Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Czechosłowackiej o gospodarce wodnej na wodach granicznych	21.03.1958	
<b>Republika Białorusi</b>			
1	Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Gospodarki Leśnej Republiki Białoruś o współpracy w dziedzinie leśnictwa	25.01.1996	
<b>Ukraina</b>			
1	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	24.01.1994	
2	Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Ochrony Środowiska Naturalnego Ukrainy w sprawie obrotu odpadami niebezpiecznymi	24.01.1994	
3	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Ukrainy o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych	10.10.1996	
<b>Federacja Rosyjska</b>			
1	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	25.08.1993	
2	Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy regionów Rzeczypospolitej Polskiej z Regionem Sankt-Petersburga Federacji Rosyjskiej	17.07.1964	
3	Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o gospodarce wodnej na wodach granicznych	22.05.1992	
4	Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej		
<b>Republika Litewska</b>			
1	Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Departamentem Ochrony Środowiska Republiki Litewskiej o współpracy w dziedzinie ochrony środowiska	24.01.1992	
2	Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o realizacji Konwencji o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym	24.05.2004	
3	Porozumienie między Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa Rzeczypospolitej Polskiej a Ministerstwem Gospodarki Leśnej Republiki Litewskiej o współpracy w dziedzinie leśnictwa	13.12.1995	

*Źródło: Opracowano na podstawie materiału informacyjnego: Przegląd realizacji przez Polskę wielostronnych i dwustronnych umów międzynarodowych w zakresie ochrony środowiska, Ministerstwo Środowiska, czerwiec 2005 r.*

Załącznik nr 3. WZÓR MAPY WEKTOROWEJ NAJWAŻNIEJSZYCH FORM OCHRONY ŚRODOWISKA NA TLE SIECI DROGOWEJ

