

# Oceny oddziaływania na środowisko w procesie ochrony krajobrazów podmiejskich

Environment  
impact  
assessment in the  
protection of the  
suburban areas

*„Oceny oddziaływania na środowisko, obok planów zagospodarowania przestrzennego – to najważniejszy instrument ochrony środowiska o charakterze prewencyjnym.”*

## Wprowadzenie

Procedura OOŚ od 1990 r. stała się oficjalnym narzędziem polityki ochrony środowiska w naszym kraju. W 2002 roku ukazało się rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko.

Celem postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ) jest dostarczenie organom podejmującym rozstrzygnięcie w danej sprawie – a także organom uwzględniającym rozstrzygnięcie oraz wszystkim innym podmiotom włączonym w proces decyzyjny – niezbędnych informacji na temat skutków, jakie spowoduje w środowisku wprowadzenie rozpatrywanego planu, programu czy przedsięwzięcia. Zadaniem oceny jest zebranie tych informacji, usystematyzowanie ich i przedstawienie w jasny i zrozumiały sposób, tak aby wszystkie podmioty włączone w proces decyzyjny poznały konsekwencje podejmowanych

decyzji oraz możliwe rozwiązania alternatywne. Wymóg przeprowadzenia OOŚ stał się niezbędnym elementem procesu decyzyjnego. OOŚ to nie tylko dokumentacja oceny wykonana przez specjalistów, ale całe postępowanie administracyjne z udziałem wszystkich zainteresowanych stron (w tym: organów ochrony środowiska oraz społeczeństwa)<sup>1</sup>.

Nieunikniony rozwój miast i związane z tym przekształcenia stref podmiejskich sprawiają, że oceny środowiskowe nabierają coraz większego znaczenia również w ochronie krajobrazów podmiejskich. Pozwalają one kompleksowo i syntetycznie prezentować wiedzę o potencjalnych skutkach planowanych działań i o możliwościach ich unikania lub łagodzenia. Są obecnie, obok planów zagospodarowania przestrzennego, podstawowym narzędziem regulującym zasady zarządzania przestrzenią i krajobrazem przy realizacji przedsięwzięć<sup>2</sup>.

Prawne podstawy postępowania w sprawie ocen oddziaływania na środowisko określa ustawa – *Prawo ochrony środowiska*<sup>3</sup> i stosowne rozporządzenia związane z jej wdrażaniem<sup>4</sup>. Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza się dla projektów:

- koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego;

- polityk, strategii, planów lub programów dotyczących różnych dziedzin gospodarki i wykorzystania terenu, których opracowanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji publicznej przewidziane jest w ustawach.

Zachowując wcześniejszy wymóg przeprowadzenia oceny w stosunku do planów miejscowych, w ustawie *Prawo ochrony środowiska* rozszerzono go na wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego, wykonywane na różnych szczeblach podziału administracyjnego. Kluczową rolę w postępowaniu odgrywają organy ochrony środowiska oraz społeczeństwo, którego udział jest wszędzie na świecie traktowany jako nieodzowny i konstruktywny element OOS. Skuteczność OOS wymaga od opracowujących szerokiej wiedzy na temat przedsięwzięcia i jego potencjalnych oddziaływań oraz cech środowiska podlegającego oddziaływaniom.

#### Wybrane wskaźniki charakteryzujące województwa w Polsce

źródło: *Ochrona środowiska 2001, Informacje i opracowania statystyczne*, GUS, Warszawa 2001. Opracowanie własne

## Krótka charakterystyka terenów podmiejskich

W 2001 roku powierzchnia terenów miejskich (880 miast) wynosiła 6,8% łącznego areалу Polski. Tereny wiejskie zajmowały 93,2% ogólnej powierzchni kraju (tabela poniżej). Największy udział terenów miejskich mają województwa: śląskie (30,5% ogólnego areалу), ma-

łopolskie (11,2%) i dolnośląskie (10,4%), gdzie udział terenów wiejskich jest mniejszy. Na tych właśnie obszarach, szczególnie w sąsiedztwie dużych miast rejestruje się krajobrazy podmiejskie. Są one bardzo różnicowane, zarówno pod względem funkcjonalno-przestrzennym, jak również przyrodniczym, krajobrazowym i kulturowym.

Znaczący udział (32,5%) terenów wiejskich zajmują obszary o szczególnych walorach przyrodni-

Wyszczególnienie	Powierzchnia obszarów chronionych w województwach w %	Liczba miast	Udział terenów w ogólnej powierzchni kraju w %		Tereny zielone	
			miejskie	wiejskie	w powierzchni miast w %	na jednego mieszkańca w m <sup>2</sup>
Polska	32,5	880	6,8	93,2	2,2	19,6
Dolnośląskie	20,1	90	10,9	89,1	1,9	14,7
Kujawsko-pomorskie	31,1	52	4,6	95,4	3,7	23,2
Lubelskie	22,7	41	3,8	96,2	2,0	18,0
Lubuskie	36,1	42	4,4	95,6	2,3	21,7
Łódzkie	16,3	42	6,2	93,8	2,8	12,5
Małopolskie	58,0	55	11,2	88,8	1,8	18,8
Mazowieckie	29,6	84	6,0	94,0	2,7	14,0
Opolskie	27,1	34	7,9	92,1	1,5	19,9
Podkarpackie	47,9	45	5,9	94,1	1,4	17,1
Podlaskie	31,9	36	4,5	95,5	1,1	14,5
Pomorskie	32,5	42	6,0	94,0	2,1	15,1
Śląskie	22,1	69	30,5	69,5	2,6	25,2
Świętokrzyskie	50,2	29	5,6	94,4	2,3	24,0
Warmińsko-mazurskie	53,6	49	2,5	97,5	2,8	18,6
Wielkopolskie	31,3	109	5,0	95,0	2,4	14,2
Zachodnio-pomorskie	20,2	61	6,0	94,0	1,5	17,5

**Powierzchnie o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronione (stan na 31.12.2000 r.)**

Kategoria	Liczba obiektów	Powierzchnia (tys. ha)	% powierzchni kraju	m <sup>2</sup> na jednego mieszkańca
Parki narodowe	22	306,5	1,0	79
Rezerваты przyrody	1307	148,7	0,5	39
Parki krajobrazowe*	120	2446,9	7,8	633
Obszary chronionego krajobrazu*	407	7137,7	22,8	1847
Pozostałe powierzchnie chronione**	6386	124,0	0,4	32
<b>OGÓŁEM</b>	<b>8242</b>	<b>10163,8</b>	<b>32,5</b>	<b>2630</b>

\* dane pomniejszone o statystykę dotyczącą rezerwatów przyrody, w celu wyeliminowania kilkukrotnego liczenia tej samej powierzchni.

\*\* użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe.

Źródło: *Ochrona Środowiska 2001*. Informacje i opracowania statystyczne, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2001, s. 271-272.

czo-krajobrazowych (tabela powyżej). Są one objęte różnymi formami ochrony prawnej, a zasady ich użytkowania określa ustawa o *ochronie przyrody* z 1991 r.<sup>5</sup>

W krajobrazach podmiejskich szczególna rola przypada parkom krajobrazowym i obszarom chronionego krajobrazu<sup>6</sup>. Te kategorie obszarów chronionych służą mieszkańcom miast jako tereny rekreacyjne, dają możliwość korzystania z gospodarstw agroturystycznych; są też dla wielu miejscem budowy domów letniskowych. Dla tych właśnie obszarów wiejskich – jako najbardziej atrakcyjnych i wartościowych pod

względem krajobrazowym – rosnące zapotrzebowanie na tereny rekreacyjne stanowi duże zagrożenie, gdyż niekontrolowany rozwój masowej rekreacji i wszechobecnej zabudowy letniskowej prowadzi do degradacji ich walorów przyrodniczych i kulturowych.

Mimo, że udział terenów nieurbanizowanych stanowi aż 93,2% powierzchni kraju, to przestrzeń wiejska, od wieków ukształtowana przez tradycyjną gospodarkę rolną, zmienia swój charakter. Jest, jak podkreślono wcześniej miejscem wypoczynku, a ostatnio pożądanym miejscem zamieszkania.

W praktyce gospodarowania traktuje się ją często jako „zapasowe tereny” rozwoju miast. W ostatnich kilkunastu latach na stan krajobrazów podmiejskich wywierają wpływ pojedyncze decyzje lokalizacyjne, a także poczucie estetyki i kalkulacji ekonomicznych poszczególnych inwestorów. Ścierają się tu różne wpływy i interesy, czego efektem jest lokalizowanie wysypisk śmieci, oczyszczalni ścieków, składowisk, hurtowni – obiektów gospodarczych uciążliwych dla środowiska. Te nowe obce formy i struktury przestrzenne stają się przyczyną rozmaitych konfliktów społecznych i degradacji krajobrazowych (tabela po prawej).

Obok obszarów przyrodniczo cennych o krajobrazach naturalnych i zbliżonych do naturalnych, krajobrazy podmiejskie obejmują w większości tereny przekształcone w wyniku działalności człowieka: tereny o drugorzędnej wartości przyrodniczej, lecz nasycone licznymi zabytkami kultury materialnej, przechowującej świadectwo przeszłości w zapisie wizualnym krajobrazu kulturowego.

Do zagrożenia krajobrazów podmiejskich w niemałym stopniu przyczyniają się:

- realizacje związane z tworzeniem paneuropejskich systemów infrastruktury technicznej, a w szczególności: autostrad i dróg szybkiego ruchu, kolei dużych szybkości czy też planowana w obliczu in-

## Przyczyny sytuacji konfliktowych

<i>Inwestycje „niechciane”</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• obiekty uciążliwe (oczyszczalnie ścieków, składowiska i spalarnie odpadów, lotniska, uciążliwe zakłady produkcyjne);</li><li>• duże inwestycje infrastrukturalne, zwłaszcza hydrotechniczne o znacznym wpływie na środowisko;</li><li>• rezerwy terenu pod inwestycje rządowe, przewidziane do realizacji w dalszej perspektywie.</li></ul>
<i>Ograniczenia na obszarach chronionych, szczególnie wrażliwych przyrodniczo lub kulturowo</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• konflikty w parkach narodowych i krajobrazowych;</li><li>• konflikty w dzielnicach historycznych miast (strefach ochrony konserwatorskiej).</li></ul>

tegracji Europy rozbudowa europejskiego systemu dróg wodnych<sup>7</sup>,

- obserwowane przemiany zachodzące na terenach rolnych i leśnych, powodujące widoczną utratę naturalnych predyspozycji do trwałego użytkowania i uzależnienie od degradujących środowisko czynników zewnętrznych;
- istniejąca sytuacja prawno-finansowa i niska świadomość społeczności lokalnej.

Trudna sytuacja ekonomiczna gmin podmiejskich sprawia, że władze lokalne w pierwszej kolejności zabiegają o inwestorów, odsuwając na plan dalszy troskę o zachowanie wartości krajobrazowych i kulturowych. A zatem – żeby uznane za chronione formy powierzchni mogły zachować wyróżniające je walory, w procesie inwestycyjnym muszą być egzekwowane wymogi stawiane obowiązującym w Polsce od 1990

roku *ocenom oddziaływania na środowisko*.

Nowe regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego wprowadziły swoistego rodzaju procedurę OOS na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek sporządzenia prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze, co utrzymała w mocy uchwalona w marcu 2003 roku ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>8</sup>.

W prognozie powinno się w szczególności:

- ocenić stan środowiska pod kątem jakości życia i zdrowia ludzi, wynikający z dotychczasowego sposobu zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenu,

- określić, wrażliwość (odporność) na degradację oraz zdolność do regeneracji,
- określić, co oznacza dla omawianego obszaru różnorodność biologiczna i jakie elementy miejscowego środowiska przyrodniczego są istotne dla zachowania owej różnorodności.

Jednym z podstawowych celów prognozy jest umożliwienie społeczeństwu zapoznania się ze skutkami środowiskowymi planowanych rozstrzygnięć oraz możliwość formułowania różnych zaleceń planistycznych. Wykorzystanie w procesie planowania procedur OOS i obiektywnie sporządzona prognoza są podstawą umożliwiającą zmniejszenie uciążliwości oddziaływania obiektów gospodarczych na środowisko przyrodnicze, w tym ochronę krajobrazów podmiejskich.

## Uwagi końcowe

Zarządzanie krajobrazem, podobnie jak gospodarowanie przestrzenią, powinno uwzględniać aspiracje lokalnych społeczności. Jednocześnie, wyznaczając tereny lokalizacji nowych inwestycji należy sformułować zasady oraz wytyczne umożliwiające kształtowanie krajobrazu<sup>9</sup>.

Ochrona krajobrazów podmiejskich tylko wówczas będzie skuteczna jeśli:

- przed decyzją lokalizacyjną zweryfikowany zostanie cel planowanej inwestycji oraz stwier-

dzona konieczność przeprowadzenia OOS;

- określona zostanie skala i zakres procesu, w który włączeni zostaną zainteresowani (eksperti, urzędy, instytucje i społeczność lokalna);
- przedstawiony zostanie opis inwestycji i rozwiązań wariantowych, z uwzględnieniem elementów składowych oraz źródeł zagrożeń;
- OOS zawierać będzie opis i analizę zagrożonego środowiska (z uwzględnieniem jego poszczególnych składników oraz systemu jako pewnej całości);
- przeprowadzona zostanie identyfikacja i ocena potencjalnych oddziaływań zarówno na poszczególne składniki, jak i na systemowo pojmowaną całość środowiska (charakterystyka i znaczenie przewidywanych skutków wywoływanych realizacją i funkcjonowaniem planowanej inwestycji, z uwzględnieniem rozwiązań wariantowych);
- obok oceny porównawczej wariantów inwestycji w aspekcie ich oddziaływań środowiskowych wskazany zostanie wariant preferowany;
- określone zostaną środki i działania minimalizujące negatywne oddziaływania;
- przeprowadzona zostanie dyskusja ze społecznością lokalną, która ma prawo uczestniczyć w procedurze;

- monitorowane będzie środowisko i wdrażane będą działania łagodzące skutki przyszłej inwestycji<sup>10</sup>.

Na wymienione działania służące ochronie krajobrazu istotny wpływ mają przedstawiciele administracji – to od nich zależy wydawanie odpowiednich decyzji, wpływanie na podniesienie jakości sporządzonych *raportów* i egzekwowanie od inwestorów działań na rzecz ochrony krajobrazu.

*Ochrona krajobrazu* przyniesie oczekiwane efekty, jeśli procedura OOS zawierać będzie rzetelną i wnikliwą informację o planowanej inwestycji i jej potencjalnych oddziaływaniach<sup>11</sup>. Im cenniejsze jest środowisko pod względem przyrodniczym, historycznym, estetycznym, tym ocena krajobrazu nabiera większego znaczenia. W tym kontekście, już we wstępnej fazie procesu OOS winny się znaleźć ustalenia dotyczące zakresu i szczegółowości badań, metody oceny, oraz sposobu prezentowania wniosków w raporcie OOS. Dobrze przygotowana *ocena* może mieć znaczący wpływ na podejmowane decyzje. Oceny oddziaływania na środowisko są najważniejszym ogniwem zarządzania środowiskiem.

Deklarowany w polityce i planowaniu *rozwój zrównoważony* nie w pełni odpowiada stosowanym w praktyce sposobom zarządzania zasobami środowiska i krajobrazu, nie tylko na obszarach podmiejskich, ale całych wsi<sup>12</sup>.

Integracja Polski z Unią Europejską stwarza potrzebę skutecznych metod zarządzania zasobami krajobrazu, postrzeganymi jako suma wzajemnie powiązanych składników przyrodniczych, kulturowych i technicznych. Decyzje o charakterze przestrzennym zmieniają krajobraz nie zawsze w sposób pożądaný. Stąd wnioski, że ocenę skutków oddziaływania planowanych inwestycji wzbogacić należy o aspekt wizualno-estetyczny. W planach zagospodarowania zatem w większym niż do tej pory zakresie winny być uwzględniane zmiany, jakie irracjonalna gospodarka powoduje w wizualnej strukturze krajobrazu.

**Krystyna Dubel**

Katedra Planowania Przestrzennego,  
Wydział Architektury,  
Politechnika Wrocławska  
Chair of Spatial Planning,  
Faculty of Architecture,  
Wrocław University of Technology

#### Przypisy

<sup>1</sup> *Poradnik przeprowadzania ocen oddziaływania na środowisko*. (red.) Lenart W., Tyszecki A., Gdańsk 1998;

Wiszniewska B., Farr J.A., Jędrońska J., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć*. Warszawa 2002.

<sup>2</sup> Dubel K., *Problemy kształtowania i ochrony krajobrazu*. [w:] *Fragmenta Agronomica*, Nr 1/73, Rok XIX, 2002; Raszeja E., *Zrównoważone gospodarowanie przestrzenią – aspekty architektoniczne i krajobrazowe* [w:] *Zarządzanie parkiem krajobrazowym w warunkach*

zrównoważonego rozwoju. Poznań 2002; Raszeja E., *Procedury i instrumenty kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich Wielkopolski w aspekcie integracji z Unią Europejską*. Poznań 2002.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. nr 62, poz. 627 z późniejszymi zmianami). W ustawodawstwie polskim przepisy dotyczące przeprowadzenia OOS w odniesieniu do planów, programów itp. dokumentów strategicznych stanowią realizację nowej Dyrektywy Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie *oceny oddziaływania na środowisko niektórych planów i programów*.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. nr 155, poz. 1289), a także: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2002 r. w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczególnych kryteriów związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. nr 179, poz. 1490).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 16 października 1991 r. *o ochronie przyrody* (tekst pierwotny Dz. U. nr 114, poz. 492; późniejszy tekst jednolity Dz. U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 ze zmianami).

<sup>6</sup> Andrzejewski R., *Znaczenie i potrzeby badań nad krajobrazem*. [w:] *Wybrane problemy ekologii krajobrazu*. Poznań 1992; Bogdanowski J., *Diagnoza i prognoza architektury krajobrazu wsi polskiej, a "Parkowy krajobraz jutra"* [w:] *Wieś Polska – współczesne przemiany i rozwój*. Kraków 1999.

<sup>7</sup> Szeroką informację o wpływie autostrady przecinającej park krajobrazowy zamieszczono w publikacji: *Park Krajobrazowy „Góra Św. Anny”*. *Walory przyrodniczo-krajobrazowe i kulturowe*. (red.) Dubel K., Opole 1998.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 – tekst jednolity z późniejszymi zmia-

nami); oraz ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).

<sup>9</sup> Dubel K., *Uwarunkowania przyrodnicze w planowaniu przestrzennym*. Wydanie II rozszerzone, Białystok 2000; Dubel K., *Ochrona i kształtowanie środowiska*. Wydanie III rozszerzone, Krosno 2001; patrz także: Wysocka E., *Poszukiwanie przestrzennych aspektów rozwoju społecznego i gospodarczego*. [w:] *Samorząd Terytorialny*, Nr 1-2/2001.

<sup>10</sup> Sas-Bojarska A., *Możliwości wykorzystania procedury oceny oddziaływania na środowisko dla ochrony krajobrazu*. [w:] *Problemy Ocen Środowiskowych*. Nr 3 (14), 2001, s. 29; patrz także: Sas-Bojarska A., *Możliwości wykorzystania procedury OOS dla ochrony i kształtowania krajobrazu* (Artykuł dyskusyjny). [w:] *Problemy Ocen Środowiskowych*. Nr 4 (15), 2001.

<sup>11</sup> *Ochrona krajobrazu – działalność zapewniająca ochronę, utrzymanie lub restytucję naturalnych i kulturowych walorów określonego środowiska geograficznego*; wiąże się zarówno z ochroną przyrody, jak i z ochroną zabytków kultury i sztuki, archeologii i folkloru, wkracza swoimi postulatami w dziedzinę planowania przestrzennego.

<sup>12</sup> Kozłowski S., *Ekorozwój – Wyzwanie XXI wieku*. Warszawa 2000.