

# Anna Fogel

---

## Plany ochrony obszarów chronionych jako instrument kształtowania przestrzeni na poziomie lokalnym

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 8/3/4, 83-98

---

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Anna Fogel\*

## PLANY OCHRONY OBSZARÓW CHRONIONYCH JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI NA POZIOMIE LOKALNYM

### 1. Obszarowe formy ochrony przyrody jako obszary specjalne

Poddawanie terenów szczególnie cennych przyrodniczo ochronie prawnej jest jednym z zasadniczych sposobów ochrony przyrody. Wpisuje się w nurt tzw. konserwatorskiej ochrony przyrody, polegającej na zabezpieczeniu przetrwania tak wskazanych przedmiotów ochrony<sup>1</sup>. Obszarowe formy ochrony przyrody są szczególnym z punktu widzenia prawa administracyjnego środkiem prawnym. W doktrynie zalicza się je do kategorii obszarów specjalnych, a więc obszarów, na których obowiązuje specyficzny reżim prawny, w istotny sposób modyfikujący czy wręcz wyłączający dotychczasowy porządek prawny. Obszary specjalne tworzone są dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym – wyodrębnionym terenie. Należą zatem do środków bezpośredniego gospodarowania przestrzenią<sup>2</sup>.

---

\* Mgr Anna Fogel – sędzia Sądu Rejonowego w Piasecznie; uczestniczka Warszawskiego Seminarium Aksjologii Administracji.

<sup>1</sup> Por. P. Otawski, *Obszary ochrony przyrody a system planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] *Planowanie Przestrzenne – szanse i zagrożenia społeczno-środowiskowe*, red. S. Kozłowski, P. Legutko-Kobus, Lublin 2007, s. 130.

<sup>2</sup> Por. J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 103–133.

W doktrynie prawa administracyjnego podejmowano liczne próby usystematyzowania różnych rodzajów obszarów specjalnych<sup>3</sup>. L. Jastrzębski obszary chronione przyrodniczo zaliczał do specjalnych obszarów ochronnych (tworzonych z uwagi na motyw zachowawczy). Te z kolei, pod względem pełnionych funkcji zaliczał do instytucji regulacyjno-prewencyjno-ochronnych<sup>4</sup>.

Normy administracyjnego prawa materialnego, regulujące wzory zachowań w obszarze chronionym, zawarte są w przepisach powszechnie obowiązujących rangi ustawowej. Jednak przepisy te w ogromnej większości są mają zastosowanie wyłącznie w granicach obszaru chronionego i sformułowane są na wysokim poziomie ogólności. Tymczasem jednym z podstawowych problemów ochrony przyrody jest zapewnienie realizacji celów ochronnych stojących u podstaw utworzenia danej formy ochrony w sposób możliwie dopasowany do specyfiki danego obszaru. Zadanie takie spełniać mają plany ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych.

## 2. Rys historyczny

Plany ochrony parków narodowych, rezerwatów i parków krajobrazowych, wprowadzone zostały do polskiego systemu prawnego ustawą z 16.10.1991 r. o ochronie przyrody (dalej: u.o.p. z 1991 r.)<sup>5</sup>. Ustawa ta nie określała początkowo, w jakiej formie ani trybie następuje przyjęcie planu ochrony. Plany ochrony parków narodowych i rezerwatów przyrody zatwierdzane były przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa a plan ochrony park krajobrazowego – przez wojewodę.

Plany ochrony sporządzane dla parków narodowych i parków krajobrazowych były planami obszaru funkcjonalnego, w rozumieniu ówczesnie obowiązującej ustawy z 12.7.1984 r. o planowaniu przestrzennym (dalej u.p.p.)<sup>6</sup>. Zgodnie z art. 25 u.o.p. z 1991 r., zostały włączone w system planów zagospodarowania przestrzennego. Korzystały zatem z formy prawnej przewidzianej w ustawie o planowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 4 u.o.p. z 1991 r. w planach zagospodarowania przestrzennego należało określać wymagania ochrony parków narodowych, re-

---

<sup>3</sup> Ibidem, s. 125–126 i przywołana tam literatura.

<sup>4</sup> L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, Warszawa 1990, s. 65.

<sup>5</sup> T.j.: Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 ze zm.

<sup>6</sup> T.j.: Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99 ze zm.

zerwatów przyrody, parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu, a także innych składników przyrody, które podlegają ochronie. Jak podnosił J. Stelmasiak, oznaczało to nadrzędność metody gospodarowania przestrzenią w postaci planu zagospodarowania przestrzennego, w celu utrzymania równowagi przyrodniczej na danym obszarze objętym planem. Odmienności w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego dotyczących obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym wynikają bowiem ze specyficznych – w odniesieniu do pozostałych obszarów – cech tych przestrzeni, a także celów jakie mają być zrealizowane (cel priorytetowy utworzenia danego obszaru specjalnego). Jednak plan zagospodarowania przestrzennego, według tegoż Autora, tylko wtedy uznać można było za środek prawny ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym danego obszaru, gdy uwzględniał specjalny reżim prawny ujęty np. w planie ochrony parku narodowego. Ich nieuwzględnienie spowodowałoby bowiem sprzeczność z przepisami prawa materialnego<sup>7</sup>

Institucja planów funkcjonalnych została zniesiona wraz z wejściem w życie ustawy z 7.7.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.z.p.)<sup>8</sup> i utratą mocy art. 25 u.o.p. z 1991 r. Obowiązujące w tej dacie oraz przyjmowane później plany ochrony parków narodowych i krajobrazowych przestały mieć określony charakter prawny. W doktrynie podkreślano, że stały się aktami realizacyjnymi polityki przestrzennej, aktami o charakterze wewnętrznym, określającymi zamierzone działania, zmierzające w kierunku realizowania celów ochrony<sup>9</sup>.

Jednocześnie w u.o.p. z 1991 r. wprowadzono normy niezwykle wzmacniające rangę planów ochrony. W art. 14 ust. 9 i 24 ust. 9 zawarto regulację, że zawarte w planie ochrony parku narodowego i parku krajobrazowego ustalenia są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowy. Rangi takiej nie miały plany ochrony rezerwatów przyrody.

Po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. wprowadzanie ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez plany ochrony było przedmiotem licznej krytyki. Brak ustawowego umocowania planów ochrony naruszał bowiem wymóg ustawowego ograniczania własności, zawarty w art. 64 ust. 3 Konstytucji. Nowelizacja ustawy o ochronie przyrody

<sup>7</sup> J. Stelmasiak, op.cit., s. 126.

<sup>8</sup> Dz.U. Nr 89, poz. 415 ze zm.

<sup>9</sup> W. Radecki [w:] *Prawo o ochronie przyrody. Komentarz*, red. J. Sommer, Wrocław 1994, s. 129.

z 7.12.2000 r.<sup>10</sup> zawierała wyraźną podstawę prawną do ustanawiania planów ochrony. Zgodnie z art. 13a i 13 b ustawy w znowelizowanym brzmieniu, przewidziana została dla nich forma rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska (dla parku narodowego) lub wojewody (dla parku krajobrazowego i rezerwatu przyrody).

Projekt planu ochrony podlegał zaopiniowaniu przez zainteresowane jednostki samorządu terytorialnego, w terminie jednego miesiąca od dnia jego przedłożenia. Niezłożenie opinii w przewidzianym terminie uznawano się za brak uwag do projektu. Zachowano zasadę, że ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla plan. miejscowy i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustanowienie planu ochrony zobowiązywało właściwe gminy do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planem ochrony lub dokonania zmian w obowiązującym plan miejscowy, w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie aktu ustanawiającego plan ochrony.

Ustawa z 16.4.2004 r. (dalej u.o.p.)<sup>11</sup> zasadniczo zmieniła osadzenie planów ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych w systemie planowania przestrzennego.

W art. 19 ust. 2 u.o.p. zmieniony został tryb opiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin planów ochrony. Ustalenia dotyczące infrastruktury technicznej, zagospodarowania turystycznego sposobu użytkowania gruntów, eliminacji lub ograniczania zagrożeń zewnętrznych oraz ustaleń do studiów uwarunkowań oraz plan miejscowy, w odniesieniu do nieruchomości nie będących własnością Skarbu Państwa, wymagały bowiem uzgodnienia przez właściwe rady gmin.

W ustawie wprowadzono także nową formę ochrony przyrody – obszary Natura 2000. Z uwagi na ich specyfikę przewidziano sporządzanie również dla nich planów ochrony. Ponieważ obszary Natura 2000 w dużej mierze pokrywały się z już istniejącymi obszarowymi formami ochrony przyrody, konieczne stało się ustalenie wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi planami ochrony.

Ustawa z 3.10.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>12</sup> zmieniła nie tylko właściwość organów do ustano-

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 3, poz. 21.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 92, poz. 880 ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. Nr 201, poz. 1237.

<sup>13</sup> Plan ochrony dla rezerwatu przyrody położonego na terenie więcej niż jednego województwa ustanawiają wspólnie, w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, regio-

wienia i sporządzenia planów ochrony (kompetencje uzyskali regionalni dyrektorzy ochrony środowiska). Przede wszystkim zniosła obowiązek uzyskania zgody właściwych rad gmin co do części (wskazanej wyżej), ustaleń planów ochrony, który zastąpiono wyłącznie obowiązkiem uzyskania opinii. Wprowadziła ponadto szereg zmian dotyczących planów ochrony dla obszarów Natura 2000.

### 3. Funkcja i charakter prawny planów ochrony obszarów chronionych

Plany ochrony umożliwiają realizację działań ochronnych w przestrzeni. Pozwalają one na odniesienie poszczególnych nakazów, zakazów i niezbędnych działań nie tylko do wyodrębnionego obszaru, ale też ściśle określonego miejsca. W ochronie przyrody często bowiem o realnej ochronie wartości przyrodniczych decyduje uregulowanie indywidualnych zamierzeń inwestycyjnych czy zasad zagospodarowania przestrzeni na bardzo małym, konkretnym, terenie. Przykładem może być przecięcie ciągów migracyjnych drobnych zwierząt przez inwestycje liniowe, nawet o bardzo małej skali, jak ogrodzenia na litej podstawie, czy też zagospodarowanie oczek śródpolnych i torfowisk śródleśnych. Właściwe uregulowanie takich działań często decyduje o zachowaniu danej populacji lub siedliska. Ma to szczególne znaczenie w przypadku gatunków i siedlisk zagrożonych wyginięciem. Styk norm zapewniających realizację nadrzędnych działań państwa, w tym wypadku w zakresie ochrony przyrody, z aktami organów samorządowych dotyczących planowania przestrzennego jest szczególnie istotny. Precyzyjne określenie wzajemnych zależności między nimi, oparte zarówno na analizie przepisów jak i przyjętych założeniach aksjologicznych może minimalizować nieuchronne konflikty w planowaniu przestrzennym.

Celem ustalenia tych zależności niezbędne wydaje się być określenie charakteru prawnego planów ochrony obszarów chronionych.

Plan ochrony dla parku narodowego ustanawia, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, plan ochrony dla rezerwatu

---

nalni dyrektorzy ochrony środowiska, na których obszarze działania znajdują się części tego rezerwatu, natomiast plan ochrony dla parku krajobrazowego położonego na terenie kilku województw ustanawia wojewoda właściwy ze względu na siedzibę dyrekcji parku, w porozumieniu z pozostałymi wojewodami.

przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska, w drodze rozporządzenia, natomiast plan ochrony dla parku krajobrazowego – właściwy wojewoda w drodze rozporządzenia<sup>13</sup>.

Odmiennie natomiast przedstawia się właściwość do sporządzenia planu ochrony. Projekt planu ochrony sporządza dla:

- 1) parku narodowego – dyrektor parku narodowego;
- 2) rezerwatu przyrody – regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem;
- 3) parku krajobrazowego – dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych.

Z uwagi na powyższy dwuetapowy proces powstają wątpliwości co do charakteru prawnego planu ochrony. Niewątpliwie jest on ustanawiany poprzez powszechnie obowiązujący przepis prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP (rozporządzenie ministra albo akty prawa miejscowego wydawane przez wojewodę lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska). Sam plan zawiera jednak zarówno część o charakterze informacyjno – analitycznym (np. cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji), o charakterze realizacyjnym (np. określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań w parkach narodowych i rezerwatach) jak i normatywnym (ustalenia do m.in. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – dalej: studium uwarunkowań, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – dalej: plan miejscowy, planów zagospodarowania przestrzennego województw). W. Radecki wskazuje, że sam plan ochrony nie ma charakteru aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Autor ten określa plan ochrony jako „rozpiśnięcie w przestrzeni” reżimu prawnego parku narodowego, rezerwatu przyrody albo parku krajobrazowego. Plan nie może jednak ustanawiać „nowych zakazów” wykraczających poza to, co mieści się poza reżimem prawnym danej formy ochrony przyrody<sup>14</sup>.

Pomijanie normatywnych elementów planu ochrony nie wydaje się być słuszne. Niewątpliwie są one zawarte w przywołanych wyżej ustaleniach do aktów planowania przestrzennego, w tym aktu prawa miejscowego, jakim

---

<sup>14</sup> W. Radecki, *op.cit.*, s. 116. Należy jednak podnieść dopuszczanie przez tegoż Autora wprowadzanie zakazu zabudowy, co zostanie przywołane w rozdz. 4.

jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: m.p.z.p.). Plany ochrony należy zatem określić jako specyficzny instrument regulowania przestrzeni, zawierający w sobie zarówno elementy aktu prawnego jak i polityki realizacyjnej. Ustanowienie planu ochrony rozporządzeniem ministra lub wojewody warunkuje jego wejście w życie, nie niweczając jednak normatywnego charakteru ustaleń zawartych w samym planie.

#### 4. Umiejscowienie planów ochrony w planowaniu przestrzennym na poziomie lokalnym

Ponieważ na danym, poddanym ochronie obszarze, mogą obowiązywać dwa przepisy powszechnie obowiązujące o ograniczonym terytorialnie zakresie<sup>15</sup>, niezbędne jest określenie relacji ustaleń planów ochrony i aktów planowania przestrzennego. Szczególne miejsce zajmują tu ustalenia studiów uwarunkowań gmin oraz planów miejscowych.

J. Stelmasiak podnosił, że w żadnym wypadku nie można uznać, że w ramach zagospodarowania przestrzennego danego obszary występują dwa – równorzędne i niezależne od siebie – środki prawne, jakim są obszar specjalny i plan miejscowy. Wszelkie środki prawne służące zagospodarowaniu przestrzennemu, w tym, również obszary specjalne tworzone na obszarze objętym planem miejscowym, powinny posiadać trwałe oparcie w ustaleniach planu miejscowego z uwagi na swój komplementarny charakter<sup>16</sup>. Jednak plany miejscowe, będące podstawowym prewencyjno-ochronnym prawnym środkiem służącym ochronie środowiska w ramach gospodarki przestrzenią, w odniesieniu do tego typu obszarów specjalnych, musiały być skorelowane z ustaleniami wynikającymi z wymagań dotyczących ochrony środowiska szczególnie cennych wartości środowiska występujących na danym terenie. Powyż-

---

<sup>15</sup> P. Otawski proponuje zastąpienie doktrynalnego pojęcia „obszar specjalny” pojęciem „instrument obszarowy”. Podnosi on, że cechą charakterystyczną dla instrumentów obszarowych i wyróżniającą go spośród innych instrumentów prawnych jest istnienie w zakresie zastosowania tego zespołu norm elementu w indywidualny sposób wiążącego normy z przestrzenią jest. Instrumenty obszarowe mogą współwystępować ze sobą na tym samym terenie o ile przewidziane przez nie sposoby wykorzystania przestrzeni nie są wobec siebie konkurencyjne. W przypadku współwystępowania różnych instrumentów obszarowych następuje kumulacja wprowadzonych przez nie reżimów prawnych – por. P. Otawski, *Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska*, niepubl. praca doktorska, Poznań 2006, s. 126–127.

<sup>16</sup> J. Stelmasiak, *op.cit.*, s. 127.



sze ustalenia znajdować miały swoje odzwierciedlenie m.in. właśnie w planach ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody czy parków krajo-  
brazowych to jest poszczególnych obszarów specjalnych<sup>17</sup>.

Powyzsza argumentacja w pełni zachowała aktualność. Wraz z wej-  
ściem w życie ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. ustawodawca nie prze-  
niósł dotychczasowej treści art. 13a ust 4 u.o.p. z 1991 r. Zgodnie z przepi-  
sem tym, ustalenia zawarte w planie ochrony były wiążące dla planów miej-  
scowych i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ten  
jednoznacznie brzmiący przepis zastąpiony został sformułowaniem art. 20 ust. 2  
pkt 7 oraz ust. 4 pkt 6 obowiązującej u.o.p., zgodnie z którym, plany ochrony  
obszarów chronionych zawierają m.in. ustalenia do studiów uwarunkowań,  
planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw  
[...] dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych zewnętr-  
nych. Jakkolwiek zatem nie zostało to wprost wyrażone, ustawodawca nadal  
przyznaje ustaleniom przyjętym w planach ochrony rangę nadrzędną wobec  
wskazanych aktów planistycznych.

Wskazanie pozytywne mocy wiążącej planów ochrony wobec planów  
miejscowych i decyzji o warunkach zabudowy o zagospodarowania przestrzen-  
nego nie zostało zawarte ani w ustawie o ochronie przyrody ani w ustawie  
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz pośrednio w art. 73  
ust 1 pkt 1 ustawy z 27.4.2001 r. Prawo ochrony środowiska (dalej: P.o.ś.)<sup>18</sup>  
Jest to niestety znamienne dla rozproszenia pomiędzy różne akty prawne  
przepisów regulujących przyrodnicze aspekty planowania przestrzennego.  
Postulat uwzględniania ograniczeń wynikających z ustanowienia obszarowych  
form ochrony przyrody rozciąga się bowiem niewątpliwie również na plany  
ochrony ich dotyczące.

Realizacja tego postulatu będzie mieć miejsce w procedurze sporzą-  
dzania studium uwarunkowań poprzez wymóg uwzględnienia uwarunkowań  
wskazanych w art. 10 ust 1 pkt 3 i 9 u.p.z.p., poprzez określenie ustaleń  
studium uwarunkowań wskazanych w art. 10 ust 2 pkt 3 tj. obszarów oraz  
zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody [...], które to  
ustalenia studium są wiążące przy planowaniu miejscowym<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> T.j.: Dz.U. z 2008 r., Nr 25, poz.150 ze zm.

<sup>19</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ko-  
mentarz*, Warszawa 2008, s. 99.

W procedurze sporządzania plan miejscowy realizacja uwzględnienia ustaleń planów ochrony może nastąpić przy regulowaniu wszystkich zagadnień określanych zgodnie z art. 15 ust 2 u.p.z.p. Zarówno w odniesieniu do planu miejscowego, jak i studium uwarunkowań, proceduralnym zagwarantowaniem uwzględnienia ustaleń planów ochrony jest wymóg dokonania uzgodnień – zgodnie z art. 10 ust. 6 i 16 ust 7 u.o.p. – z dyrektorem parku narodowego albo właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Uwzględnienie ustaleń planów ochrony – jako przepisów powszechnie obowiązujących – winno być również przedmiotem badania przez wojewodę w trybie art. 28 u.p.z.p.

Powiązanie planów ochrony obszarów chronionych z aktami planowania przestrzennego zostało wyrażone w § 6 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28.4.2004 r. w sprawie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>20</sup>. Ustalenia dotyczące ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk powinny (m.in.) zawierać wytyczne wynikające z ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody występujących na terenach obejmowanych projektem studium [...].

W odniesieniu do plan miejscowy reguluje to § 4. ust. pkt 3b) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.8.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>21</sup>. Ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z m.in. z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego.

Ustawa o ochronie przyrody wprowadziła zamknięty katalog nakazów i zakazów obowiązujących w parkach narodowych i rezerwach przyrody oraz dopuszczalnych do wprowadzenia w parkach krajobrazowych. Niezbędne w praktyce jest zatem rozstrzygnięcie, czy w planie ochrony mogą być zawarte wyłącznie ustalenia będące rozwinięciem lub uszczegółowieniem zakazów zawartych w art. 15 i art. 17 u.o.p., czy też mogą znaleźć się w nim

---

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 118, poz. 1233.

<sup>21</sup> Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

także inne ustalenia, które kreowałyby ład przestrzenny, znajdujące oparcie w ogólnych przepisach ochrony przyrody czy też ochrony środowiska, a także parametry i wskaźniki urbanistyczne, przyjmowane zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Studia uwarunkowań powinny, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych, to ustalenia i wytyczne planów ochrony winny odnosić się do tych parametrów i wskaźników.

Jednym z głównych zagadnień determinujących realne możliwości ochrony przyrody, w tym ochrony różnorodności biologicznej, jest dopuszczalność wprowadzania zakazu zabudowy na ściśle określonym (przestrzennie lub jakościowo) terenie. Równie istotne jest wprowadzanie ograniczeń w sposobie zabudowy terenu – poprzez wprowadzanie kryterium obszarowego niezbędnego dla dopuszczenia zabudowy lub przestrzennych wskaźników gęstości i intensywności zabudowy (tzw. powierzchnia biologicznie czynna). Niekontrolowany rozwój zabudowy jest bowiem obecnie jednym z głównych problemów na obszarach poddanych ochronie<sup>22</sup>.

W. Radecki prezentując przytoczony już pogląd, że plan ochrony jest „rozpisaniem w przestrzeni reżimu prawnego obszaru chronionego” podnosi, że „plan nie może ustanawiać nowych zakazów, wykraczających poza to, co mieści się poza reżimem prawnym danej formy ochrony przyrody”<sup>23</sup>. Analizując problem dopuszczalności wyłączenia określonych terenów spod zabudowy w planie ochrony, wskazuje on jednak, że podstawy prawnej takich ustaleń należy szukać w art. 73 P.o.ś.<sup>24</sup>

Taka wykładnia znajduje dodatkowe potwierdzenie w treści § 17 ust. 6 rozporządzenia Ministra Środowiska z 12.5.2005 r. w sprawie sporządzania

---

<sup>22</sup> A. Fogel, P. Fogel, *Możliwość wykorzystania europejskich wskaźników zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym na szczeblu lokalnym*, [w:] *Waloryzacja środowiska przyrodniczego w planowaniu przestrzennym*, red. M. Kistowski, B. Korwel-Lejkowska, Gdańsk–Warszawa 2007.

<sup>23</sup> Przykładowo można tu wskazać określony w art. 17 ust. 1 pkt 7 u.o.p. możliwy do wprowadzenia zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii rzek, jezior i innych zbiorników wodnych [...].

<sup>24</sup> W. Radecki, *op.cit.*, s. 116 i 125.

projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody<sup>25</sup>.

Co do zasady, należy opowiedzieć się za dopuszczalnością takich ustaleń, które co prawda nie wynikają wprost z art. 15 i 17 u.o.p., lecz wprowadzają normy kreujące ład przestrzenny<sup>26</sup>. W szczególności należałyby tu wyłączenia spod dopuszczalności zabudowy określonych terenów, wprowadzanie parametrów tzw. powierzchni biologicznie czynnej czy też innych odnoszących się do identyfikacji stopnia antropopresji.

Ponadto zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego. Katalog zawarty w art. 1 ust 2 u.p.z.p., nie mający charakteru zamkniętego, zdaje się wskazywać intencje ustawodawcy co do tych wymagań i wartości, które muszą zostać uwzględnione w procesie planowania przestrzennego. Przez Z. Niewiadomskiego zostały one określone jako „katalog ustawowo określonych wartości wysoko cenionych”<sup>27</sup>. Przepisy te mają charakter przepisów niedookreślonych, a nie odsyłających. Realizacja tych wartości, a więc również ochrony przyrody, przesądza zatem o zgodności z prawem tworzenia aktów prawa miejscowego.

Możliwość wprowadzenia w planach ochrony dodatkowych ograniczeń w odniesieniu do zabudowy ma również uzasadnienie proceduralne. Szczególnie jest to istotne, jeżeli gmina równolegle opracowuje projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub jego zmiany oraz projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które są niezależnie uzgadniane przez organy ochrony środowiska. Wprowadzenie w planach jednolitych wytycznych do obu rodzajów dokumentów po-

---

<sup>25</sup> Dz.U. Nr 94, poz. 794. Zgodnie z przepisem tym zakres ustaleń do studiów uwarunkowań i plan miejscowy obejmuje m.in. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczanie ich użytkowania, w tym w zależności od potrzeb: a) wyłączenie terenów spod zabudowy lub ograniczenia funkcji, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu; b) ograniczanie lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej; c) ograniczanie lokalizacji infrastruktury turystycznej, edukacyjnej i rekreacyjnej; [...] f) wskazanie obszarów dopuszczalnej koncentracji osadnictwa.

<sup>26</sup> Należy jednak wskazać, że ład przestrzenny nie jest wymieniony wprost w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako wartość uzasadniająca ograniczanie m.in. prawa własności – por. M. Szewczyk, *Prawne aspekty ładu przestrzennego*, „Problemy Planistyczne”, jesień 2008, s. 72–73.

<sup>27</sup> Z. Niewiadomski, op.cit., s.7.

zwoli zharmonizować politykę przestrzenną gminy w tym zakresie oraz usprawnić proces planistyczny.

Drugim istotnym argumentem są względy merytoryczne. Plany ochrony opracowywane są w ogromnej większości przez specjalistów o dużo wyższym poziomie merytorycznym w zakresie ochrony przyrody, niż zespoły opracowujące studia uwarunkowań i miejscowe plany. Wskazanie obszarów newralgicznych w punktu widzenia antropopresji oraz sposobów ich ochrony będzie właściwą realizacją wymogu określonego w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Wprowadzanie do planów ochrony dodatkowych ustaleń do wytycznych dla aktów polityki przestrzennej gminy pozwoli wypracować mechanizmy wzajemnego powiązania w monitorowaniu procesów przestrzennych. Plan ochrony pełniłby funkcję koordynującą w zakresie polityki przestrzennej ochrony przyrody na obszarze go dotyczącym – zapewniając jej spójność. Wobec treści art. 73 P.o.s. nie wykraczałoby poza ustawowe ramy dopuszczalnego zakresu, jednak w zakresie kształtowania możliwości zabudowy – a nie wprowadzania dodatkowego zakazu zabudowy. Nie niweczyłoby to ponadto znaczenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla kształtowania ładu przestrzennego we wszystkich jego aspektach<sup>28</sup>.

Warto przypomnieć, że według M. Kuleszy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – spaja układy działowe cząstkowe (jak ochrona przestrzeni rolniczej, zabudowa miast, ochrona przyrody) i jednocześnie stanowi podstawę na rzecz prawidłowego zagospodarowania terenu<sup>29</sup>. Bez właściwej regulacji tychże „cząstkowych układów działowych” osiągnięcie takiej roli przez plan miejscowy nie będzie możliwe.

Niewątpliwie słusznym kierunkiem zmian w obowiązującym prawie było zniesienie wymogu uzgodnienia przez właściwe rady gmin części ustaleń planów ochrony. Wymóg ten był niewątpliwie zbyt daleko idącym ograniczeniem możliwość realizacji ochrony przyrody. Trzeba przypomnieć, że już samo utworzenie parku narodowego i parku krajobrazowego, a więc form ochrony największych obszarowo, zależy od uzgodnienia przez właściwe miejscowo organy uchwałodawcze jednostek samorządu terytorialnego. Wprowadzenie procedur zwiększających kompetencje gmin w tworzeniu obszarowych form ochrony przyrody w praktyce wpłynęło na znaczące zablokowanie tego

---

<sup>28</sup> Za przyznaniem koordynującej roli miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego konsekwentnie opowiadał się J. Stelmasiak – op.cit.

<sup>29</sup> M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 29.

procesu<sup>30</sup>. Jak się wydaje, powodem jest częsta niechęć samorządów gminnych do narzucania ograniczeń w potencjalnym inwestowaniu i zagospodarowaniu terenów wynikających z szeroko rozumianych działań państwa. Tymczasem władze gminne, działając w interesie mieszkańców, muszą uwzględnić, że w planowaniu przestrzennym mamy do czynienia z triadą: interes indywidualny – interes gminy – interes ogólnopaństwowy<sup>31</sup>. Obowiązek uwzględniania ochrony przyrody wynika zarówno z przepisów ustaw szczególnych – jak art. 3 pkt 1 u.o.p., czy też art. 7 ust 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, jak i Konstytucji RP. Przepisy Konstytucji dotyczące szeroko rozumianej ochrony środowiska, a więc art. 5, art. 74 i art. 86 oraz dotyczące prawa własności – art. 21 ust. 1 art. 64 ust 1 nie pozostają bowiem w sprzeczności, dzięki ramom wskazanym przez zasadę proporcjonalności<sup>32</sup>.

## 5. Plany ochrony dla obszarów Natura 2000

Jednocześnie niezbędne stało się skorelowanie polityki ochronnej dotychczasowych obszarów chronionych z wprowadzeniem nowej formy ochrony przyrody – sieci Natura 2000 i wyznaczaniem obszarów chronionych w ramach tej sieci.

Obszary Natura 2000, w skład których wchodzi obszary specjalnej ochrony ptaków i obszary specjalnej ochrony siedlisk, są tworzone w wykonaniu zobowiązań powstałych po akcesji Polski do Unii Europejskiej do dostosowania naszego prawa do Prawa UE. Kluczowe znaczenie odgrywają tu postanowienia dyrektywy Rady 79/409/ EWG z 2.4.1979 r. w sprawie ochrony dzikich ptaków (tzw. „Dyrektywy ptasiej”) oraz Dyrektywy Rady 92/43/ EWG z 21.5.1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. „Dyrektywy habitatowej”). Pasuje to obszary Natura 2000 bardzo wysoko w hierarchii obszarów chronionych. Na taką ich rangę wskazuje również treść art. 27 u.o.p., zgodnie z którym wyznaczenie obszaru Natura

<sup>30</sup> Por. P. Otawski, *Obszary ochrony...*, s. 130.

<sup>31</sup> Por. W. Szwajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*, Toruń 1995, s. 122.

<sup>32</sup> Szerzej o konstytucyjnym obowiązku władz publicznych w zakresie ochrony środowiska i zasadzie proporcjonalności w monografii B. Rakoczego – zob. idem, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w konstytucji RP*, Toruń 2006, rozdz. VII, oraz w komentarzu L. Garlickiego do art. 74 Konstytucji – zob. idem (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003.

2000), zmiana jego granic lub likwidacja, nie wymaga uzgodnienia właściwych rad gmin. Zgodnie z art. 27 ust. 2 zasięgnięcia opinii wymaga natomiast opracowywany projekt listy obszarów Natura 2000.

Ani ustawa o ochronie przyrody ani też przepisy wykonawcze wyraźnie nie określają miejsca planu ochrony wśród planów ochrony innych obszarów chronionych. Nie dokonano tego także w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ani planów wojewódzkich<sup>33</sup>.

Zmiana ustawy o ochronie przyrody z 3.10.2008 r. zniosła szereg przepisów dotyczących relacji planów ochrony obszarów Natura 2000 i „starych” form ochrony przyrody, budzących poważne wątpliwości interpretacyjne. Obecnie na jednym terenie nie przewidziano możliwości obowiązywania dwóch planów ochrony, gdyż zgodnie z art. 30 ust. 3, plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego położonego w granicach obszaru Natura 2000, uwzględniający zakres, o którym mowa w art. 29, staje się planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000. Przepis ten rodzi jednak kolejne wątpliwości. Zakresy planów ochrony „starych” form ochrony przyrody oraz obszaru Natura 2000, oraz te określone w art. 2000, nie są bowiem tożsame. W szczególności zamiast ustaleń do studiów uwarunkowań i planów miejscowych planu ochrony dla obszarów Natura 2000 zawierać mają wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i miejscowych planach. Biorąc pod uwagę, że jedynie na niewielkim procencie powierzchni gmin obowiązują plany miejscowe, przepis ten, przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, pozostawałby jedynie postulatem. Należy go zatem interpretować rozszerzająco, z uwzględnieniem funkcjonalnego umiejscowienia planów ochrony i uznać, że „zmiany” dotyczą również sytuacji, gdy uchwalone mają być nowe plany miejscowe, na terenie dotychczas nimi nie objętym.

Obecnie plan ochrony sporządza i ustanawia się także dla części obszaru Natura 2000 – a więc tej, która nie była objęta ustanowionym już planem ochrony. Tym niemniej nadal należy uznać, że każdy z obszarów ochrony włączonych do sieci Natura 2000 winien mieć odrębnie ustanowiony plan ochrony<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Por. J. Sommer, *Obszary Natura 2000 a planowanie przestrzenne*, [w:] *Wybrane problemy planistyczne 2007 roku*, Wrocław 2007, s. 69.

<sup>34</sup> Por. W. Radecki, *op.cit.*, s. 137.

## 6. Wnioski końcowe

Z przedstawionej analizy wynika przede wszystkim, że plany ochrony pełnią podwójną rolę. Z jednej strony, przez swą moc wiążącą w stosunku do studiów uwarunkowań i planów miejscowych, pełnią funkcję gwarantującą osiągnięcie celów ochronnych przewidzianych dla obszarów chronionych. Z drugiej strony pełnią koordynującą funkcję w odniesieniu do ochrony przyrody na terenie danego parku narodowego, rezerwatu przyrody czy parku krajobrazowego. Pozwalają skoordynować politykę przestrzenną gmin sąsiadujących ze sobą, leżących na obszarze chronionym, w zakresie przestrzennej polityki ochrony przyrody. Takich skutecznych instrumentów – w zakresie współdziałania gmin sąsiadujących – nie wprowadziły zapisy u.p.z.p. Z uwagi na przewidziany ustawowo 20 – letni okres, na jaki plany ochrony są sporządzane, pozwalają one również zapewnić stabilność rozstrzygnięć planistycznych. Z kolei plan miejscowy, jako instrument realizacyjny, służy koordynacji polityki przestrzennej gminy ochrony wartości przyrodniczych danej formy ochrony przyrody z wartościami przyrodniczymi pozostałej części terenu objętego plan miejscowy. Może on bowiem obejmować również tereny na których nie występują obszarowe formy ochrony przyrody, dla których sporządza się plany ochrony. Biorąc pod uwagę narastające zagrożenie wartości przyrodniczych, w tym konieczność ograniczania skutków niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy, należy opowiedzieć się za celowością zwiększania roli planów ochrony w istniejącym systemie prawnym.

Nie sposób jednak pominąć faktu, że wobec zniesienia wymogu obligatoryjnego sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów poddanych ochronie zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, relacje między ustalenia planów ochrony a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w znacznej mierze utraciły swą doniosłość, gdyż mogą pozostać jedynie teoretycznym rozwiązaniem prawnym. Ponadto faktyczne przeniesienie planowania przestrzennego w zakresie rozwoju zabudowy na decyzje o warunkach zabudowy, powszechnie krytykowane w doktrynie, doprowadza do dalszej fragmentaryzacji zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym, wprowadza chaos, zwłaszcza że ustawowo określone uwarunkowania decyzji o warunkach zabudowy nie są w ścisły sposób dookreślone. Wymóg dokonania określonych uzgodnień nie daje wystarczającej gwarancji na realizację przyjętych w planie ochrony zasad ochrony przyrody.



W podsumowaniu należy stwierdzić, że obecny kierunek umiejscowienia planów ochrony obszarów chronionych w systemie planowania przestrzennego należy ocenić krytycznie.

Brak jest jednoznacznego przesądzenia o nadrzędności ustaleń zawartych w planach ochrony względem wszelkich aktów i decyzji wydawanych w procesie kreowania polityki przestrzennej gmin rozstrzygania o przeznaczeniu terenu – co wprowadziłoby jasną i zgodną z podstawowymi założeniami aksjologicznymi hierarchię interesów uwzględnianych w planowaniu przestrzennym. W miejsce tego ustawodawca wprowadził niejasny system wzajemnych uzgodnień pomiędzy organami gmin i organami realizującymi zadania w zakresie ochrony przyrody. Zależności te prowadzą do każdorazowego, indywidualnego określania wzajemnych relacji, co w nieuchronny sposób prowadzi do preferowania aktualnych interesów politycznych, czy też lokalnych interesów gospodarczych, nie dając gwarancji mniej atrakcyjnemu ze swej istoty interesowi polegającemu na ochronie przyrody. Wprowadzenie do obowiązującego porządku prawnego zapisów gwarantujących umocowanie planów ochrony wzmocni ochronę przyrody w planowaniu przestrzennym. Ponadto – wobec faktu, że znaczną część tych obszarów objęto formą ochrony obszarowej poprzez wyznaczenie obszarów Natura 2000 – stanowić będzie rzeczywiste wypełnienie obowiązku dostosowania polskiego prawa do przepisów wspólnotowych.