

**DAMIAN ŁOWICKI
ANDRZEJ MIZGAJSKI**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

INTEGROWANIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I OCHRONY ŚRODOWISKA W PRAWODAWSTWIE NIEMIECKIM. ODNIESIENIA DLA POLSKI

Wstęp

Według prognoz Europejskiej Agencji Środowiska niekorzystne zmiany w strukturze użytkowania ziemi będą jedną z głównych przyczyn pogarszania się stanu środowiska w Europie w najbliższych latach¹. Przewiduje się dalszą rozbudowę sieci dróg i innych elementów infrastruktury, trwa powiększanie się powierzchni terenów zurbanizowanych i zasiedlanie obszarów podmiejskich. Łączna długość autostrad w Unii Europejskiej ma w ciągu 10 lat zwiększyć się o ok. 12 000 km.

Propozycja Komisji Europejskiej w sprawie 6. Programu działań Unii Europejskiej dotyczących środowiska² ukazuje wagę planowania przestrzennego w procesie przeciwdziałania negatywnym skutkom procesów urbanizacji. Osobny rozdział tego materiału dotyczy decyzji na szczeblu regionalnym i lokalnym, które determinują charakter i intensywność użytkowania ziemi. Za pierwszoplanowe wśród przewidywanych działań wdrożeniowych uznaje się coraz szersze uwzględnianie wymiaru terytorialnego w ochronie środowiska.

Proces przygotowania do wstąpienia Polski do Unii Europejskiej wiąże się z nowym podejściem do wielu aspektów polityki regionalnej,

¹ *Environment in the European Union at the turn of the century*. Environmental assessment report No 2. European Environment Agency, 1999. <http://reports.eea.eu.int/92-9157-202-0/eu>

² Proposal for a Decision of the European parliament and of the council laying down the Community Environment Action Programme 2001-2010 (Presented by the Commission), Brussels, 24.1.2001

w tym do planowania przestrzennego i ochrony środowiska, a także do relacji między nimi.

II Polityka ekologiczna państwa przyjęta przez Sejm w sierpniu 2001 r.³ uznaje system planowania przestrzennego za podstawowe narzędzie zarządzania środowiskiem na najbliższe dziesięciolecie. Najważniejsze zadania z tym związane mają wyraźne powiązania z polityką regionalną. Należą do nich: szersze uwzględnienie problemów ochrony i kształtowania obszarów leśnych i zadrzewień, zmniejszenie skali narażenia mieszkańców na ponadnormatywny hałas, zwłaszcza transportowy, zmniejszenie zapotrzebowania na transport, poprawa relacji między powierzchnią terenów intensywnie zainwestowanych a powierzchnią terenów otwartych w jednostkach miejskich.

Aktualna polityka ekologiczna państwa⁴, która stanowi uszczegółowienie II Polityki uznaje potrzebę ściślejszego harmonizowania dokumentów planistycznych między poszczególnymi poziomami planowania oraz zwiążanie ich z problematyką ochrony środowiska. Najważniejsze zalecenia w tym zakresie to:

- wprowadzenie do nowej *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* zapisów szczegółowo regulujących zakres i sposób przedstawiania ustaleń dotyczących ochrony środowiska;
- ustalenie i wdrożenie wytycznych dotyczących uwzględniania ustaleń koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w planach zagospodarowania przestrzennego;
- weryfikacja miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w celu uwzględnienia w nich ustaleń polityki ekologicznej państwa;
- wdrożenie postępowania w sprawie oddziaływania na środowisko w koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej trzeba się spodziewać przyspieszenia przekształceń struktury przestrzennej w skali lokalnej i regionalnej, które nie będą zapewne obojętne dla środowiska. Zintegrowanie planowania przestrzennego i ochrony środowiska jest wyrazem pierwszeństwa zapobiegania zanieczyszczeniom przed działaniami naprawczymi.

Republika Federalna Niemiec należy do tych państw UE, które mają dużą gęstość zaludnienia, wysoki poziom uprzemysłowienia kraju

³ http://www.mos.gov.pl/mos/publikac/Raporty_opracowania/pol_ekolII_nowy//index.html

⁴ *Polityka ekologiczna państwa na lata 2003-2006 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2007-2010*, http://www.mos.gov.pl/1materialy_informacyjne/raporty_opracowania/

oraz rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną. Wpływ decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego na jakość środowiska jest tam szczególnie duży. W związku z tym kraj ten wypracował zaawansowane procedury uwzględniania wymogów ochrony środowiska i krajobrazu w planowaniu przestrzennym. Celem opracowania jest przedstawienie wybranych elementów niemieckiego systemu planowania przestrzennego w kontekście ochrony środowiska i odniesienie do polskich uregowań w tym zakresie.

Ogólne planowanie przestrzenne

W Niemczech działa czterostopniowy system planowania przestrzennego, a jego podstawową cechą jest hierarchiczność (tab. 1). Istnieje obowiązek uwzględniania ustaleń planów wyższego rzędu w planach niższych poziomów. Jednak zależność ta nie jest jednokierunkowa, gdyż w tworzeniu planów wyższego szczebla uczestniczą również przedstawiciele administracji szczebla niższego.

Najwyższy jest federalny poziom planowania przestrzennego. Zgodnie z Art. 75.4. Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec władze federalne mają kompetencje ramowe w ustanawianiu prawa, natomiast Art. 72.1. Konstytucji pozwala krajom związkowym na stanowienie prawa wszędzie tam, gdzie nie sięga prawodawstwo federalne. Zgodnie z tymi przepisami poziom federalny planowania nie polega na sporządzaniu planów, lecz na określaniu ram kierunkowych, które mają charakter raczej informacyjny. Podstawą prawną gospodarki przestrzennej całego państwa jest *Ustawa o porządku przestrzennym*⁵ natomiast głównym dokumentem planistycznym są *Orientacyjne ramy polityki porządku przestrzennego* z 1993 r.⁶ oraz opracowane na ich podstawie *Polityczne ramy postępowania w dziedzinie porządku przestrzennego* uchwalone w 1996 r. na konferencji ministrów krajów związkowych odpowiedzialnych za porządek przestrzenny⁷.

⁵ Raumordnungsgesetz ROG vom 18. August 1997 (BGBl. I, S. 2081) z późn. zmianami, polskie tłumaczenia niemieckich terminów specjalistycznych przyjęto za: Niewiadomski Z., *Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, Hannover 2001.

⁶ Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen, Leitbild für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland vom Februar 1993, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, <http://www.urban21.de/infosite/dokumente.htm>.

⁷ Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (1996): Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung *Raumordnerische Instrumente zum Schutz und zur Entwicklung von Freiraumfunktionen* vom 29.03.1996, [w:] Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1997), Entschließungen der Ministerkonferenz für Raumordnung 1993-1997, Bonn.

Tabela 1

Struktura planowania przestrzennego w Niemczech

Wykonawca planu	Poziom planowania	Zadania	Podstawy prawne	Narzędzia
Federacja	Federalny porządek przestrzenny	Wyznaczenie celów federalnych Koordynacja federalnego planowania resortowego Koordynacja planowania krajowego	Ustawa o porządku przestrzennym	Ramy orientacyjne polityki zagospodarowania państwa
Kraj związkowy	Planowanie krajowe	Wyznaczenie celów krajowych Koordynacja krajowego planowania resortowego Ustalenie uprawnień dla regionów Kontrola regionów	Krajowa ustawa o porządku przestrzennym	Krajowy program zagospodarowania przestrzennego Plan rozwoju kraju związkowego
Region	Planowanie regionalne	Wyznaczenie celów dla regionu Ustalenie uprawnień gmin Kontrola gmin	Krajowa ustawa o porządku przestrzennym	Regionalny program zagospodarowania przestrzennego Plany regionalne
Gmina	Planowanie lokalne	Wytyczne budowlane	Kodeks budowlany Rozporządzenie o użytkowaniu budowlanym Rozporządzenie o znakach graficznych	Plan użytkowania terenu Plan zabudowy

Właściwe planowanie przestrzenne zaczyna się dopiero na poziomie krajów związkowych. Na tym szczeblu jest ono określane mianem planowania krajowego i leży w kompetencji wyższych urzędów planowania poszczególnych krajów związkowych. Podstawę prawną stanowią przepisy prawne poszczególnych krajów związkowych, których główne regulacje obejmują sporządzanie planów i programów porządku przestrzennego, formułowanie celów dla polityki przestrzennej, kontrolę pojedynczych projektów, zasady uczestniczenia w planach federalnych, koordynację planowania resortowego na terenie kraju związkowego oraz nadawanie uprawnień w zakresie planowania niższego szczebla (regionalnego) i kontrola tego szczebla.

Pomostem między planowaniem krajowym a gminnym jest planowanie regionalne. Konkretyzuje ono założenia planów i programów kraju związkowego i tworzy ramy dla planowania przestrzennego gmin. Planowanie dla części kraju związkowego jest przewidziane w federalnej *Ustawie o porządku przestrzennym*, która jednak nie definiuje pojęcia regionu. W konsekwencji struktura planowania regionalnego w poszczególnych krajach związkowych jest bardzo zróżnicowana. Podmiotami planowania regionalnego są związki gmin lub urzędy administracji państwowej. W Kraju Saary i Szlezwiku Holsztynie plany te są sporządzane przez urzędy krajowe, w Północnej Nadrenii-Westfalii i Saksonii-Anhalt przez okręgowe rady planistyczne, w Badenii-Wirtembergii, Bawarii, Brandenburgii, Hesji, Pomorzu Przednim, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii przez regionalne związki planistyczne, natomiast w Dolnej Saksonii są one tworzone w powiatach.

Na podstawie Kodeksu budowlanego⁸ gmina jest suwerenną władzą planistyczną na szczeblu lokalnym. Planowanie gminne jest też nazywane planowaniem miejscowym lub komunalnym. Najważniejszym jego narzędziem są plany-wytyczne budowlane. Według §1.3. Kodeksu budowlanego, gminy mają obowiązek ich sporządzania, gdy warunki rozwoju i porządku w gminie tego wymagają. W praktyce oznacza to, że pozwolenie na budowę jest możliwe tylko na podstawie prawomocnych planów przestrzennych. Przy sporządzaniu planów miejscowych gminy bazują na następujących regulacjach prawnych szczebla federalnego:

- Kodeks budowlany, który reguluje przede wszystkim zagadnienia planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym w zakresie porządku gruntowego, wywłaszczeń, uzbrojenia w infrastrukturę komunalną, kroków realizacyjnych oraz ochrony środowiska;

⁸ Baugesetzbuch BauGB vom 8. Dezember 1986 (BGBl.I, S. 2253) z późn. zmianami.

- *Ustawa o środkach prawnych dla Kodeksu budowlanego*⁹ – zawiera zmiany terminów i uzupełnienia kodeksu budowlanego;
- Rozporządzenie o użytkowaniu budowlanym¹⁰ wydanym przez ministra gospodarki przestrzennej, budownictwa i urbanistyki, regulowane jest przez §2.5 Kodeksu budowlanego i dotyczy praktycznego wykonania ustaleń, co do sposobu użytkowania terenu, rodzaju zabudowy, dopuszczalnych wymiarów budowli itp.;
- Rozporządzenie o znakach graficznych¹¹, które objaśnia wymogi dla graficznego przedstawienia planu.

Plany na poziomie lokalnym dzielą się na:

- Plany użytkowania terenu – według § 5 kodeksu budowlanego mają one przedstawiać planowaną strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy. Są one sporządzane dla całego obszaru gminy, z reguły w skali 1:10 000 i nie powodują skutków prawnych względem osób trzecich.
- Plany zabudowy – według § 9.1. Kodeksu budowlanego są rozwinięciem planu użytkowania terenu dla części gminy, ale w przeciwieństwie do niego są wiążące nie tylko dla instytucji i organizacji publicznych, ale także dla osób trzecich (publicznych i prywatnych). Ich skala wynosi zwykle 1:1000.

W porównaniu z Niemcami w polskim systemie planowania przestrzennego szczebel subregionalny (powiatowy) występuje tylko marginalnie. W powiatach nie tworzy się planów zagospodarowania przestrzennego.

Następne różnice dotyczą zależności pionowych. Kompetencje krajów związkowych są znacznie większe niż polskich województw, gdyż kontrolują one regiony oraz nadają im uprawnienia w planowaniu, a te z kolei sprawują nadzór nad gminami. Również w Polsce nowa *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*¹² wzmacnia zależność pionowe w planowaniu przestrzennym. Przewiduje ona obowiązek uwzględniania w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* zasad określonych w planie zagospodarowania przestrzennego

⁹ BauGBMaßnG Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch vom 28. April 1993 (BGBl. I, S. 622).

¹⁰ Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke BauNVO – Baunutzungsverordnung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I 1990 S. 132; II 1990 S. 889, 1124; 1993 S. 466).

¹¹ Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung 1990 – PlanzV 90) vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I S. 58).

¹² *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Tekst Ustawy ustalony ostatecznie po rozpatrzeniu poprawek Senatu).

województwa. Z kolei ustalenia *Studium* są wiążące przy sporządzaniu planu miejscowego. Trzeba jednak wskazać, że *Studium* nie jest aktem prawa miejscowego, a zatem jest to dokument, który obowiązuje bezpośrednio tylko administrację gminy.

Podstawowa różnica między oboma krajami polega na stopniu szczegółowości planów. Zapisy planu użytkowania terenu są w Niemczech bardziej precyzyjne niż zapisy *Studium*, a zapisy planu zabudowy są bardziej precyzyjne niż polskie plany miejscowe. Ponadto plan zabudowy stanowi konieczną podstawę do uzyskania pozwolenia na budowę lub zmianę użytkowania terenu. W Polsce natomiast wymagana jest decyzja administracyjna poprzedzająca pozwolenie na budowę, która określa warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. W sytuacji braku planu miejscowego decyzja ta zastępuje go. Na mocy *Ustawy z 1984 r. o planowaniu przestrzennym*, gminy sporządzały jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy. *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.* zmieniła tę sytuację nakładając na gminy obowiązek posiadania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* dla całej gminy, ale plany miejscowe przestały być obowiązkowe. Plany powstałe na mocy *Ustawy z 1984 r.* miały obowiązywać do końca 1999 r., a potem stracić ważność. Ich miejsce powinny były zająć nowe, opracowane na mocy *Ustawy z 1994 r.* Jednak gminy bardzo opieszale przystępowały do ich opracowania. Te, które powstały obejmują często tylko niewielkie wycinki terenu, czasem pojedyncze działki, a nawet ich części. Konsekwencją takiej sytuacji było przedłużenie przez Sejm ważności starych planów najpierw do końca 2001¹³, a potem do końca 2002¹⁴.

Planowanie krajobrazu

Planowanie krajobrazu zostało wprowadzone w Niemczech w 1976 r. Obecnie podstawę prawną dla niego stanowią ustawy federalne *o ochronie przyrody i pielęgnacji krajobrazu*¹⁵ (rozdz. drugi)

¹³ *Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 o zmianie Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 111, poz. 1279).

¹⁴ *Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 o zmianie Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 154, poz. 1804).

¹⁵ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG). Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (BNatSchGNeuregG) vom 25. März 2002 (BGBl. I 2002 S 1193).

i o porządku przestrzennym¹⁶ (§ 7.3.1) oraz ustawy w poszczególnych krajach związkowych regulujące problematykę ochrony przyrody.

W odróżnieniu od Polski, gdzie krajobraz rozumiany jest najczęściej w sensie fizjonomicznym, w Niemczech traktowany jest on jako byt materialny obejmujący przestrzenny wycinek geosfery odznaczający się jednolitą strukturą i jednakowym układem substancji i procesów biotycznych i abiotycznych, naturalnych i antropogenicznych w jego obrębie¹⁷. Planowanie krajobrazu w Niemczech jest jednym z podstawowych instrumentów ochrony przyrody, gdyż koncentruje się bardziej na ujęciu przestrzennym niż technicznym i kładzie nacisk na działania zapobiegawcze. Przyczynia się ono, obok regulacji dotyczących ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego, do kształtowania porządku przestrzennego jako aspektu ochrony środowiska i wzmocnienia w nim mechanizmów regulacyjnych i regeneracyjnych.

Wśród głównych aspektów planowania krajobrazu jest kształtowanie elementów biotycznych, abiotycznych oraz funkcjonowania ekosystemów, ujmowanie kwestii estetyki krajobrazu w kontekście możliwości wypoczynku w pobliżu miejsca pracy i zamieszkania, a także ochrona krajobrazu kulturowego, o wyróżniających się walorach historycznych i kulturowych np. aleje przydrożne, stare winnice, ogrody, tradycyjną zabudowę, jazy na rzekach, itp.

Zaletą dokumentów dotyczących planowania krajobrazu jest przedstawienie rzeczywistego stanu przyrody i krajobrazu oraz jego ocena, a na tym tle określenie stanu zamierzonego wraz z katalogiem niezbędnych działań dla jego osiągnięcia. Dane te służą do oceny przydatności terenu do różnych form użytkowania terenu oraz do projektowania systemów obszarów chronionych powiązanych korytarzami ekologicznymi. Treści tych dokumentów stanowią ponadto ważne przesłanki do tworzenia dokumentów eksperckich związanych z postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko.

Planowanie krajobrazu w Niemczech wykazuje ścisły związek z ogólnym planowaniem przestrzennym, nie występuje jednak poziom federalny (tab. 2).

Federalna *Ustawa o ochronie przyrody i pielęgnacji krajobrazu* (§ 15) nakłada na kraje związkowe i regiony obowiązek sporządzania programów krajobrazu i ramowych planów krajobrazu. Jednostką kompetentną dla sporządzania programu krajobrazu jest właściwe ministerstwo ds.

¹⁶ Raumordnungsgesetz R06 vom 18. August 1997 (B6BLI, S. 2081) z późn. zmianami.

¹⁷ NEEF, E. (1967): *Die Theoretischen Grundlagen der Landschaftslehre*. Gotha-Leipzig,

Tabela 2

Dokumenty na różnych poziomach planowania przestrzennego i krajobrazowego w Niemczech

Poziom planowania	Ogólne planowanie przestrzenne	Planowanie krajobrazu	Skala planu
Kraj związkowy	Program gospodarki przestrzennej	Program krajobrazu	1:300 000
Region	Plan regionalny	Ramowy plan krajobrazu	1:100 000
Gmina	Plan użytkowania terenu	Plan krajobrazu	1:10 000
	Plan zabudowy	Plan zagospodarowania zieleni	1:2500-1:1000

ochrony przyrody danego kraju związkowego, które w większości krajów jest także kompetentne w dziedzinie ogólnego planowania przestrzennego. W krajach tych wymagania programu krajobrazu zintegrowane są w programie gospodarki przestrzennej. Samodzielne programy krajobrazu istnieją tylko w Badenii-Wirtembergii i w Dolnej Saksonii. Podobnie jest na poziomie regionalnym, gdyż organy zajmujące się planowaniem przestrzennym sporządzają również ramowe plany krajobrazu. Inne kraje mają specyficzne regulacje: w Kraju Saary i Szlezwiku-Holsztynie powstają na poziomie krajowym, w Bawarii przygotowują je wyższe urzędy ochrony środowiska, w Hesji, Północnej Nadrenii-Westfalii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii nie tworzy się oddzielnych ramowych planów krajobrazu, ale treści obejmujące kształtowanie krajobrazu są uwzględniane w planowaniu przestrzennym. Ramowe plany krajobrazu są wiążące w takim zakresie, w jakim zostały uwzględnione w regionalnych dokumentach planowania przestrzennego, z którymi są ściśle powiązane.

Także na poziomie gminy status planowania krajobrazu przedstawia się bardzo różnie. Prawo federalne nie nakłada na kraje związkowe bezwzględnego obowiązku sporządzania planów krajobrazowych. Wymaga tylko ich wykonania, „gdy jest to niezbędne ze względu na wymagania ochrony przyrody i krajobrazu”. Zasadę tę stosuje też większość krajów związkowych. Wyjątkami są Saksonia i Brandenburgia, gdzie gminy wykonują obowiązkowo plany krajobrazu dla całego terytorium. W Niemczech można wyróżnić trzy modele ze względu na pozycję prawną oraz ścisłość powiązań planowania krajobrazu z ogólnym planowaniem przestrzennym:

- Integracja ścisła – plan krajobrazu opracowywany jest przez podmiot planowania miejscowego, ma charakter programu i jest integralną częścią planu użytkowania terenu (Bawaria, Nadrenia-Palatinat).
- Integracja luźna – plan krajobrazu jest sporządzany równolegle z planem użytkowania terenu. Nie istnieje samodzielnie jako akt prawny, ale jego ustalenia powinny znaleźć się w planach użytkowania terenu i wtedy stają się obowiązujące jako przepis gminny (Brandenburgia, Hesja, Saksonia, Saksonia-Anhalt, Szlezwig-Holsztyn, Turynia, Badenia-Wirtembergia, Kraj Saary, Dolna Saksonia, Meklemburgia-Pomorze Przednie).
- Brak integracji – plan krajobrazu jest sporządzany przez organ ochrony przyrody, ale tylko dla terenu niezabudowanego i ma tam charakter prawny obowiązujący równolegle z planem użytkowania terenu (Północna Nadrenia-Westfalia).

Pod względem liczby sporządzanych planów krajobrazu w zachodniej części Niemiec najbardziej zaawansowana jest Nadrenia-Palatinat, gdzie ponad 60% gmin przystąpiło do tworzenia drugiej ich edycji. Prawie wszystkie gminy miały je już w 1986 r. Spośród wschodnich krajów związkowych wyróżnia się Saksonia, gdzie ok. 40% gmin ma plan krajobrazu.

W Polsce zaawansowane wdrażanie planowania ochrony krajobrazu ogranicza się do parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, gdzie stanowi ono element planów ochrony tych terenów. Nowy zapis prawny pojawił się w *Ustawie Prawo ochrony środowiska*¹⁸, która wprowadza opracowanie ekofizjograficzne jako nowy instrument mający służyć uwzględnieniu warunków przyrodniczych, w tym krajobrazowych, przy sporządzaniu projektu planu zagospodarowania przestrzennego gminy lub województwa. Zakres i cele opracowania ekofizjograficznego są podobne do niemieckich planów krajobrazu i obejmują¹⁹:

- rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, w tym dokumentację w zakresie struktury przyrodniczej obszaru, w tym różnorodności biologicznej, powiązań przyrodniczych obszaru z jego szerszym otoczeniem oraz walorów krajobrazowych i ich ochrony prawnej;
- diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska z uwzględnieniem oceny odporności środowiska na degradację oraz jego zdolności do

¹⁸ Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. Nr 62, poz 627) z późn.i zmianami.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298).

regeneracji, oceny stanu zachowania walorów krajobrazowych i możliwości ich kształtowania oraz oceny zgodności dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania obszaru z cechami i uwarunkowaniami przyrodniczymi;

- wstępną prognozę dalszych zmian zachodzących w środowisku.

Podobnie, jak w większości niemieckich krajów związkowych opracowania te wykonuje się przed podjęciem prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektem planu zagospodarowania przestrzennego województwa a ich ustalenia powinny być zawarte w tych planach.

Oceny oddziaływania na środowisko

Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest kluczowym instrumentem służącym harmonizowaniu decyzji lokalizacyjnych i rozstrzygnięć planistycznych z wymogami ochrony środowiska. Ich konstytutywną cechą obok analizowanych przez ekspertów aspektów merytorycznych jest zapewnienie udziału zainteresowanych osób i społeczności. Jednym z wymogów wobec postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest przeprowadzenie go tak wcześniej, aby zapewnić możliwość dokonania zmian lub nawet rezygnacji z danego zamierzenia. Podstawowym celem tej procedury jest przewidywanie możliwych zagrożeń już na etapie planowania potencjalnie szkodliwej działalności oraz proponowanie rozwiązań alternatywnych minimalizujących te zagrożenia i znajdujących akceptację zainteresowanych społeczności.

Pojęcie ocen oddziaływania na środowisko pojawiło się w oficjalnym języku niemieckim już w 1971 r., w dokumencie rządowym noszącym nazwę Program Środowiska Rządu Federalnego. Pierwszą regulacją prawną w tej dziedzinie były Zasady oceny środowiska przy publicznych zamierzeniach federalnych sformułowane w 1975 r. Regulacja ta miała bardzo ograniczony zakres, gdyż dotyczyła planowanych przedsięwzięć aparatu administracyjnego na szczeblu centralnym. Przełomowa dla rozszerzania zakresu stosowania tej procedury okazała się wydana w 1985 r. w EWG Dyrektywa Rady w sprawie ocen oddziaływania na środowisko²⁰. Stała się ona obowiązująca we wszystkich krajach

²⁰ Richtlinien 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG Nr. 175 S. 40.

członkowskich po trzech latach od jej wejścia w życie, ale odpowiednia ustawa w Niemczech²¹ weszła w życie dopiero w 1990 r. Nakłada ona obowiązek sporządzania oceny oddziaływania na środowisko w związku z opracowaniem planu użytkowania terenu, planów zabudowy, planów nie wymaganych ustawowo, planów resortowych oraz projektów uzbrojenia terenu. Procedura ta ma pomagać w zmniejszeniu lub wyrównaniu negatywnych wpływów przyszłej inwestycji na ludzi, zwierzęta, rośliny, glebę, wodę, powietrze, klimat i krajobraz wraz z ich wzajemnym oddziaływaniem, a także na kulturę i inne dobra.

Oceny oddziaływania na środowisko stały się ważnym narzędziem planistycznym pozwalającym na systematyczną identyfikację zagrożeń oraz na określenie niezbędnych działań wyrównawczych i zastępczych. Mają one zastosowanie m.in. w procedurze planistycznej zwanej regulacją naruszeń.

W polskim systemie prawnym termin *ocena oddziaływania na środowisko* pojawił się po raz pierwszy w tekście jednolitym *Ustawy o planowaniu przestrzennym* z 28 lutego 1989 r., do którego rozporządzenie wykonawcze²² pojawiło się 23 kwietnia 1990 r. Równoległe pojęcie to pojawiło się w *Ustawie z 27 kwietnia 1989 r. o zmianie Ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska* i *Ustawy – Prawo wodne*, gdzie zastąpiło ono określenie „opinia oddziaływania na środowisko”. Obecnie obowiązujące regulacje w tym zakresie zawierają artykuły 40-70 *Prawa ochrony środowiska*. Zawarte tam regulacje dotyczą postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów, postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planowanych przedsięwzięć oraz postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko. Bardzo ważną regulacją, którą wprowadza ta *Ustawa* jest obowiązek przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko dla wszelkich projektów polityk, strategii, planów lub programów, których opracowywanie przez centralne lub wojewódzkie organy administracji przewidziane jest w ustawach.

²¹ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 21. Februar 1990 (BGBl. I S. 205).

²² Zarządzenie ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa z 23 kwietnia 1990 r. 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 (MP Nr 16, poz. 126 z późn. zmianami)

Działania kompensujące naruszenia środowiska

Interesujące rozwiązanie prawne stosowane jest w Niemczech w sytuacjach, gdy mimo podjęcia możliwych działań ograniczających nastąpiła zmiana kształtu lub użytkowania powierzchni, która może trwale zaszkodzić wydajności przyrody lub krajobrazowi. Takie sytuacje objęte są przepisami dotyczącymi tzw. regulacji naruszeń²³. Pojęcie to pojawiło się w niemieckim prawodawstwie już w 1976 r. Obecnie zagadnienia te są regulowane przez rozdział trzeci federalnej *Ustawy o ochronie przyrody i kształtowaniu krajobrazu* oraz §§1a., 135. i 200. Kodeksu budowlanego.

Wyżej wymienione ustawy zobowiązują inwestora do zaniechania możliwych do pominięcia działań szkodzących środowisku, lub wyrównania szkód, które były niemożliwe do pominięcia. Gmina przez plany krajobrazu oraz oceny oddziaływania na środowisko ma obowiązek zbadać, gdzie i jakie działania wyrównawcze mogą być przeprowadzone, a koszty tych działań ponosi inwestor. Działania te polegają na skompensowaniu ingerencji w przyrodę lub krajobraz na terenie objętym tym planem, na którym ingerencja miała miejsce. Jeśli naprawienie szkód wyrządzonych przez inwestycję na danym terenie jest niemożliwe, to inwestor ma obowiązek przeprowadzenia przedsięwzięć zastępczych. Polegają one na stworzeniu stanu o równej wartości na innym obszarze, który jest podobny do tego zniszczonego, a jeśli i to jest niemożliwe, na dokonaniu opłat rekompensujących wyrządzoną szkodę.

Szczegółowe listy rodzajów naruszeń objętych tą regulacją zawarte są w ustawach dotyczących ochrony środowiska krajów związkowych. Należy zwrócić uwagę, że do naruszeń nie zalicza się np. zanieczyszczenia powietrza lub wód gruntowych, gdyż nie zmieniają one kształtu, ani użytkowania powierzchni gruntu. Regulacja naruszeń nie obejmuje także zgodnej z przyjętymi standartami gospodarki leśnej, rolnej i połowu ryb.

Inne regulacje dotyczące działań kompensujących istnieją w Niemczech w przypadku niektórych inwestycji np. budowy dróg, lotnisk, komasacji gruntów, których realizacja zwykle nie wynika z planu zabudowy, lecz jest konsekwencją odpowiednich zapisów w planach resortowych. W tych przypadkach inwestor, którego działania powodują ingerencję w przyrodę jest zobowiązany zgodnie z § 20.4 federalnej *Ustawy o ochronie przyrody i pielęgnacji krajobrazu*, do sporządzenia planu towarzyszącego pielęgnacji krajobrazu²⁴ składającego się z części tekstowej

²³ Niem. Eingriffsregelung.

²⁴ Niem. Landschaftspflegerischer Begleitplan.

i kartograficznej. Przedstawia się w nim m.in. działania zmierzające do zrekompensowania szkód, których nie można usunąć za pomocą techniki. Dokument ten jest integralną częścią planu resortowego i staje się wiążącą prawnie z momentem zatwierdzenia planu danej inwestycji.

W polskim prawodawstwie istnieje od niedawna zapis (Art. 75. *Prawa ochrony środowiska*) nakazujący uwzględnianie ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac, a wtedy, gdy ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa, podejmowanie działań mających na celu naprawienie wyrządzonych szkód, w szczególności przez kompensację przyrodniczą. Pojęcie to obejmuje zarówno niemieckie działania wyrównawcze na miejscu, działania zastępcze w innym terenie oraz działania rekompensujące szkody. Zapisy *Ustawy Prawo ochrony środowiska* traktują kompensację przyrodniczą bardzo lakonicznie i nie zawierają odniesień do przepisów wykonawczych. Dotychczas nie ukształtowała się praktyka stosowania tych zapisów i jest niebezpieczeństwo, że staną się one martwe.

Podsumowanie i wnioski

Ogólnie można stwierdzić, że polskie uregulowania prawne w zakresie uwzględniania problematyki ochrony środowiska w gospodarce przestrzennej są dość rozbudowane i przewidują podobny zestaw narzędzi, jak uregulowania niemieckie. Podobieństwo zapisów prawnych wynika w największym stopniu z dostosowania polskich regulacji do dorobku prawnego Unii Europejskiej. Oznacza to, że instytucje i władze planistyczne na poszczególnych szczeblach administracji w Niemczech mają doświadczenia, które mogą być przydatne w naszym kraju do kształtowania dobrej praktyki w harmonizowaniu planowania przestrzennego z aspektami środowiskowymi. Jednym z problemów jest odpowiednie uwzględnienie zagadnień przyrodniczo-krajobrazowych w sytuacji, gdy opracowania ekofizjograficzne w Polsce nie są obligatoryjne. Również w większości niemieckich krajów związkowych plany krajobrazu, podobnie jak polskie opracowania ekofizjograficzne, są fakultatywne, to jednak większość gmin przystępuje do ich sporządzania. Przyswojenie w Polsce doświadczeń krajów związkowych dotyczących celowości i zakresu takich opracowań może mieć istotne znaczenie dla jakości przyszłych planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów miejscowych. Doświadczenia niemieckie, gdzie istnieje hierarchiczny system planowania przestrzennego, mogą służyć za ważny punkt odniesienia do

niezbędnych dalszych dyskusji nad systemem planowania w naszym kraju, gdzie realny zakres koordynacji pionowej jest niedostateczny.

Kompensacja przyrodnicza jest zupełnie nowym narzędziem prawnym w Polsce związanym z planistyczno-inwestycyjnymi aspektami ochrony środowiska. Brak ukształtowanej praktyki stosowania przepisów dotyczących działań kompensujących naruszenia środowiska może doprowadzić do tego, że staną się one martwe. Jest to tym istotniejsze, że *Ustawa* nie przewiduje wydania przepisów wykonawczych. W Niemczech przyjęcie odpowiednich ustaw miało miejsce znacznie wcześniej, co powoduje, że proces ich wdrażania w tym kraju już się zakończył. Także w tym zakresie celowa jest analiza stosowania analogicznych zapisów w Niemczech w celu eliminowania kolizji zapisów planistycznych z walorami środowiska na danym terenie.

W Polsce w minionych kilkunastu latach przeżywamy już drugą ogólną przebudowę systemu prawnego, tym razem bardzo kosztowną, bo polegającą na dostosowaniu do regulacji istniejących w państwach znacznie od nas zasobniejszych. Proces wdrożeniowy musi to uwzględnić, w czym pomocne może być skorzystanie z dobrych i złych doświadczeń naszych partnerów z Unii Europejskiej.