

**PAWEL MICKIEWICZ**

Spółeczna Akademia Nauk w Łodzi

**MACIEJ J. NOWAK**

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

## **REGIONALNI DYREKTORZY OCHRONY ŚRODOWISKA JAKO PODMIOTY WSPÓŁKSZTAŁTUJĄCE PRZESTRZEŃ**

**Abstract: Regional Directors for Environmental Protection as Subjects of Spatial Management.** The objectives important from the point of view of environmental protection can be implemented in different ways, using different management tools. Therefore, it should be noted that it fully seems reasonable to assume that some of the important goals in terms of environmental protection will be achieved through spatial management tools. The main objectives of this article are to determine how the spatial management system at local and regional level in Poland is carried out in relation to the environmental protection as well as to assess the current state of affairs in this area and to propose some changes. Particular attention was paid to the direct instrument of spatial management, which is the local development plan.

**Keywords:** Decisions on building conditions and land management, local development, space.

### **Wstęp**

Gospodarowanie przestrzenią wiąże się w znacznym zakresie z licznymi procedurami prowadzonymi do opracowania konkretnych dokumentów planistycznych (instrumentów zarządzania przestrzenią). Procedury te warunkują ostateczną treść wskazanych dokumentów. W związku z powyższym należy je traktować jako ważny element całego systemu planowania przestrzennego. Uczestniczą w nich także inne niż gminne organy administracji publicznej, wywierając w ten sposób istotny wpływ na treść miejscowych planów zago-

spodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wśród tych organów ważną rolę odgrywają regionalni dyrektorzy ochrony środowiska, dokonujący uzgodnień projektów na obszarowych formach ochrony przyrody (wyluczając parki narodowe).

Celem opracowania jest określenie tego, jak duży wpływ wywierają regionalni dyrektorzy ochrony środowiska w procedurze uzgodnieniowej w procesie gospodarowania przestrzenią. Postawiona została hipoteza badawcza: Regionalni dyrektorzy ochrony środowiska blokują w ramach procedury uzgodnieniowej w szerokim zakresie zróżnicowane koncepcje planistyczne. Zakres ich działań ze względu na niejasne regulacje ustawowe jest uznaniowy. W tym kontekście rola regionalnych dyrektorów w zarządzaniu przestrzenią jest określona nieprecyzyjnie i wymaga modyfikacji.

Na potrzeby opracowania przebadano uzgodnienia wydawane przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska względem projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji lokalizacyjnych. Użytkano również dane na temat najczęściej występujących w praktyce powodów dokonania odmowy uzgodnień.

## **1. Gospodarowanie przestrzenią a ochrona przyrody**

Gospodarowanie przestrzenią obejmuje szeroki system związany z różnymi sferami i problemami. Niewątpliwie wiąże się również w znacznym zakresie z ochroną przyrody. Jak wskazuje Otawski [2010] planowanie przestrzenne to jeden z podstawowych sposobów ochrony zasobów środowiska. Planowanie przestrzenne musi też obejmować tereny najbardziej wartościowe pod względem przyrodniczym. Obszarowe formy przyrody obejmują znaczną (tab. 1) część kraju.

Zastrzec trzeba, że powyżej zamieszczone zostały łączne powierzchnie obszarowych form ochrony przyrody – zarówno krajowych, jak i obszarów Natura 2000 [Habuda 2013]. Czasem poszczególne formy ochrony przyrody (zwłaszcza te związane z obszarami Natura 2000) mogą na siebie nachodzić. Jednak w podobnych przypadkach tym większy może być zakres problemów i celów ochrony występujących na poszczególnych obszarach. Z tab. 1 wynika, że największe powierzchnie związane z obszarowymi formami ochrony przyrody występują w woj. podkarpackim i warmińsko–mazurskim, a najmniejsze – w śląskim i opolskim (co w tych ostatnich podyktowane jest również mniejszą powierzchnią tych województw – nie ma to jednak wpływu bezpośredniego na zakres właściwości regionalnych dyrektorów ochrony środowiska).

Powierzchnia krajowych form ochrony przyrody i obszarów Natura 2000  
według właściwości regionalnych dyrekcji ochrony środowiska  
w badanym okresie

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Powierzchnia (ha) obszarowych form ochrony przyrody
Kraków	899 749,84
Opole	293 198,82
Rzeszów	1 015 701,93
Katowice	410 996,13
Olsztyn	1 723 546,45
Bydgoszcz	626 924,36
Lublin	885 032,63
Warszawa	1 342 278,36
Łódź	561 608,28
Wrocław	684 836,75

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska.

Tak więc zagospodarowanie konkretnego terenu oznaczać będzie w większości przypadków również wywieranie konkretnego wpływu na przyrodę. Wpływ ten może być zróżnicowany i polegać na:

- utrzymaniu (lub rozwoju) dotychczasowych walorów przyrodniczych terenu;
- oddziaływaniu na środowisko, ale w zakresie dającym się pogodzić ze zrównoważonym rozwojem;
- oddziaływaniu na środowisku w zakresie, który nie da się pogodzić ze zrównoważonym rozwojem.

Koncepcja zrównoważonego rozwoju stanowi prawną i środowiskową gwarancję m.in. tego, że rozwój gospodarczy, technologiczny, czy społeczny nie doprowadzi do nadmiernego niszczenia walorów przyrodniczych [Kryk 2012; Zielińska 2013]. Oczywiście, nie da się odgórnie „zadekretować”, ani wyodrębnić wszystkich przypadków, kiedy naruszenia środowiska są nadmierne, przekraczając możliwości wynikające ze zrównoważonego rozwoju. Ocena licznych, wzajemnie zróżnicowanych (nawet pod względem szczegó-

łów) stanów faktycznych należy do właściwych organów – wśród nich ważną rolę odgrywają właśnie regionalni dyrektorzy ochrony środowiska. Ich rola polega m.in. na ocenie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zgodnie z *Ustawą o ochronie przyrody*, plany miejscowe podlegają uzgodnieniu przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie ustaleń mogących mieć wpływ na ochronę przyrody w rezerwacie przyrody, parku krajobrazowym oraz obszarze chronionego krajobrazu [Poskrobko, Poskrobko 2012]. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, względem ww. obszarów wprowadzony został wymóg dokonania uzgodnień przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ww. obszarów bez podania kryteriów, na podstawie których uzgodnienie ma zostać przeprowadzone.

Nie budzi wątpliwości jednak to, że w każdym z wymienionych przypadków regionalny dyrektor ochrony środowiska powinien brać pod uwagę skutki realizacji zapisów planu miejscowego lub decyzji, dla przyrody [Nowak, Kiepas-Kokot 2014]. Chodzić będzie w tym kontekście przede wszystkim o ochronę szczególnie wartościowych składników przyrody oraz ochronę krajobrazu kulturowego.

W praktyce jednak może dojść do kontrowersji kiedy i w jakim zakresie regionalny dyrektor ochrony środowiska może odmówić dokonania uzgodnienia – blokując przynajmniej na jakiś czas uchwalenie planu miejscowego lub wydanie decyzji lokalizacyjnej. Jak wskazano powyżej, kryteria podane na szczeblu ustawowym są nieostre. Ustawodawca nie wyjaśnił, czy w tym kontekście chodzi tylko o działania związane z bezpośrednią oceną konkretnych zmian przyrodniczych, czy też o ocenę wyrażaną na szerszym poziomie, czyli – ujmując to inaczej – nie jest jasne, w jak wielu przypadkach i z jakich powodów regionalny dyrektor ochrony środowiska może w wiążącym stopniu wpływać na konkretne instrumenty zarządzania przestrzenią. W związku z powyższym wątpliwości może budzić to, jaka jest w rzeczywistości rola tego organu w systemie zarządzania przestrzenią. Czy jest to organ, który jedynie zatwierdza i nadzoruje proponowane zmiany przestrzenne, czy też może w większym stopniu współkształtuje zagospodarowanie przestrzeni.

Na marginesie wskazać można, że podobny problem występuje względem parków narodowych. Organem uzgadniającym jest w tym przypadku właściwy dyrektor parku narodowego. Z przeprowadzonych badań wynika, że dyrektorzy parków narodowych znacznie bardziej krytycznie weryfikują projekty

decyzji lokalizacyjnych, aniżeli projekty planów miejscowych, a główne przeznaczenie inwestycji przedkładanych do uzgodnienia obejmuje przede wszystkim cele mieszkaniowe, usługowe oraz inwestycje celu publicznego [Nowak 2013].

## 2. Uzgadnianie projektów planów miejscowych

W celu zweryfikowania hipotezy badawczej, przeprowadzono badania. Z dziesięciu regionalnych dyrekcji ochrony środowiska uzyskano informacje dotyczące roli wskazanych organów przy okazji uchwalanych planów miejscowych i wydawanych decyzji lokalizacyjnych, które mogą wywierać wpływ na ochronę przyrody w rezerwatach przyrody i parkach krajobrazowych.

Tabela 2

### Uzgodnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Liczba uzgodnień 2012	Liczba odmów uzgodnień 2012	Liczba uzgodnień 2013	Liczba odmów uzgodnień 2013
Kraków	65	8	38	9
Opole	14	4	22	11
Rzeszów	7	1	3	2
Katowice	41	0	57	2
Olsztyn	6	6	5	6
Bydgoszcz	9	10	2	1
Lublin	28	5	22	3
Warszawa	181	b.d.	154	b.d.
Łódź	11	1	17	10
Wrocław	76	18	72	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska.

Na podstawie tab. 2 wyliczyć można, że udział procentowy odmów uzgodnień planów miejscowych względem dokonanych uzgodnień wynosi łącznie 40,46%. Najwięcej pod względem procentowym odmów dokonali Regionalni Dyrektorzy Ochrony Środowiska w Olsztynie, Rzeszowie i Łodzi, a najmniej

– Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Katowicach. Można zauważyć tutaj pewną prawidłowość, związaną z tym, że w województwach, w których większa powierzchnia została objęta formami ochrony przyrody – regionalni dyrektorzy ochrony środowiska są bardziej krytyczni względem projektów planów. Znajduje to również potwierdzenie w badaniach dotyczących ujęcia procentowego odmów uzgodnienia w ogólnej liczbie uzgadnianych planów. Ogólnie można więc wskazać, że projekty planów miejscowych są kwestionowane w znacznym stopniu przez regionalnych dyrektorów ochrony środowiska – bardzo krytycznie i szczegółowo oceniających poszczególne zapisy. Wśród głównych powodów odmów dokonania przedstawiciele dyrekcji wymieniają:

- naruszenie zakazów występujących w ramach form ochrony przyrody (np. zakazów likwidowania zadrzewień śródpolnych, zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego);
- niezgodność planów z celami ochrony form ochrony przyrody;
- lokalizację zabudowy na ciągach, punktach widokowych, na przebiegu korytarzy ekologicznych, przy ścianie lasu, w otulinach biologicznych rzek, w terenach otwartych, na stromych stokach i miejscach występowania cennych siedlisk przyrodniczych;
- brak pełnej dokumentacji planistycznej;
- nieprawidłowe wyznaczenie granic obszarów chronionych.

Wśród najważniejszych powodów odmowy uzgodnienia planów miejscowych występują więc zarówno powody proceduralne (brak wyznaczonej dokumentacji, złe wyznaczenie formy ochrony przyrody w planie), jak i merytoryczne. Te ostatnie wiążą się przede wszystkim z dopuszczeniem zabudowy na terenach cennych pod względem przyrodniczym. W tym zakresie można więc przyjąć, że to regionalni dyrektorzy ochrony środowiska przesądzają o tym, jakie inwestycje na obszarach cennych przyrodniczo mogą zostać określone w planach miejscowych. Mają więc duży wpływ na zagospodarowanie terenów. Nie sprowadza się on jedynie do możliwości negocjowania konkretnych zapisów, ale składania propozycji odnośnie do dopuszczalnego (zgodnego z wymogami przyrodniczymi) ich zagospodarowania.

Wskazać też należy, że w zdecydowanie większym zakresie uzgodnienia dotyczą ochrony przyrody w parkach krajobrazowych, a w mniejszym – w rezerwach przyrody. Wiąże się to z zakresem powierzchniowym obu form ochrony przyrody.

Z powyższego wynika więc, że w badanych przypadkach, w latach 2012–2013 regionalni dyrektorzy bardzo aktywnie uczestniczyli w uzgadnianiu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obsza-

rach objętych ich właściwością. Dokonanie odmowy średnio 40% projektów planów miejscowych oznacza bardzo poważny wpływ na zagospodarowanie przestrzeni. Zakładając, że plany miejscowe stanowią podstawowe instrumenty zarządzania przestrzenią – tym bardziej istotna wydaje się rola regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Z uzyskanych informacji wynika też, że przy większości uzgodnień przedmiotem analiz było przede wszystkim to, jakie przeznaczenie nieruchomości zostało ostatecznie zaplanowane.

Uzupełniając przeprowadzono badania statystyczne. Dla średniej liczby odmów uzgodnienia planów miejscowych za dwa lata oraz dla powierzchni form ochrony przyrody w województwie obliczono analizę korelacji. Wyszła korelacja istotna 0,5948. Wynik ten należy jednak przy interpretacji traktować z pewną ostrożnością. Korelacja istotna nie wyszła bowiem przy analogicznych badaniach dotyczących liczby odmów uzgodnień decyzji lokalizacyjnych w ogólnej liczbie wydanych decyzji (-0,0391) oraz badaniach dotyczących relacji odmów uzgodnień planów i decyzji (0,3721). Mając na uwadze powyższe, trzeba jednak wskazać to, że w pewnym zakresie znajduje uzasadnienie teza, że wielkość powierzchni przeznaczonej na obszarowe formy ochrony przyrody w znacznym zakresie wpływa na krytycyzm organów ochrony środowiska przy ocenie planów miejscowych. Plany są podstawowym, wywołującym największe konsekwencje instrumentem zarządzania przestrzenią i niewątpliwie, większy zakres zagadnień środowiskowych odnoszących się do poszczególnych części województwa determinuje bardziej szczegółową analizę wybranych postanowień planistycznych.

### **3. Uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**

Przy braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzje lokalizacyjne). O ile plany miejscowe mogą obejmować większą liczbę różnych zapisów i inwestycji (możliwych do zakwestionowania przez rdoś), o tyle decyzje w większym stopniu odnoszą się do konkretnych zaplanowanych przez poszczególne osoby inwestycji. Zasadne jest więc przeanalizowanie tego, jak w odniesieniu do wskazanego instrumentu zarządzania przestrzenią kształtują się dane dotyczące uzgodnień.

## Uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska	Liczba uzgodnień 2012	Liczba odmów uzgodnień 2012	Liczba uzgodnień 2013	Liczba odmów uzgodnień 2013
Kraków	1083	3	926	4
Opole	92	2	71	1
Rzeszów	376	14	329	130
Katowice	77	0	89	12
Olsztyn	281	27	252	49
Bydgoszcz	684	7	704	22
Lublin	427	0	417	6
Warszawa	4927	275	4444	127
Łódź	675	15	677	58
Wrocław	254	1	216	2

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w regionalnych dyrekcjach ochrony środowiska.

Udział procentowy odmów uzgodnień wobec dokonanych uzgodnień wynosi 5,81% (tab. 3). Najwięcej pod względem procentowym odmów zostało dokonanych przez Rzeszowski Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, a najmniej – Lublińskiego Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Podkreślić należy, że jest to zdecydowanie niższy wynik, niż w przypadku uzgadnianych planów miejscowych. Wśród powodów tych różnic należy wymienić:

- odmienne cechy planów miejscowych i decyzji lokalizacyjnych;
- zdecydowanie większą liczbę decyzji lokalizacyjnych;
- mniejszą rangę decyzji lokalizacyjnych i nieco odmienne skutki, niż obejmujących większą powierzchnię planów miejscowych.

Również w przedmiotowym przypadku zdecydowanie większa liczba postępowań uzgodnieniowych odnosiła się do parków krajobrazowych, a mniejsza – rezerwatów przyrody. Wśród głównych powodów dokonania odmowy uzgodnień decyzji, przedstawiciele regionalnych dyrekcji ochrony środowiska wskazują:



- sprzeczność inwestycji z zakazami obowiązującymi na terenie danych form ochrony przyrody;
- lokalizację zabudowy na obszarach cennych przyrodniczo (w punktach widokowych, korytarzach ekologicznych, przy ścianie lasu itd.);
- brak przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko;
- zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych;
- zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w określonej odległości od rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;
- zakaz likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych.

Odmowa uzgodnień decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ma miejsce zdecydowanie rzadziej, niż odmowa dokonania uzgodnień planów miejscowych. Niemniej jednak przeprowadzane badania potwierdzają istotną rolę regionalnych dyrektorów ochrony środowiska również w tym zakresie. Na tym tle należy zastanowić się nad rzeczywistą rolą wskazanych organów w systemie zarządzania. W praktyce, przy dokonywaniu uzgodnień – zarówno pod względem ilościowym i jakościowym – pozycja regionalnych dyrektorów ochrony środowiska wydaje się najważniejsza. W porównaniu do innych organów (np. Ministra właściwego ds. zdrowia, zarządców drogowych, dyrektorów parków narodowych), regionalni dyrektorzy ochrony środowiska uzgadniają:

- dużą liczbę projektów,
- odnoszących się do relatywnie dużej powierzchni,
- na podstawie dosyć szeroko określonych kryteriów.

Problemem jest – jak już wskazano powyżej – pewien subiektywizm związany z kryteriami dokonywanych uzgodnień. Jako przykład posłużyć może pewne studium przypadku. Właściciel nieruchomości złożył wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przedsięwzięcia polegającego na utworzeniu przedszkola niepublicznego. Projekt pozytywnej decyzji został zablokowany (przez odmowę uzgodnienia) przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w O. Dyrektor stwierdził, że dbając o ochronę przyrody ma kompetencje, żeby zbadać, czy rzeczywiście w danym przypadku realizowany będzie cel publiczny. Aby to zweryfikować, zaczął badać, czy rzeczywiście w danym miejscu powstanie przedszkole. Robił to jednak błędnie, sprawdzając czy wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą dotyczącą utrzymywania różnych form oświaty (a przy przedszkolach niepu-

blicznych nie ma takiego obowiązku) oraz czy zostało wydane odpowiednie zezwolenie wójta na założenie przedszkola (które proceduralnie wydane być powinno znacznie później). Doprowadza to więc do sytuacji, w której regionalna dyrekcja ochrony środowiska, na własne subiektywne (i często błędne) wyczucie próbuje przeprowadzić jakieś analizy, co w szerszej perspektywie uderza w stabilność porządku przestrzennego i kryteriów związanych z zarządzaniem publicznym. Jest to niewątpliwie zaniedbanie systemowe, które może stwarzać negatywne i konsekwencje i co najmniej dyskomfort nie tylko u stron postępowania, ale również odpowiedzialnych organów.

## Zakończenie

Dokonując ostatecznej oceny wyników uzyskanych badań pamiętać należy o tym, że w poszczególnych gminach występować będzie odmienna polityka przestrzenna, również względem obszarów cennych przyrodniczo [Drzazga 2015]. Jest to ważne przy weryfikowaniu stanowisk organów ochrony środowiska. Trochę z tego powodu dużą ich część można uznać za zróżnicowaną.

Niemniej jednak zróżnicowane działania gmin w związku z planowaniem przestrzennym, nie stanowią uzasadnienia dla zbyt dużego subiektywizmu przy postępowaniu organów ochrony środowiska. Zastanović należy się również nad tym, czy rola regionalnych dyrektorów ochrony środowiska w systemie zarządzania przestrzenią nie jest bardziej istotna, w większym stopniu wyróżniająca się niż innych organów uzgadniających. Tym bardziej, że nie ogranicza się ona tylko do dokonywania uzgodnień, ale także:

- udziału w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko i kształtowaniu lokalizacji konkretnej inwestycji (której to lokalizacji nie można następnie zmienić);
- udziału w strategicznej ocenie oddziaływania na środowiska dla planów miejscowych i studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- udziału w kształtowaniu przestrzeni na innych formach ochrony przyrody, w tym prowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz opracowaniu m.in. zawierających wskazania do planów miejscowych, planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000.

Można więc przyjąć, że faktycznie, na różnych etapach regionalny dyrektor ochrony środowiska uczestniczy i przesądza *de facto* o kształtowaniu przestrzeni. Można zaryzykować nawet tezę, że jego rola w zarządzaniu przestrzenią – pod względem zakresu działań, może być porównywalna do roli

organów samorządu województwa. Ważne jest jednak to, aby rola ta została doprecyzowana.

## Literatura

- Drzazga D., 2015, *Planowanie w ochronie i kształtowaniu walorów przyrodniczych przestrzeni w obszarach zurbanizowanych*, [w:] *Gospodarowanie przestrzeni miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, T. Kudłacz, P. Lityński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXI, Warszawa, s. 140-147.
- Habuda A., 2013, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Difin, Warszawa, s. 17–24.
- Kryk B., 2012, *Gospodarowanie i zarządzanie środowiskiem*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin, s. 273.
- Nowak M., 2013, *Wpływ organów parków narodowych na zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym* „Studia regionalne i lokalne”, nr 3/2013, Scholar, Warszawa, s. 99.
- Nowak M., Kiepas–Kokot A., 2014, *Ograniczenia środowiskowe w instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu gminnych w województwie zachodniopomorskim*. „Studia regionalne i lokalne”, nr 4/2014, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa, s. 163.
- Otawski P., 2010, *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego*, [w:] *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Z. Cieślak, A. Fogel (red.). Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa, s. 66.
- Poskrobko B., Poskrobko T., 2012, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa, s. 168–191.
- Zielińska A., 2013, *Gospodarowanie na obszarach cennych przyrodniczo w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Wyd. UE, Wrocław, s. 43–46.