
Anna Hakuć-Błażowska
Agnieszka Napiórkowska-Baryła
Konrad Turkowski

WYBRANE ASPEKTY ZARZĄDZANIA
WODĄ I POWIERZCHNIĄ ZIEMI
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Anna Hakuć-Błażowska
Agnieszka Napiórkowska-Baryła
Konrad Turkowski

WYBRANE ASPEKTY ZARZĄDZANIA
WODĄ I POWIERZCHNIĄ ZIEMI
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM
PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Instytut Badań Gospodarczych
Olsztyn 2020

Recenzenci:

dr hab. inż. Teresa Miś, prof. UR
dr hab. Piotr Bórawski, prof. UWM

Skład, łamanie i projekt okładki (na podstawie Adobe Stock):

Ilona Pietryka

© Copyright by Instytut Badań Gospodarczych

ISBN 978-83-65605-21-4

DOI: 10.24136/eep.mon.2020.12

Instytut Badań Gospodarczych
ul. ks. Roberta Bilitewskiego, nr 5, lok. 19
10-693 Olsztyn, Poland

biuro@badania-gospodarcze.pl
www.badania-gospodarcze.pl

Spis treści

Wprowadzenie	5
1. Zarządzanie zasobami wodnymi	7
1.1. Gospodarka wodna	8
1.2. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi	8
1.3. Polskie zasoby wodne	11
1.3.1. Obszary morskie	12
1.3.2. Wody śródlądowe	13
1.3.3. Melioracje wodne	15
1.4. Prawa do wód	15
1.4.1. Nowoczesne prawa wodne	16
1.4.2. Własność wód w Polsce	16
1.5. Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce	18
1.5.1. System zarządzania zasobami wodnymi	19
1.5.2. Instytucje w zarządzaniu zasobami wodnymi	21
1.5.3. Ochrona zasobów wodnych	24
1.5.4. Ochrona przed powodzią i zapobieganie suszy	27
1.5.5. Korzystanie z wód	30
1.5.6. Zgoda wodnoprawna	32
1.5.6.1. Pozwolenie wodnoprawne	32
1.5.6.2. Zgłoszenie wodnoprawne	36
1.5.6.3. Ocena wodnoprawna i deklaracja zgodności	37
1.5.7. Instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami	38
1.6. Współzarządzanie zasobami wodnymi	42

2. Zarządzanie ochroną powierzchni ziemi	45
2.1. Funkcje prawa w ochronie powierzchni ziemi	46
2.2. Ochrona powierzchni ziemi w przepisach prawa	47
2.3. Zarządzanie ochroną gleb i gruntów rolnych	56
2.3.1. Jakość gleb w Polsce	60
2.3.2. Degradacja gleb	61
2.3.3. Ochrona gleb i gruntów rolnych	65
2.4. Zarządzanie ochroną lasów	69
2.4.1. Pojęcie i funkcje lasów	69
2.4.2. Instrumenty gospodarki leśnej	74
2.5. Wyłączanie gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej i leśnej	75
3. Uwarunkowania środowiskowe w procedurze planistycznej	83
3.1. Przestrzeń i gospodarka przestrzenna	83
3.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	86
3.2.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie lokalnym	91
3.2.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	92
3.2.1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	97
3.2.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym	103
3.2.2.1. Średniookresowa strategia rozwoju kraju	104
3.2.2.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	105
3.2.3. Osoby uprawnione do sporządzania dokumentacji planistycznej	108
3.3. Oceny oddziaływania na środowisko w procesie planistycznym	109
3.3.1. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko	109
3.3.2. Prognoza oddziaływania na środowisko	115
Zakończenie	119
Piśmiennictwo	121
Spis rysunków	133
Spis tabel	135

Wprowadzenie

Woda oraz powierzchnia ziemi są tymi zasobami, których zarządzanie ma ogromny wpływ na funkcjonowanie całości gospodarki oraz oddziałuje bezpośrednio na społeczeństwa i ekosystemy. Zasoby te traktuje się jako strategiczne, a podstawowe decyzje w ich zakresie są podejmowane i realizowane pod nadzorem administracji publicznej. Wzajemne powiązania powodują, że gospodarowanie zasobami środowiska jest złożonym procesem o charakterze systemowym. Wstępnym warunkiem sukcesu każdego procesu realizowanego przez administrację publiczną jest spójne i efektywne planowanie. Kluczową rolę w tym zakresie odgrywa planowanie przestrzenne. Choć powiązania wody z otaczającym ją gruntem są dość oczywiste, to dopiero po przekroczeniu możliwości asymilacji zanieczyszczeń spływających do wód zdano sobie sprawę, że efektywna ochrona wód jest niemożliwa bez odpowiedniego planowania, a następnie zagospodarowania gruntów. Innymi słowy, skuteczna ochrona gruntów jest warunkiem skutecznej ochrony zasobów wodnych. Koncepcja ta znana jako zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi stanowi fundament Ramowej Dyrektywy Wodnej i jest powszechnie stosowaną wytyczną międzynarodowych, krajowych i regionalnych programów gospodarki wodnej na całym świecie. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi to „proces, który promuje skoordynowany rozwój i zarządzanie zasobami wodnymi, gruntami i pokrewnymi, w celu maksymalizacji dobrobytu gospodarczego i społecznego w sprawiedliwy sposób, bez narażania trwałości ekosystemów” (Hassing i in. 2009, s. 3).

Prezentowana monografia stanowi próbę wspólnego przedstawienia powyższych, ściśle powiązanych zagadnień. Opracowanie jest podzielone na trzy części: zarządzanie zasobami wodnymi (część 1.), ochronę powierzchni ziemi (część 2.) oraz planowanie i zagospodarowanie przestrzenne (część 3.).

W części pierwszej zostały przedstawione ogólne zasady gospodarki wodnej, ewolucja praw do wód oraz najważniejsze zmiany w zarządzaniu zasobami wodnymi w Polsce, związane z realizacją aktualnej ustawy wodnej. Część druga obejmuje zagadnienia dotyczące ochrony powierzchni ziemi, w tym prawo ochrony ziemi i jego funkcje oraz ogół kwestii związanych z ochroną gleb, gruntów rolnych i lasów. W części trzeciej zostały omówione

uwarunkowania środowiskowe w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem poziomu lokalnego. Przedstawiono też podstawowe dokumenty planistyczne, w tym strategiczną ocenę oraz prognozę oddziaływania na środowisko.

O interesujących nas zagadnieniach traktują zarówno nauki o zarządzaniu, jak i ekonomia zrównoważonego rozwoju. Mimo dość długiego rozwoju powyższej koncepcji wciąż powszechnie w nauce panuje pogląd, że cel ekonomiczny przeważa nad celami ekologicznymi i etycznymi. Jak zauważa Majewski (2008, s. 5) „stan wdrożenia zasad trwałego rozwoju w praktyce gospodarczej, jak i w indywidualnych zachowaniach ludzi można uznać za niezadawalający, szczególnie z perspektywy potrzeb ochrony środowiska naturalnego”. Z kolei Gorynia (2016, s. 122) wskazuje, że „procesy zachodzące w obiekcie nauk ekonomicznych wymagają reakcji po stronie nauki dążącej do opisu, zrozumienia i wyjaśnienia zachodzących tendencji. Postęp w uprawianiu nauki z jednej strony rodzi implikację do pogłębiania się specjalizacji wśród badaczy, z drugiej zaś powoduje zagrożenie autonomizacji i wyizolowania wyników pojedynczych badań oraz niezdolności do ich integracji i syntezy w szerszej koncepcji teoretycznej”.

Zaprezentowana problematyka zarządzania zasobami wody, ochrony powierzchni ziemi oraz planowania przestrzennego stanowi próbę przełamania stereotypu wąskiej prezentacji wyizolowanych zagadnień i przedstawienie koncepcji zarządzania i ochrony zasobów przyrody w szerszym kontekście ich wzajemnych, interdyscyplinarnych powiązań.

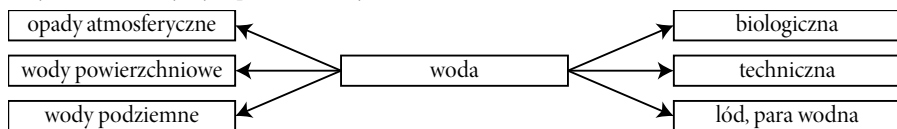
Publikacja dedykowana jest przede wszystkim pracownikom administracji publicznej związanej z ochroną środowiska, gospodarką wodną, rolną, leśną oraz planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, jak również osobom zainteresowanym powyższymi zagadnieniami, w tym studentom oraz pracownikom naukowym i dydaktycznym wyższych i średnich szkół.

1. Zarządzanie zasobami wodnymi

Wszyscy wiemy, że nie możemy istnieć bez wody. Przez stulecia zasoby wód tak powierzchniowych, jak i podziemnych stanowiły źródło wody dla biosfery na Ziemi, dla ludzi, ich rolnictwa i przemysłu. Tam, gdzie istnieje życie i prowadzona jest działalność gospodarcza, tam też musi być woda. Mimo prostego związku dwóch atomów wodoru i jednego tlenu, woda w przyrodzie charakteryzuje się bogactwem form i postaci. Jest to postać stała, ciekła i gazowa, a w połączeniu z gruntem tworzy różne formy zasobów, np.: rzeki, jeziora, stawy, mokradła (rysunek 1.1).

Rysunek 1.1.

Przykładowe formy występowania wody



Źródło: Turkowski (2020a, s. 3).

Wody podziemne przede wszystkim dostarczają wody do gospodarstw domowych, rolnictwa i przemysłu. Rzeki służą też do transportu, wytwarzania energii elektrycznej, która nie wymaga spalania paliw i nie zanieczyszcza powietrza¹. Cieki te powszechnie wykorzystywane są do odprowadzania wód pościekowych z oczyszczalni ścieków i różnego rodzaju zanieczyszczeń związanych z funkcjonowaniem współczesnych cywilizacji ludzkich. Przy zachowaniu dostatecznej jakości większość wód powierzchniowych wykorzystywana jest również do celów turystycznych i rekreacyjnych.

¹ Szereg negatywnych skutków ekologicznych wywołuje niezbędne w tym celu przegradzanie koryt rzecznych zaporami, także łączenie różnych funkcji zbiorników zaporowych, np. ochrony przed powodzią, funkcji energetycznych i rekreacyjnych, może być problematyczne (Wawrety i Żelaziński 2007, s. 12).

1.1. Gospodarka wodna

Gospodarka wodna to dział gospodarki, a także dyscyplina naukowa, która zajmuje się metodami i środkami kształtowania zasobów śródlądowych wód powierzchniowych i podziemnych w celu zaopatrzenia w wodę, ochrony przed powodzią oraz ochrony zasobów wodnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem².

W przeszłości głównym problemem gospodarki wodnej było zabezpieczanie dostępu do wody i korzystania z niej. Pierwsze znane cywilizacje rozwijały się w nad brzegami rzek. Naturalne źródła wody miały decydujący wpływ na kształtowanie się skupisk ludzkich, a następnie na tworzenie i rozwój struktur państwowych. Miejscem rozwijających się pierwszych znanych kultur i państw, takich jak Sumerowie czy Asyryjczycy, była starożytna Mezopotamia, położona w dorzeczu wielkich rzek Eufratu i Tygrysu. Rozwój starożytnego Egiptu i jego cywilizacji zależał od regularności i obfitości wylewów Nilu, które określały wysokość pól w rolnictwie. Podstawowym problemem społeczeństw starożytnych było należyte dostarczanie wody. Wodociągi znane były już Asyryjczykom i Grekom, jednak najciekawsze rozwiązania pojawiły się w czasach rzymskich. Cywilizacja rzymska wprowadziła wiele rozwiązań ułatwiających korzystanie z wody, w tym zachowane do dziś systemy akweduktów. Stanowią one przykład skutecznego sposobu zaopatrywania ówczesnych miast w świeżą wodę.

W miarę rozwoju cywilizacji i wzrostu liczby ludności na świecie już na początku XX wieku pojawiają się problemy z deficytem wody i racjonalnym gospodarowaniem jej zasobami.

1.2. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi

Jest bardzo prawdopodobne, że czysta, słodka woda będzie tak cenna, że stanie się symbolem błękitnego złota XXI wieku (Meire i in. 2008, s. XI), głównie z uwagi na pogłębiający się deficyt wody w stosunku do współczesnych potrzeb. Jeszcze nie tak dawno efektywność gospodarowania wodą utożsamiana była z maksymalnym wykorzystaniem zasobów wodnych przez jej użytkowników. Obowiązywało typowo techniczne podejście do zasobów wodnych: uregulować, spiętrzyć i pobrać. Niewiele uwagi poświęcono kwestiom środowiskowym i ekologicznym, jak również innym użytkownikom tej samej wody. Na napędzany popytem niedobór wody odpowiadano zwiększaniem dostaw, a to pogłębiało nie zrównoważone gospodarowanie jej zasobami. Coraz wyraźniej narastał konflikt i potrzeba pogodzenia antropogenicznego oddziaływania na wody z ochroną jej zasobów. Zauważono, że jakość wody jest tak samo istotna jak jej ilość i to wymusiło konieczność opracowania nowych rozwiązań technicznych i organizacyjnych. Z uwagi na fakt, że na łądzie otaczającym wody znajdują się główne źródła ich zanieczyszczeń, przyjęto koncepcję zlewniowego zarządzania ochroną wód, w której odpowiednie zagospodarowanie gruntów stanowiących zlewnię wód odgrywa kluczową rolę w ich ochronie. Koncepcja ta, znana jako zintegrowane

² Według: <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/gospodarka-wodna;3906931.html>, dostęp 08.09.2020 r.

zarządzanie zasobami wodnymi, legła u podstaw unijnej Ramowej Dyrektywy Wodnej, ale także stała się powszechnie stosowaną wytyczną międzynarodowych, krajowych i regionalnych programów gospodarki wodnej. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi definiowane jest jako „proces, który promuje skoordynowany rozwój i zarządzanie zasobami wodnymi, gruntami i pokrewnymi, w celu maksymalizacji dobrobytu gospodarczego i społecznego w sprawiedliwy sposób, bez narażania trwałości ekosystemów” (Hassing i in. 2009, s. 3).

Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi opiera się na czterech zasadach sformułowanych na Międzynarodowej Konferencji na temat Wody i Środowiska w Dublinie w 1992 roku (Kasbohn i in. 2009, s. 2):

- słodka woda to ograniczony i wrażliwy zasób, niezbędny do podtrzymania życia, rozwoju i środowiska. Efektywne zarządzanie zasobami wodnymi wymaga podejścia całościowego, łączącego rozwój społeczny i gospodarczy z ochroną naturalnych ekosystemów. Efektywne zarządzanie dotyczy łącznie tak użytkowania ziemi, jak i wody na całym obszarze zlewni lub warstwy wodonośnej,
- rozwój i gospodarka wodna powinny opierać się na podejściu partycypacyjnym, angażującym użytkowników, planistów i decydentów na wszystkich szczeblach. Podejście partycypacyjne obejmuje podnoszenie świadomości znaczenia wody wśród decydentów i ogółu społeczeństwa. Oznacza to, że decyzje podejmowane są na najniższym odpowiednim szczeblu, przy pełnej konsultacji społecznej i zaangażowaniu użytkowników (interesariuszy) w planowanie i realizację projektów wodnych,
- kobiety odgrywają kluczową rolę w zaopatrzeniu w wodę, zarządzaniu nią i jej ochronie. Ta kluczowa rola kobiet jako dostarczycieli i użytkowników wody oraz strażników środowiska życia rzadko znajduje odzwierciedlenie w rozwiązaniach instytucjonalnych dotyczących rozwoju i zarządzania zasobami wodnymi. Przyjęcie i wdrożenie powyższej zasady wymaga pozytywnych polityk uwzględniających specyficzne potrzeby kobiet oraz umożliwiających kobietom uczestnictwo na wszystkich szczeblach w programach dotyczących zasobów wodnych, a także w podejmowaniu decyzji i ich wdrażaniu,
- woda ma wartość ekonomiczną we wszystkich jej konkurencyjnych zastosowaniach i powinna być uznana za dobro ekonomiczne. W ramach tej zasady należy przede wszystkim uznać podstawowe prawo wszystkich ludzi do dostępu do czystej wody i urządzeń sanitarnych za przystępną cenę. Wcześniejsze niezauważenie wartości ekonomicznej wody doprowadziło do marnotrawnego i szkodliwego dla środowiska jej wykorzystania. Zarządzanie wodą jako dobrem ekonomicznym jest ważnym sposobem osiągnięcia wydajnego i sprawiedliwego jej wykorzystania, a ponadto odpowiednio stymuluje zachowanie i ochronę zasobów wodnych.

Początków koncepcji zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi można doszukać się już w pierwszej konferencji ONZ (Sztokholm 1972) na temat środowiska człowieka. Koncepcja ta w pełni rozwinięta została na Międzynarodowej Konferencji na temat Wody i Środowiska w Dublinie w 1992, a następnie uwzględniona w Agendzie 21³ jako: „holistyczne zarządzanie słodką wodą jako ograniczonego i wrażliwego zasobu oraz integracja

³ Rozdział 18, pkt. 6 i 8; <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, dostęp: 02.10.2020.

sektorowych planów i programów wodnych w ramach krajowych polityk gospodarczych i społecznych ma kapitalne znaczenie dla działań podejmowanych w latach dziewięćdziesiątych i później. (...). Zintegrowane gospodarowanie zasobami wodnymi opiera się na postrzeganiu wody jako integralnej części ekosystemu, zasobu naturalnego oraz dobra społeczno-gospodarczego, którego ilość i jakość determinuje charakter jej użytkowania”.

Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi obejmuje szeroki zakres powiązanych problemów planistycznych, organizacyjnych i technicznych, które oddziałują na zapotrzebowanie na wodę, jej dostępność i jakość.

System wodny stanowi jeden z najważniejszych wskaźników zrównoważonego rozwoju i identyfikacji zrównoważonych działań prawidłowego zagospodarowania terenu. W praktyce jednym z głównych problemów oceny skutecznego zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju oraz wyboru właściwej strategii rozwoju na obszarze dorzecza jest wypełnienie luki informacyjnej między wiedzą o stanie zasobów i zapotrzebowania na wodę a potencjalnymi skutkami alternatywnych decyzji, mających na celu wybór najbardziej odpowiednich działań. W szczególności zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi wymaga rozwiązania dwóch podstawowych rodzajów kwestii decyzyjnych (Colaceti i in. 2008, s. 17):

- problemów planowania: długofalowa strategia mająca na celu wykorzystanie nowych technologii oraz opracowanie modeli zdolnych do przeciwdziałania nieoczekiwanym zdarzeniom, które mogą wystąpić w przyszłości;
- problemów kontrolowania: krótko/średnioterminowa strategia poprawy istniejących systemów poprzez wykorzystanie całej dostępnej wiedzy do oceny oraz ochrony zasobów wodnych i glebowych.

Spśród wielu podejść inżynierii systemowej i informatycznej, które są stosowane w systemach środowiskowych, istotne zastosowanie w zarządzaniu systemami wodnymi z pewnością będą miały systemy wspomagania decyzji (DSS) oraz systemy informacji geograficznej (GIS) (Colaceti i in. 2008, s. 19). Innymi ważnymi elementami zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi są relacje między organizacjami administrującymi gospodarką wodną i pozostałymi interesariuszami.

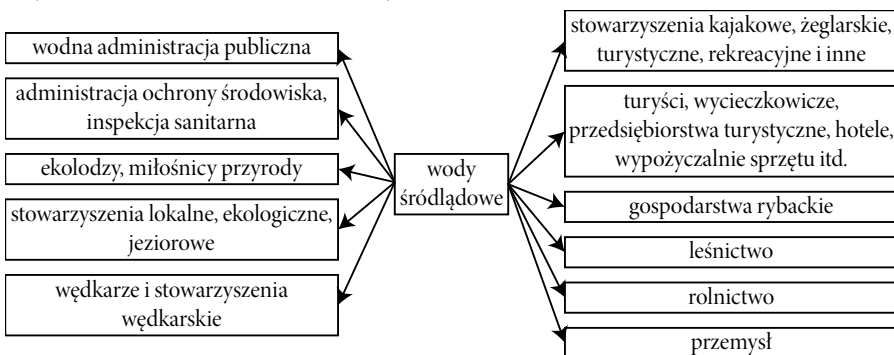
Szeroko rozumiane instytucje w gospodarce wodnej to: normy prawne oraz administracyjne, jednostki administracji publicznej zajmujące się sprawami gospodarki wodnej oraz stowarzyszenia społeczne i inne organizacje o charakterze pozarządowym. Natomiast do grona interesariuszy, poza wymienionymi instytucjami, zaliczani są wszyscy użytkownicy zasobów wodnych, np. rybacy, wędkarze, turyści, miłośnicy przyrody (rysunek 1.2). Zarządzanie, a szczególnie zapewnienie udziału interesariuszy we współzarządzaniu, stawia przed publiczną administracją wodną szereg wyzwań wynikających ze specyficznych cech wód, które stwarzają dodatkowe komplikacje, gdyż (Bucknall 2006, s. 20):

- woda ma emocjonalny i często duchowy wymiar dla wielu jej użytkowników,
- rzeki, jeziora, wybrzeża oraz infrastruktura wodna najczęściej stanowią dobra wspólne, co powoduje, że jeśli jeden z członków społeczności korzysta z danego zasobu, to może zabraknąć go dla innego użytkownika; możliwa jest również sytuacja, w której jedna społeczność może zablokować dostęp do zasobu innej społeczności,

- prognozowanie dostępnej wody w poszczególnych latach obarczone jest dużą niepewnością,
- korzyści z inwestycji w infrastrukturę wodną mają często mieszany publiczno-prywatny charakter. Np. wybudowana zapora dostarcza publicznych korzyści w postaci ochrony przed powodzią i jednocześnie pozwala na gromadzenie wody dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw,
- gospodarka wodna często wymaga dużych inwestycji ze środków publicznych, które są trudne do społecznego kontrolowania i podatne na przejęcie przez grupy interesów (np. te mające szczególne powiązania z administracją państwową),
- zasoby wodne zazwyczaj zarządzane są w różnych ramach czasowych i przestrzennych (lokalnych, regionalnych, krajowych, międzynarodowych).

Rysunek 1.2.

Przykładowi interesariusze wód śródlądowych



Źródło: Turkowski (2020b, s. 2807), zmodyfikowano.

Udział jak najszerszego kręgu interesariuszy jest niezwykle istotny w skutecznym zarządzaniu zasobami wodnymi. Podkreślają to wszystkie ważniejsze międzynarodowe dokumenty i regulacje prawne. Również europejska Ramowa Dyrektywa Wodna wskazuje na potrzebę zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w zarządzanie zasobami wodnymi: „sukces niniejszej dyrektywy zależy od ścisłej współpracy i spójnych działań na szczeblu wspólnotowym, państw członkowskich i lokalnym, a także od informacji, konsultacji i zaangażowania społeczeństwo, w tym użytkowników wód” (RDW 2000, pkt. 14).

1.3. Polskie zasoby wodne

Zasoby wodne to wody dyspozycyjne, czyli, te które można wykorzystać tak z uwagi na ich dostępność jak i jakość. Będą to wszystkie wody w danym regionie (w kraju lub na świecie), z wyjątkiem wody związanej w żywej biomacie i w minerałach. W Międzynarodowym Słowniku Hydrologicznym⁴ zasoby wodne określone zostały jako „całość aktualnie i poten-

⁴ <https://hydrologie.org/glu/PO/GF1376PO.HTM>, dostęp 09.09.2020 r.

cialnie dostępnych wód, o odpowiednich charakterystykach ilościowych i jakościowych, przeznaczona do zaspokojenia określonego zapotrzebowania⁵.

Na obszarze Polski występują wody morskie i wody śródlądowe. Głównym źródłem zaopatrzenia ludności i gospodarki są wody śródlądowe. Wody morskie, niezależnie od funkcji transportowych i innych, pozostają jednak potencjalną rezerwą tego zaopatrzenia, gdyby możliwości wód śródlądowych uległy w przyszłości poważnemu wyczerpaniu.

Jednoznaczna i obiektywna ocena zasobów wodnych danego kraju jest niezmiernie trudna z uwagi na znaczną zmienność warunków hydrologicznych. Stąd przy określaniu wielkości zasobów brane są pod uwagę uśrednione dane pochodzące z wielu lat obserwacji (tabela 1.1).

Tabela 1.1.

Średnie wielkości powierzchniowych zasobów wodnych Polski w latach 1946–2011

Rodzaje odnawialnych zasobów wodnych	Objętość (km ³)	Warstwa (mm)
Opady atmosferyczne (1951–2005)	196,0	626,9
Dopływ spoza granic kraju	7,7	24,6
Zasoby całkowite (powierzchniowe)	61,6	197,0
Zasoby własne (powierzchniowe)	53,9	172,4

Źródło: Gutry-Korycka i in. (2014, s. 78).

Ogólnie polskie zasoby wodne charakteryzują się bardzo niską odnawialnością, małą pojemnością wody w zbiornikach retencyjnych, a także stosunkowo niewielkim zużyciem wody w porównaniu z innymi krajami europejskimi (Majewski 2018, s. 28).

1.3.1. Obszary morskie

Na polskie obszary morskie składają się wyodrębnione prawnie⁵ morskie wody wewnętrzne, morze terytorialne, strefa przyległa i wyłączna strefa ekonomiczna. Morskie wody wewnętrzne i morze terytorialne wchodzi w skład terytorium kraju.

Morskie wody wewnętrzne stanowią wody w zalewach i zatokach oraz w portach morskich. Wody portów od strony morza wyznaczają najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe.

Morze terytorialne to obszar otwartych wód morskich w pasie o szerokości 12 mil morskich od linii podstawowej wybrzeża. Natomiast strefa przyległa znajduje się na zewnątrz morza terytorialnego, a jej zewnętrzna granica jest oddalona nie więcej niż 24 mile morskie od wspomnianej linii podstawowej morza.

Na zewnątrz morza terytorialnego rozciąga się wyłączna strefa ekonomiczna, która obejmuje wody, dno morza i znajdujące się pod nim wnętrze ziemi. Strefa ekonomiczna wraz ze strefą przyległą to wody międzynarodowe, w których Polska ma większe prawa niż

⁵ Polskie obszary morskie określa ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2019 poz. 2169; 2020 poz. 284, 137 tj.).

inne państwa. Dotyczą one m.in.: suwerennego prawa w celu rozpoznawania, zarządzania i eksploatacji zasobów naturalnych, zarówno żywych, jak i mineralnych, dna morza i wnętrza ziemi pod nim oraz pokrywających je wód, ochrony zasobów oraz suwerennego prawa w odniesieniu do innych gospodarczych przedsięwzięć w strefie. Wytyczenie strefy przyległej służy przede wszystkim ściganiu, zatrzymywaniu i karaniu sprawców naruszeń przepisów polskich i unijnych, które obowiązują na polskim terytorium lądowym i morskim.

Obszary morskie wykorzystywane są przede wszystkim do celów transportowych, rybołówstwa, eksploracji dna morskiego, produkcji energii elektrycznej, w tym głównie energii wiatrowej oraz służą celom turystycznym i rekreacyjnym. Tak jak w przypadku wód śródlądowych znaczenie turystyczne i rekreacyjne obszarów morskich uzależnione jest od jakości i czystości wód i plaż morskich. W tym miejscu warto zaznaczyć, że wszystkie zanieczyszczenia, które z lądu spływają do rzek, są transportowane wraz z wodami i ostatecznie kumulowane w morzu.

1.3.2. Wody śródlądowe

Mimo, że wody śródlądowe to jedynie 2,5% całości zasobów wodnych Ziemi, stanowią one podstawowe źródło zaspakajania potrzeb wodnych ludności i gospodarek w większości krajów na świecie.

W porównaniu z innymi krajami europejskimi polskie zasoby wód śródlądowych (zwanych też wodami słodkimi) są bardzo małe. W Europie na 1 mieszkańca przypada około 5000 m³ wody rocznie, podczas gdy w Polsce około 1800 m³ (przeciętna z lat 1946–2016, wg Suchożerbskiego (2018, s. 33). Co gorsza, jakość powierzchniowych wód śródlądowych w naszym kraju jest bardzo niska. Przeprowadzone w 2017 roku kontrole NIK wykazały, że czyste wody powierzchniowe w Polsce występują jedynie w potokach górskich i niektórych jeziorach, zlokalizowanych z dala od ludzkich siedzib (Turkowski 2020b, s. 2807). Spośród 1752 jednolitych części wód powierzchniowych rzecznych, badanych w latach 2011–2016, jedynie 7,25% było w stanie ogólnie dobrym, natomiast stan pozostałych 92,75% był ogólnie zły. Żadne z monitorowanych wód przejściowych i przybrzeżnych nie uzyskało za stan ekologiczny oceny bardzo dobrej lub dobrej. Mimo wydatkowania ponad 18 miliardów zł na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków w ciągu ostatnich kilkunastu lat, prawie 90% polskich śródlądowych zbiorników wodnych charakteryzowało się złym stanem czystości wody (NIK 2018, s. 375).

Oczyszczalnie ścieków są podstawowymi inwestycjami w gospodarce wodnej, ale nie jedynymi. Inwestycje związane z gospodarką wodną obejmowały również budowę ujęć wody (łącznie z urządzeniami uzdatniającymi i siecią wodociągowo-dystrybucyjną), laboratoriów kontroli jakości wody (w tym automatycznych stacji pomiaru jakości wody) oraz zbiorników retencyjnych. Inne wydatki dotyczą żeglugi śródlądowej, energii wodnej, budowy śluz i jazów, regulacji rzek i potoków, wałów przeciwpowodziowych, pompowni i innych urządzeń. Nakłady inwestycyjne z tego tytułu wzrosły z 1,7 mld zł w 2005 r. do 3,8 mld zł w 2014 r. (124%). Jednak w latach 2016 i 2017 ich poziom zmalał odpowiednio do 1,7 mld zł i 2,1 mld zł (Bórawski i in. 2020, s. 12).

Wody płynące w Polsce zasilane są zarówno spływami powierzchniowymi wód opadowych oraz roztopowych, jak i wodami podziemnymi. Połowa średniego odpływu rzekami do Bałtyku pochodzi z zasilania wodami podziemnymi. Spowodowane jest to występowaniem w podłożu porowatych utworów skalnych, zapewniających, dzięki swojej dużej przepuszczalności, niemal ciągły dopływ wód podziemnych do rzek⁶.

Jeziora o powierzchni powyżej 10 ha gromadzą łącznie 18,2 miliardów m³ wody. Podobna ilość bywa zatrzymywana w obszarach wodno-błotnych. Jest to około pięciokrotnie więcej niż w krajowych zbiornikach retencyjnych. Jednak najwięcej wody, szacowanej na około 6000 miliardów m³, gromadzą wody podziemne, co wynika z aktualnej diagnozy stanu gospodarki wodnej z 2010 r.⁷

W odróżnieniu od wód powierzchniowych polskie wody podziemne przedstawiają znacznie lepszy stan jakościowy. Stan dobry wód podziemnych stwierdzono w 92,49% powierzchni dorzecza Wisły, 85,75% powierzchni dorzecza Odry, 6,58% powierzchni dorzecza Dunaju i 100% powierzchni dorzecza Łaby, Niemna i Pregoly, Dniestru, Jarft, Świeżej i Ucker. Stan słaby stwierdzono w 7,51% powierzchni dorzecza Wisły, 14,25% powierzchni dorzecza Odry i 93,42% powierzchni dorzecza Dunaju. W dorzeczach Łaby, Niemna i Pregoly, Dniestru, Jarft, Świeżej i Ucker stanu słabego nie stwierdzono⁸.

Polska to kraj o znacznej liczbie jezior. Ocenia się, że zbiorników o powierzchni powyżej 1 ha jest około 9000 (Soszka i in. 2003, s. 111). Większość dużych jezior znajduje się na północy kraju, najwięcej jest ich w Krainie Wielkich Jezior Mazurskich, gdzie zajmują łącznie ponad 24% powierzchni tego regionu (Lossow 2011, s. 120). Poza dostarczaniem wody jeziora, w odróżnieniu od wód podziemnych, są w stanie dostarczać szeregu innych usług. Biorą one udział w hydrologicznym obiegu — parowaniu, retencjonowaniu i oczyszczaniu wody. Wiele z nich cechuje bogata bioróżnorodność i występowanie rodzimych, często endemicznych gatunków roślin i zwierząt. Obecność jezior wpływa łagodząco na lokalny mikroklimat, a także na minimalizację ryzyka lokalnych powodzi (Turkowski 2016, s. 155).

Użyteczność jezior nie kończy się na ich funkcjach hydrologicznych i środowiskowych. Trudno pominąć krajobrazowe piękno wielu jezior, których widok pozostawia niezapomniane walory estetyczne (World Lake Vision 2003, s. 2–3). Jest to jeden z powodów dynamicznie rozwijającej się jeziorowej turystyki i rekreacji (Hall i Härkönen 2006, s. 3–26). Jednym z podstawowych warunków zachowania rozlicznych funkcji jezior jest utrzymanie odpowiednio dobrego stanu czystości ich wód. Niestety, spośród 885 polskich jezior, wytypowanych do badań w latach 2013–2018, aż w 87% z nich stwierdzono wodę o złym stanie jakości (GUS, 2019).

⁶ Global Compact. Zasoby wodne w Polsce. <https://ungc.org.pl/info/zasoby-wodne-polsce>, dostęp 04.10.2020 r.

⁷ Diagnoza aktualnego stanu gospodarki wodnej. (2010). Załącznik 1 do Projektu Polityki Wodnej Państwa 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Warszawa.

⁸ Global Compact. ..., dostęp 04.10.2020 r.

1.3.3. Melioracje wodne

Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby i ułatwienia jej uprawy⁹. Do realizacji tego celu służą urządzenia melioracji wodnych (rysunek 1.3).

Rysunek 1.3.

Urządzenia melioracji wodnych

leśnictwo	
rowy	Przepisy dotyczące urządzeń melioracji wodnych stosuje się odpowiednio do: – budowli wstrzymujących erozję wodną, – dróg dojazdowych niezbędnych do użytkowania obszarów zmeliorowanych, – fitomelioracji oraz agromelioracji, – systemów przeciwerozyjnych, – zagospodarowania zmeliorowanych trwałych łąk lub pastwisk, – zagospodarowania nieużytków przeznaczonych na trwałe łąki lub pastwiska.
drenowania	
rurociągi	
stacje pomp służące wyłącznie do celów rolniczych	
ziemne stawy rybne	
grole na obszarach nawodnień	
systemy nawodnień grawitacyjnych	
systemy nawodnień ciśnieniowych	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Prawa wodnego.

Urządzenia melioracyjne, w tym rowy i stawy rybne to przede wszystkim użytki rolne, jednak odgrywają one niezmiernie istotną rolę w gospodarce wodnej, przede wszystkim w zakresie tzw. małej retencji wodnej.

1.4. Prawa do wód

Regulacje prawne tworzą podstawę zarządzania zasobami wodnymi. Najstarsze dobrze poznane regulacje pochodzą z czasów starożytnego Rzymu. Rzymskie prawo wyróżniało wody bardziej ważne, do których zaliczały się odwiecznie płynące potoki i rzeki, oraz pozostałe, które uznawano za mniej ważne. Te pierwsze traktowano jako wspólne, a pozostałe — jako prywatne (Hodgson 2006, s. 14). Wspólne wody były otwarte i dostępne dla ogółu, o ile nie szkodziło to celom nawigacji i irygacji. Z czasem, gdy pojawiły się nowe formy korzystania z wód, pierwszeństwo przyznano właścicielom gruntów przyległych do wody. Również i w tym przypadku korzystanie to nie mogło szkodzić celom publicznym. W ten sposób prawo rzymskie stało się pierwowzorem dwóch podstawowych europejskich doktryn prawa własności i korzystania z wód: nadbrzeżnej (*riparian doctrine*) i pierwszego właściwego korzystania (*prior appropriation doctrine*) (Perin i Cesalini 2010, s. 434–436).

Pierwsza doktryna stanowiła, że wody należą do tego, do kogo należy grunt graniczący z wodą. Nadbrzeżny właściciel mógł korzystać z wody w sposób rozsądny, pod warunkiem,

⁹ Art. 195 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.) zwana dalej Prawem wodnym.

że nie koliduje to z rozsądnym korzystaniem z tej wody przez innego nadbrzeżnego właściciela. Według drugiej doktryny indywidualne prawo do wody należało do tego, kto pierwszy skorzystał z wody lub zmienił jej bieg w celu uzyskania określonych korzyści. Podział wód na wody publiczne (odwiecznie płynące wody wykorzystywane do celów nawigacji i spławiania drewna) i wody prywatne (nienadające się do otwartego publicznego korzystania) zachowano również w średniowiecznej Europie.

Rzymski podział wód wywarł wpływ na kodeks Napoleona, w którym wody śródlądowe także podzielono na publiczne i prywatne. Tu również za wody publiczne uznawano te, które nadawały się do transportu wodnego lub były wodami płynącymi. Stanowiły one przedmiot jurysdykcji narodowej lub państwowej, a korzystanie z nich wymagało rządowej zgody i autoryzacji. Natomiast wody prywatne, do których zaliczały się wody pod, wzdłuż i na gruntach prywatnych, mogły być swobodnie użytkowane. W Europie kontynentalnej większość krajów, w tym: Francja, Włochy, Hiszpania, Niemcy oraz Polska, przyjęły ten model własności wód.

W Anglii, Ameryce Północnej i innych krajach anglojęzycznych, a także w niektórych pozostałych krajach, również w skandynawskich, rozwinęła się doktryna nadbrzeżna, osiągając swój największy rozkwit w XIX wieku.

1.4.1. Nowoczesne prawa wodne

W miarę wzrostu zapotrzebowania na wodę i pojawiania się nowych jej zastosowań, np. w młynach, tartakach i elektrowniach wodnych, wody publiczne podlegały w coraz większym stopniu interwencjonizmowi państwowemu. Z czasem każdy sposób korzystania, poza tym bez stosowania urządzeń specjalnych, wymagał pozwolenia lub koncesji wydanej przez urząd publiczny, co zapoczątkowało tzw. administracyjny system praw do wód. System ten w wielu krajach przechodzi aktualnie ewolucję w kierunku tzw. współczesnych lub nowoczesnych praw wodnych (*modern water rights*) (Hodgson 2006, s. 20). Pierwszym etapem tego procesu jest objęcie wód własnością lub przynajmniej kontrolą państwową, a jego cechą charakterystyczną — udział wszystkich interesariuszy w podejmowaniu decyzji dotyczących zasobów wodnych (rysunek 1.2). W efekcie w wielu krajach zaczęto ograniczać prywatną własność wód. Malejące w stosunku do potrzeb zasoby wody słodkiej, ich postępująca degradacja oraz niekorzystne zmiany klimatyczne spowodowały wzrost kontroli jakości i reglamentacji tych zasobów (Turkowski 2016, s. 160).

1.4.2. Własność wód w Polsce

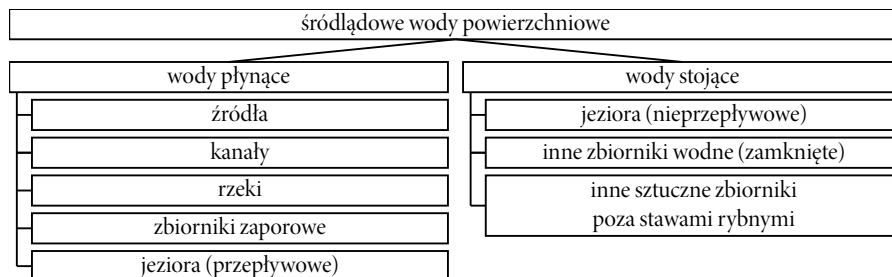
Własność wód jest ściśle powiązana z własnością gruntów pod wodami oraz z klasyfikacją wód w systemie prawnym. Klasyfikacja ta nie jest spójna z klasyfikacją hydrologiczną, którą przedstawiono przy prezentacji zasobów wodnych w Polsce. W ustawie Prawo wodne¹⁰, zwanej dalej Prawem wodnym, wyróżnia się dwie podstawowe kategorie śródlądowych wód powierzchniowych — wody płynące i wody stojące (rysunek 1.4) Pierwsze z nich sta-

¹⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.).

nowią własność Skarbu Państwa, natomiast wody stojące należą do właściciela gruntów — nieruchomości, na których te wody się znajdują.

Rysunek 1.4.

Klasyfikacja prawna śródlądowych wód powierzchniowych



Źródło: Turkowski (2018, s. 21).

Wody płynące to wody w ciekach naturalnych oraz źródełach, z których cieki te biorą początek. Do tej kategorii należą również wody w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych o ciągłym lub okresowym naturalnym dopływie bądź odpływie wód powierzchniowych, a także wody w sztucznych zbiornikach wodnych, usytuowanych na wodach płynących oraz wody w kanałach.

Wody stojące to wody w jeziorach oraz innych naturalnych zbiornikach wodnych niezwiązanych bezpośrednio, w sposób naturalny, z powierzchniowymi śródlądowymi wodami płynącymi, oraz wody w zagłębieniach terenu powstałych w wyniku działalności człowieka, z wyłączeniem stawów rybnych. Stawy, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi, roztopowymi lub wodami gruntowymi, należą do właściciela nieruchomości. Woda w takim stawie również jest własnością posiadacza nieruchomości, w odróżnieniu od wody w stawie napełnianym w ramach usług wodnych, która pozostaje własnością właściciela dostarczanej wody¹¹.

Pojawienie się w aktualnym Prawie wodnym pojęcia „stawu, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych” stwarza problemy związane z jego klasyfikacją. Z jednej strony Prawo wodne wyraźnie wyklucza stawy z kategorii wód stojących (rysunek 1.4), z drugiej zaś — przepisy regulujące zasady ewidencji gruntów¹² definiują stawy jako zbiorniki wyposażone w urządzenia hydrotechniczne, nadające się do chowu, hodowli lub przetrzymywania ryb. Tak zdefiniowane stawy stanowią w ewidencji gruntów użytki rolne, a w ujęciu Prawa wodnego — urządzenia melioracji wodnych (rysunek 1.3). Nowe pojęcie „stawu, który nie jest napełniany w ramach usług wodnych” najbliższe jest hydrologicznemu pojęciu „stawu naturalnego”, które nie występuje w terminologii prawnej i najbliższe jest kategorii wód stojących.

¹¹ Zagadnienie to szczegółowo przedstawił Radecki (2018, s. 97).

¹² Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 393).

Baseny, oczka wodne, sadzawki, a także ziemne zbiorniki na deszczówkę, występujące w obrębie zabudowy mieszkaniowej to przykłady wód stojących w zagłębieniach powstałych w wyniku działalności człowieka (rysunek 1.4). Jako wody stojące stanowią one własność właścicieli gruntów.

Własnością właściciela gruntów są również wody w rowach, znajdujących się w granicach jego nieruchomości gruntowej. Podobnie jak stawy, również rowy w przepisach regulujących zasady ewidencji gruntów stanowią użytki rolne, a w regulacjach Prawa wodnego zaliczane są do urządzeń melioracji wodnych (rysunek 1.3).

Skarbowi Państwa przysługuje prawo pierwokupu gruntów pod wodami stojącymi. Prawo to wykonuje starosta w porozumieniu z ministrem Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, który jest aktualnie ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej.

Zgodnie z obowiązującym prawem charakter wód ustala minister w drodze decyzji, na wniosek właściciela gruntu przyległego do tych wód. Z założenia to nowe umocowanie prawne ministra ma służyć usunięciu wątpliwości związanych z charakterem wód, które występowały w okresie obowiązywania wcześniejszych regulacji prawnych (Marszelewski i Marszelewski 2013, s. 35).

Prawo własności do gruntów pod wodami stojącymi odpowiada cywilistycznemu ujęciu własności, która charakteryzuje się klasyczną triadą uprawnień właścicielskich: prawem posiadania, prawem korzystania oraz prawem rozporządzania. Jest to przykład nieruchomości gruntowej, w której właściciel gruntów jest właścicielem wody znajdującej się na jego gruntach. Odwrotnie umocowana jest własność gruntów pod wodami płynącymi. W tym przypadku grunty należą do właściciela wody. Stanowią one ciekawy zasób nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami^{13,14}. Co więcej, trwałe zajęcie przez wody płynące innych gruntów, np. poprzez wystąpienia z brzegów, skutkuje nabyciem praw ich własności przez właściciela wody. Jest to szczególnie sposób nabycia własności gruntów, nieznanym prawu cywilnemu (Rakoczy 2014, s. 134). Rakoczy szczególne uwarunkowania prawne wód upatruje w specyfice prawa wodnego, natomiast Hodgson (2006, s. 103) wskazuje na naturalny obieg wody na Ziemi jako praprzyczynę odmienności praw wodnych.

1.5. Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce

Zarządzanie zasobami wodnymi polega na kształtowaniu ich ilości i jakości. W szczególności zarządzanie to ma na celu: ochronę zasobów wodnych przed wyczerpaniem i zanieczyszczeniem, odpowiednie zaopatrzenie w wodę ludności, rolnictwa i przemysłu, ochronę ludności i mienia przed powodzią, łagodzenie skutków suszy, tworzenie warunków dla rozwoju energetyki wodnej, żeglugi śródlądowej oraz turystyki i rekreacji związanej z wodą. Realizacja tych różnych i często konkurencyjnych celów musi odbywać się zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju i uwzględnieniem wymogów środowiska przyrodniczego. Pogo-

¹³ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 poz. 65, 284, 471, 782, 1709; 2020 poz. 65 t.j.).

¹⁴ Zgodnie z art. 218, pkt. 5 Prawa wodnego.

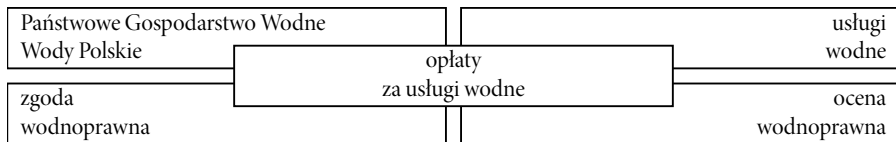
dzenie powyższych celów gospodarki wodnej i znalezienie optymalnych rozwiązań często bywa bardzo trudne, ze względu na przeciwstawne cele poszczególnych sektorów. Z tych powodów gospodarka wodna rozwinęła się również jako dyscyplina naukowa, która poszukuje systemowych rozwiązań powyższych zagadnień, biorąc pod uwagę uwarunkowania: hydrologiczne, meteorologiczne, hydrogeologiczne, rolnicze, przestrzennego zagospodarowania czy uwarunkowania społeczne (Majewski 2018, s. 27).

1.5.1. System zarządzania zasobami wodnymi

Poza dotychczas stosowanymi narzędziami zarządzania gospodarką wodną, takimi jak: regulacje prawne, programy i plany, narzędzia informacyjne, zakazy i nakazy, pozwolenia wodnoprawne, instrumenty ekonomiczne oraz instrumenty społecznego oddziaływania (Poskrobko i Poskrobko 2012, s. 239–240), nowe Prawo wodne wprowadziło nowe elementy stanowiące fundament aktualnego systemu gospodarki wodnej (rysunek 1.5).

Rysunek 1.5.

Podstawowe elementy aktualnego systemu gospodarki wodnej



Źródło: Turkowski (2020a, s. 5).

Wszystkie najważniejsze kompetencje w zakresie zarządzania zasobami wodnymi zostały skupione w jednej instytucji, państwowej osobie prawnej, czyli Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie¹⁵.

Usługi wodne to możliwość korzystania z wód w zakresie wykraczającym poza zakres: powszechnego korzystania z wód, zwykłego korzystania z wód oraz szczególnego korzystania z wód, którą zapewnia się gospodarstwom domowym, podmiotom publicznym oraz podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą¹⁶. Dostęp do tych usług określają zasady zawarte w przepisach Prawa wodnego.

Usługi wodne obejmują¹⁷:

- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
- piętrzenie, magazynowanie lub retencjonowanie wód podziemnych i wód powierzchniowych oraz korzystanie z tych wód,
- uzdatnianie wód podziemnych i powierzchniowych oraz ich dystrybucję,
- odbiór i oczyszczanie ścieków,

¹⁵ Utworzone na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, stanowi państwową osobę prawną w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

¹⁶ Zgodnie z art. 35 Prawa wodnego.

¹⁷ Art. 35, pkt. 3 Prawa wodnego.

- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi, obejmujące także wprowadzanie ścieków do urządzeń wodnych,
- korzystanie z wód do celów energetyki, w tym energetyki wodnej,
- odprowadzanie do wód lub do urządzeń wodnych — wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej, służące do odprowadzania opadów atmosferycznych, albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
- trwale odwadnianie gruntów, obiektów lub wykopów budowlanych oraz zakładów górniczych, a także odprowadzanie do wód — wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
- odprowadzanie do wód lub do ziemi wód pobranych i niewykorzystanych.

Usługi wodne można określić jako potencjalne wykorzystanie zasobów wodnych do określonych celów, natomiast korzystanie z tych usług jest kolejną — odrębną formą prawną.

Zgoda wodnoprawna to kolejna nowa konstrukcja prawna. W zamyśle ustawodawcy zgoda wodnoprawna jest pewnym pojęciem zbiorczym, obejmującym różne formy administracyjnej reglamentacji korzystania z wód (Górski 2018, s. 3). Zgoda wodnoprawna jest udzielana przez¹⁸:

- wydanie pozwolenia wodnoprawnego,
- przyjęcie zgłoszenia wodnoprawnego,
- wydanie oceny wodnoprawnej.

Zgoda wodnoprawna dotyczy również decyzji wydanych w zakresie zakazu podejmowania niektórych działań na obszarach wód lub szczególnego zagrożenia powodzią¹⁹ oraz zakazów w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych²⁰.

Ocena wodnoprawna to kolejna wprowadzona przepisami aktualnego Prawa wodnego forma prawna, mająca postać decyzji administracyjnej. Pod względem merytorycznym ocena wodnoprawna zbliżona jest do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²¹. O powyższym materialnym charakterze oceny wodnoprawnej świadczy przyjęte w Prawie wodnym założenie²², że oceny tej nie sporządza się w odniesieniu do przedsięwzięć, w przypadku których wymagana jest decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych.

Oplaty za wodę występowały już w poprzednich regulacjach prawnych, jednak po raz pierwszy opłaty, uwzględniające koszty środowiskowe, zasobowe oraz analizę ekonomiczną,

¹⁸ Art. 388 Prawa wodnego.

¹⁹ Art. 77, ust. 3 i 8 Prawa wodnego.

²⁰ Art. 176, ust. 4 Prawa wodnego.

²¹ Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.).

²² Art. 428 Prawa wodnego.

zostały przyjęte jako centralna zasada systemu gospodarowania wodami. W Prawie wodnym określone zostały cztery podstawowe zasady gospodarowania wodami²³:

- racjonalne i całościowe traktowanie zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, z uwzględnieniem ich ilości i jakości,
- uwzględnianie wspólnych interesów i wymaganie współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne,
- zwrot kosztów usług wodnych, uwzględniających koszty środowiskowe, zasobowe oraz analizę ekonomiczną,
- prowadzenie gospodarki wodnej w zgodzie z interesem publicznym, niedopuszczanie do wystąpienia możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód oraz pogorszenia stanu ekosystemów lądowych zależnych od wód.

Plany Gospodarowania Wodami, zgodnie ze wskazaniem ramowej dyrektywy wodnej, stanowią podstawowy dokument planistyczny w zarządzaniu zasobami wodnymi. Opracowywane są one dla dorzeczy i stanowią podstawę zarządzania gospodarką wodną. Działania zmierzające do poprawy i utrzymania dobrego stanu wód określone są jeszcze w innym dokumencie planistycznym — programie wodno-środowiskowym kraju. Obydwa wymienione rodzaje dokumentów stanowią podstawę podejmowania decyzji kształtujących stan zasobów wodnych w kraju.

1.5.2. Instytucje w zarządzaniu zasobami wodnymi

Objęcie państwową kontrolą oraz w znacznym zakresie własnością zasobów wodnych wymagało stworzenia odpowiednich ram prawnych oraz instytucji zarządzających tymi zasobami. Obecnie w Polsce obowiązuje scentralizowany model zarządzania zasobami wodnymi, ograniczający szerszy społeczny udział w zarządzaniu tymi zasobami. Oficjalnie celem nowej ustawy — Prawa wodnego — było stworzenie podstaw prawnych dla reformy gospodarki wodnej, która odpowiadałaby wymaganiom i celom unijnej ramowej dyrektywy wodnej i innych powiązanych dyrektyw. Ponadto ustawa miała usunąć wady wcześniejszej ustawy wodnej, które polegały na rozproszeniu kompetencji wodno-gospodarczych w różnych instytucjach oraz braku odpowiedniego systemu finansowania gospodarki wodnej. W praktyce to usprawnienie systemu zarządzania zasobami wodnymi zostało zrealizowane poprzez połączenie kompetencji Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej (RZGW), które przetrwały, z kompetencjami likwidowanych Wojewódzkich Zarządów Melioracji i Urzędzeń Wodnych oraz byłych jednostek w starostwach powiatowych, w kompetencje jednej instytucji, państwowej osoby prawnej, czyli Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zwanego dalej Wodami Polskimi. Istnienie jednego decydenta z podziałami wewnętrznymi (w granicach zlewni) (rysunek 1.6) ma usunąć uciążliwy system wielowładzy, w którym częścią wód i obiektów gospodarki wodnej zajmowały się samorządy w swoich granicach administracyjnych. Oczekiwany efekt wprowadzonych zmian ma być spójny system finansowania i planowania rozwoju zasobów wodnych. Zakłada się również, że Wody Polskie będą instytucją samowystarczalną, dla której dotacja budżetowa zostanie

²³ Prawo wodne art. 9.

stopniowo wygaszana. Czas pokaże, czy nowy system gospodarki wodnej okaże się skuteczny. Zapewne trudnym zadaniem będzie zapewnienie warunku samofinansowania się, które wymaga przestrzegania zasady efektywności ekonomicznej, a ta nie zawsze jest spójna z realizacją celów politycznych danej, rządzącej formacji politycznej.

Rysunek 1.6.

Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (RZGW) – podział terytorialny



Zródło: <https://www.kzgw.gov.pl/index.php/pl/jednostki-organizacyjne/regionalne-zarzady-gospodarki-wodnej>, dostęp 25.09.2020.

Kontrola gospodarki wodnej jest sprawowana przez administrację państwową pod nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, którym jest minister Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Administracja ponosi odpowiedzialność za zarządzanie zasobami wodnymi, w tym za administrowanie prawami wodnymi. Centralnym organem zarządzającym zasobem są Wody Polskie. W skład Wód Polskich wchodzi 11 regionalnych zarządów gospodarki wodnej, 50 zlewni i około 330 dozorów wodnych (rysunek 1.7).

Na organach Wód Polskich spoczywa odpowiedzialność za wydawanie pozwoleń i ocen wodnoprawnych, dokonywanie przeglądów, a także prowadzenie rejestru wodnego.

Rysunek 1.7.

Schemat organizacyjny administracji wodnej



Zródło: Turkowski (2020a, s. 6).

W obowiązującej ustawie Prawo wodne znacznie zostały ograniczone dotychczasowe kompetencje władz samorządowych w zakresie gospodarki wodnej (Turkowski 2017a, s. 95–97). Zlikwidowano jednostki samorządu terytorialnego zajmujące się m.in. wodami ważnymi dla rolnictwa (Wojewódzkie Urzędy Melioracji i Urzędów Wodnych), a część ich pracowników zatrudniono w Wodach Polskich. W szczególnych warunkach Prawo wodne przewiduje możliwość przeniesienia praw właścicielskich na nadleśniczego oraz samorząd terytorialny i jego związki (tabela 1.2). Jednak podstawowy instrument gospodarki wodnej — pozwolenie na korzystanie z wód — jest wydawany wyłącznie przez jednostki organizacyjne Wód Polskich, a nie, jak to było wcześniej, przez jednostki samorządu terytorialnego, czyli przez marszałków województw lub starostów powiatowych.

Tabela 1.2.

Prawa właścicielskie do wód śródlądowych

Instytucja	Rodzaj wód
Wody Polskie (państwowa osoba prawna w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych)	Śródlądowe wody płynące oraz wody podziemne. Nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, znajdujące się w obrębie działki ewidencyjnej, która obejmuje także śródlądowe wody płynące będące własnością Skarbu Państwa.
Minister właściwy do spraw żeglugi śródlądowej	Śródlądowe drogi wodne o szczególnym znaczeniu transportowym
Nadleśniczy	Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć nadleśniczemu, w drodze porozumienia, na jego wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących, znajdujących się w granicach nadleśnictwa

Instytucja	Rodzaj wód
Samorząd terytorialny lub ich związki	Wody Polskie, po uzyskaniu zgody ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej, mogą powierzyć jednostkom samorządu terytorialnego lub ich związkom, w drodze porozumienia, na ich wniosek, wykonywanie praw właścicielskich Skarbu Państwa w stosunku do śródlądowych wód płynących, znajdujących się w granicach jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

Zródło: Opracowanie własne na podstawie Prawa wodnego.

Ochrona i kontrolowanie użytkowania wody należy również do obowiązków Inspekcji Ochrony Środowiska. Przede wszystkim przeprowadza ona kontrolę jakości wody pobieranej do zaopatrzenia ludności, przeznaczonej do spożycia oraz wody kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli. Inspekcja przeprowadza również kontrolę przestrzegania warunków określonych w decyzjach wodnoprawnych, zawartych w pozwoleniach zintegrowanych, a także wypełniania obowiązków i ograniczeń, nałożonych na właścicieli gruntów i urządzeń, z tytułu wyżej wymienionych decyzji. Do zadań Inspekcji Ochrony Środowiska należy także kontrola stanu zanieczyszczeń azotanami pochodzenia rolniczego.

1.5.3. Ochrona zasobów wodnych

Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zobowiązało nasz kraj do podejmowania szeregu wspólnych działań, w zakresie gospodarki wodnej, wynikających z europejskiego ustawodawstwa. Podstawowym europejskim aktem prawnym dotyczącym gospodarowania wodą jest Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23.10.2000r. (RDW 2000). Dyrektywa ta w zasadniczy sposób zmieniła krajowe pojmowanie roli wody w środowisku i życiu człowieka. Woda jako dobro wspólne, które ma być przekazane następnym pokoleniom, musi być chroniona, broniona i nie może być traktowana jako towar handlowy, taki jak każdy inny. Dlatego jednym z podstawowych celów dyrektywy wodnej było ustalenie zasad i działań na rzecz skutecznej ochrony przed zanieczyszczeniem wód i ekosystemów od wód zależnych, tak aby możliwe było osiągnięcie do 2015 roku przynajmniej ich dobrego stanu, czyli bliskiego stanowi normalnemu (Rotnicka 201, s. 13). Nadrzędność ochrony wód została odpowiednio zapisana w prawie krajowym: „wody, jako integralna część środowiska oraz siedlisko dla organizmów, podlegają ochronie, niezależnie od tego, czyją stanowią własność”²⁴.

Rzeczywiste działania w zakresie ochrony wód w Polsce zostały podjęte dopiero w okresie przedakcesyjnym i po wejściu Polski do Unii Europejskiej. W przeciągu kilkunastu lat po przystąpieniu do UE zostało zrealizowanych wiele inwestycji ze wsparciem funduszy strukturalnych. Dotyczyły one przede wszystkim zapewnienia dobrej jakości wody pitnej, a także odprowadzania i oczyszczania ścieków. Powstało wiele nowych ujęć wód, stacji uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków, a także sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, zwłaszcza na obszarach dotychczas pod tym względem zaniedbanych. Nie udało się jednak do wskazanego wcześniej 2015 roku osiągnąć zamierzonego dobrego stanu wód. Trudno

²⁴ Prawo wodne art. 50.

jest nadrobić wiekowe zaniedbania. Pomimo wydatkowania ponad 18 mld zł na budowę i modernizację oczyszczalni ścieków w ostatnich kilkunastu latach, prawie 90% monitorowanych zbiorników śródlądowych w Polsce charakteryzowało się złym stanem wód (NIK, 2018, s. 375). Ogólny zły stan dotyczył 87% spośród 885 polskich jezior monitorowanych w latach 2013–2018 (GUS, 2019). Przeprowadzone w 2017 roku inspekcje wykazały, że naturalnie występujące czyste wody powierzchniowe występują w Polsce praktycznie tylko w górskich potokach i niektórych jeziorach, położonych z dala od osad ludzkich i zakładów przemysłowych (NIK 2018, s. 375). Przedstawione dane nie są optymistyczne, o ile jednak pełna ocena zmian w środowisku wodnym jest dość problematyczna i wymaga wielu lat monitorowania, to ocena efektywności dotychczasowej administracji wodnej była jednoznacznie negatywna. Audyty wykazały częste przypadki braku czynności nadzorczych administracji wodnej, tak w zakresie monitoringu i kontroli wód, oceny wpływu zrzuconych z oczyszczalni wód pościekowych na środowisko, jak i nadzoru wymagań określonych w pozwoleniach wodnoprawnych. Istotny wpływ na stan wód powierzchniowych w Polsce ma również sposób odprowadzania zasolonych i często napromieniowanych wód kopalnianych. Przyjęte w ramach zobowiązań unijnych i wewnętrznych uzgodnień wygaszanie do 2049 roku działalności górniczej, niewątpliwie przyczyni się również do poprawy jakości wód.

Celem ochrony wód jest utrzymywanie lub poprawa ich jakości oraz biologicznych stosunków w środowisku wodnym i na terenach podmokłych. Polega ona na unikaniu, eliminowaniu lub ograniczaniu zanieczyszczenia, a także na zapobieganiu niekorzystnym zmianom przepływów wody, poziomów zwierciadła wody oraz naturalnego ukształtowania koryt cieków (Poskrobko i Poskrobko 2012, s. 229).

W planach gospodarowania ochrona wód polega na osiągnięciu celów środowiskowych dla jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz obszarów chronionych²⁵. Jednolite części wód powierzchniowych to oddzielne i znaczące elementy wód powierzchniowych, którymi może być²⁶:

- jezioro lub inny naturalny zbiornik wodny,
- sztuczny zbiornik wodny,
- struga, strumień, potok, rzeka i kanał lub ich części,
- morskie wody wewnętrzne, wody przejściowe lub wody przybrzeżne.

Na jednolite części wód podziemnych składa się ich objętość występująca w obrębie warstwy wodonośnej lub zespołu warstw wodonośnych²⁷.

Wodne obszary chronione nie są tożsame z obszarami chronionymi ze względów przyrodniczych, a stanowią je²⁸:

- jednolite części wód przeznaczone do poboru wody na potrzeby zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia,

²⁵ Prawo wodne art. 51, ust. 1.

²⁶ Prawo wodne art. 16, pkt 20.

²⁷ Prawo wodne art. 16, pkt 19.

²⁸ Prawo wodne art. 16, pkt 32.

- jednolite części wód przeznaczone do celów rekreacyjnych, w tym kąpieliskowych,
- obszary wrażliwe na eutrofizację wywołaną zanieczyszczeniami pochodzącymi ze źródeł komunalnych, rozumianą jako wzbogacanie wód biogenami, w szczególności związkami azotu lub fosforu, powodującymi przyspieszony wzrost glonów oraz wyższych form życia roślinnego, w wyniku którego następują niepożądane zakłócenia biologicznych stosunków w środowisku wodnym oraz pogorszenie jakości tych wód,
- obszary przeznaczone do ochrony siedlisk lub gatunków, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁹, dla których utrzymanie lub poprawa stanu wód jest ważnym czynnikiem w ich ochronie,
- obszary przeznaczone do ochrony gatunków zwierząt wodnych o znaczeniu gospodarczym;

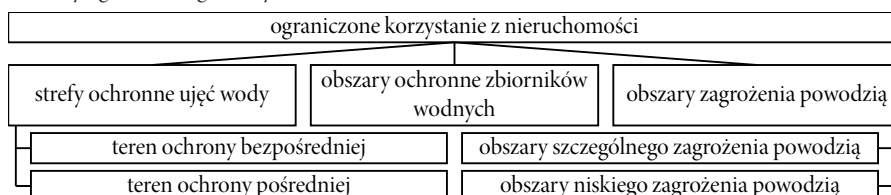
Jak już wspomniano, podstawowym narzędziem ochrony wód, a także głównym dokumentem planistycznym w gospodarowaniu wodami, są plany gospodarowania wodami na obszarze dorzeczy (PGW). To właśnie w PGW ustalane są cele środowiskowe dla poszczególnych jednolitych części wód powierzchniowych. W Polsce PGW opracowywane są przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej dla obszaru 10 dorzeczy: Odry, Wisły, Dniestru, Dunaju, Jarft, Łaby, Niemna, Pregoly, Świeżej i Ücker. Głównym celem środowiskowym jest ochrona, poprawa i utrzymanie co najmniej dobrego stanu biologicznego i chemicznego wód powierzchniowych, a także zapobieganie ich degradacji.

Plany podlegają przeglądowi i aktualizacji cyklicznie co sześć lat i stanowią podstawę do podejmowania decyzji wpływających na stan zasobów wodnych oraz na zasady gospodarowania nimi w przyszłości. Ustalenia, dotyczące planów gospodarowania wodami, zawarte są w koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju, a także w strategii wojewódzkiej i planach zagospodarowania przestrzennego.

Jednym z podstawowych założeń zintegrowanego zarządzania zasobami wodnymi jest uznanie, że sposób zagospodarowania i korzystanie z terenów stanowiących zlewnię wód ma decydujący wpływ na jakość i ilość wód, czyli na gospodarkę wodną. Zagospodarowanie i użytkowanie tych terenów nie może być realizowane z pominięciem oceny wpływu na stan zasobów wodnych. Kontroli i ograniczeniom podlegają zwłaszcza nieruchomości zlokalizowane w zlewni ujęć wody, zbiorników wodnych oraz na obszarach zagrożonych powodzią (rysunek 1.8).

Rysunek 1.8.

Obszary ograniczonego korzystania



Zródło: Opracowanie własne na podstawie Prawa wodnego.

²⁹ Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.

Ograniczenia w zagospodarowaniu gruntów i ich użytkowaniu mają na celu przede wszystkim ochronę jakości wód, a na terenach zagrożonych powodzią służą dodatkowo minimalizacji strat, które mogłyby zaistnieć w wyniku wystąpienia powodzi.

Ujęcia wody do celów pitnych, wymagające najwyższej jej jakości, są chronione poprzez ustanawianie wokół ujęć terenów ochrony bezpośredniej oraz terenów ochrony pośredniej. Są ustanawiane one przez wojewodę w drodze aktu prawa miejscowego. Tam, gdzie wstępują zwarte warstwy geologiczne, np. skały, nie ma konieczności ustanawiania terenów ochrony pośredniej. W tych przypadkach teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji. Teren ochrony bezpośredniej może być użytkowany wyłącznie do celów związanych z eksploatacją ujęcia wody. Natomiast na obszarze ochrony pośredniej grunty i zlokalizowane tam inne nieruchomości podlegają właściwym dla danego ujęcia zakazom, nakazom i ograniczeniom wyszczególnionym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Obszary ochronne zbiorników wód podziemnych, jak i powierzchniowych, na wniosek Wód Polskich ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego, wskazując ograniczenia, zakazy i nakazy dotyczące użytkowania gruntów i korzystania z wód na terenie obszaru ochronnego oraz granice tego obszaru.

1.5.4. Ochrona przed powodzią i zapobieganie suszy

Woda jest żywiołem i niesie ze sobą również zagrożenia. Intensywne opady, roztopy lub sztormy mogą wywoływać powodzie. Równie niebezpieczne są sytuacje odwrotne, czyli susze.

Powódź uznawana jest za jedną z najbardziej niszczycielskich w skutkach klęsk żywiołowych. Polega na zatopieniu znacznych obszarów łądu, głównie dolin rzecznych lub terenów nadbrzeżnych wodą z wezbrań wód rzecznych lub morskich. Efektem są ogromne straty społeczne i materialne, proporcjonalne do rozmiarów i dynamiki tego zdarzenia. Powódź tysiąclecia w 1997 roku zniszczyła rozległe obszary południowej i zachodniej Polski. Zapobieganie powodzi jest jednym z głównych aktualnych problemów ogólnościatowych.

Wpływ na występowanie powodzi oraz wysokość ponoszonych strat ma układ hydrologiczny danego terenu, w tym przebieg rzek, jego retencja naturalna i charakterystyczna dla danego klimatu sytuacja hydrologiczno-meteorologiczna.

Ochrona przed powodzią jest zadaniem Wód Polskich oraz organów administracji rządowej i samorządowej. Skutki powodzi można w znacznym stopniu ograniczyć poprzez właściwe zagospodarowanie danego terenu. Istotne jest planowanie zabudowy, pozostawianie wolnych przestrzeni zalewowych, budowa przeciwpowodziowych zbiorników retencyjnych oraz zwiększanie różnymi dostępnymi metodami tzw. małej retencji. Największe zagrożenie powodziowe w Polsce występuje w dolinach rzecznych Wisły i Odry oraz ich dopływów. Najmniej na niebezpieczeństwo powodzi narażone są obszary pojezierzy, położone na północy kraju, charakteryzujące się wysoką naturalną retencją wodną (Turkowski 2016, s. 155).

W znaczeniu prawnym obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi to obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczą-

cego ryzyka powodzi. Wyróżnia się obszary szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i możliwe średnio raz na 10 lat (10%) lub średnie, przewidywane raz na 100 lat (1%). Znacznie niższe prawdopodobieństwo wystąpienia raz na 500 lat (0,2%) cechuje obszary o niskim zagrożeniu powodzią³⁰.

Przygotowanie właściwych planów to jedno z podstawowych narzędzi służących do zmniejszania ryzyka powodziowego. Projekty map zagrożenia powodziowego oraz map ryzyka powodziowego sporządzają Wody Polskie w uzgodnieniu z właściwymi wojewodami. Na podstawie tych map przygotowywane są plany zarządzania ryzykiem powodziowym. Uzgodnienia z Wodami Polskimi pod tym względem wymagają projekty dokumentów planistycznych oraz decyzje o lokalizacji inwestycji, zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

We wprowadzonych w 2015 roku Planach Zarządzania Ryzykiem Powodziowym jeszcze większy nacisk położono na zabezpieczenia ludzi i mienia przed powodzią. W ostatnich latach podjęto również realizację wielu prac koncepcyjnych oraz planistycznych dotyczących budowy obiektów i urządzeń przeciwpowodziowych w dorzeczach Wisły i Odry. Wyraźnym sygnałem, podkreślającym wagę podjętych działań, jest włączenie się do nich Banku Światowego, który wsparł działania przeciwpowodziowe w Polsce w kwocie ponad 504 mln dolarów³¹. Niezależnie od technicznych środków ochrony przeciwpowodziowej nie mniej ważne są działania nietechniczne, w tym — działania i przepisy — zniechęcające ludzi do zamieszkiwania i intensywnego zagospodarowania terenów zalewowych czy zachęcające mieszkańców do opuszczania tych terenów i wycofywania intensywnych form użytkowania gospodarczego (Liziński i in. 2015, s. 278)³².

Akcja przeciwpowodziowa prowadzona jest przez organy zarządzania kryzysowego. Obejmuje ono swoim zakresem właściwe zintegrowanie zaplanowanych przedsięwzięć organizacyjnych, logistycznych i finansowych, których celem jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnienie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, ciągłej gotowości sił i środków do podjęcia działań, sprawnego reagowania oraz likwidacji skutków zaistniałej sytuacji (Walczak 2009). W prowadzeniu akcji przeciwpowodziowych angażuje się też wojsko, straż pożarna i policja. Kluczowymi aspektami sprawnego systemu są profesjonalizm, dopracowane procedury postępowania, środki techniczne, odpowiednie wsparcie informatyczne. Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych wymaga udziału ekspertów, prowadzenia ćwiczeń, współpracy pomiędzy służbami i szybkiego podejmowania decyzji.

Niedobór wody również może prowadzić do sytuacji kryzysowych. W zależności od występujących czynników, wpływających na zwiększenie intensywności i zasięgu, wyróżnia się cztery typy suszy (Sowińska 2015, s. 38):

³⁰ Art. 16, pkt. 34 Prawa wodnego.

³¹ <https://www.worldbank.org/pl/news/press-release/2015/07/23/world-bank-board-approves-us504-million-support-to-odra-vistula-flood-management-project>, dostęp 29.09.2020.

³² Ogromną rolę w tym zakresie odgrywa właściwe planowanie przestrzenne. Zagadnienia te przedstawiono szerzej w dalszej części monografii.

- susza atmosferyczna (meteorologiczna) — charakteryzuje ją niedobór opadów, zwiększone parowanie, obniżenie lustra wód powierzchniowych, a także zmniejszenie ilości wody glebowej,
- susza rolnicza (glebowa) — polega na ograniczeniu dostępności wody dla roślin, co prowadzi do ich stopniowego obumierania i spadku produkcji roślinnej,
- susza hydrologiczna — charakteryzuje się obniżeniem poziomu wody w zbiornikach wodnych i powoduje obniżenie zwierciadła wód podziemnych,
- susza hydrogeologiczna — cechuje ją długotrwałe obniżenie zwierciadła wód podziemnych.

W zjawisku suszy trudno uchwycić moment jej początku i końca, gdyż może ono trwać od kilku dni, miesięcy do kilku, kilkunastu lat. Susza z reguły przebiega z różnym natężeniem i występuje na zróżnicowanym obszarze. Tak zasięg suszy, jak i jej intensywność, może zmieniać się w czasie jej trwania. Skutki suszy są najczęściej odczuwalne w wielu sektorach gospodarki: w rolnictwie, przemyśle, sektorze komunalnym i turystyce, jak również w środowisku naturalnym. Mogą one osiągać różne rozmiary — od skali lokalnej, regionalnej, aż po zasięg krajowy. Efekty braku wody zazwyczaj pojawiają się powoli i wywołują także inne zagrożenia, np. zwiększoną erozję gleb, pożary czy burze pyłowe. Ocena skutków suszy wymaga wielokryterialnego podejścia, które poza wielkościami meteorologiczno-hydrologicznymi uwzględnia aspekty gospodarcze, społeczne oraz środowiskowe.

Zasoby wodne w Polsce należą do najmniejszych w Europie. Na tle 26 krajów Europy pod względem ilości wody na jednego mieszkańca znajdujemy się na 22 miejscu³³. Dlatego niezmiernie ważna jest racjonalna gospodarka wodna, zapobiegająca stopowieniu wielu regionów Polski.

Przeciwdziałanie skutkom suszy jest zadaniem organów administracji rządowej, samorządowej i Wód Polskich³⁴.

Zapobieganie suszy może odbywać się poprzez działania techniczne polegające na budowie zbiorników retencyjnych, na wdrażaniu małej retencji w rolnictwie (np. budowie i odbudowie kanałów odwadniających, rowów melioracyjnych, stawów rybnych), racjonalnym korzystaniu z zasobów wodnych, odpowiedniej gospodarce leśnej (np. polegającej jedynie na punktowej wycince drzewostanu oraz nasadzeniom kompensacyjnym), zalesianiu niewykorzystywanych rolniczo obszarów, odtwarzaniu terenów wodno-błotnych oraz przywracaniu naturalnego charakteru cieków. Zmagazynowana w ten sposób woda zwiększy swą dostępność w okresach obniżonych opadów. Sposobem na zmniejszenie efektów suszy jest zagospodarowanie sezonowych wód, które obecnie, zwłaszcza na terenach zabudowanych, spływają gwałtownie, często powodując straty. Duże nadzieje w rozwiązaniu problemu suszy pokłada się w małej retencji — sieci niewielkich zbiorników i urządzeń melioracji wodnych. Na przykład ziemne stawy rybne w Polsce zajmują powierzchnię ok. 70 000 ha i gromadzą łącznie ok. 700 mln. m³ wody, drugie tyle znajduje się w otaczającym je gruncie (Kuczyński 2020, s. 28). Znaczącą łączną objętością zgromadzonej wody mogą charakteryzować się niewielkie wielofunkcyjne stawy i inne zbiorniki, coraz chętniej budowane i zagospodarowywane rybacko przez rolników i innych właścicieli nieruchomości (Turkow-

³³ Projekt ustawy z 2020 r. o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy.

³⁴ Art. 183 Prawa wodnego.

ski i Dubrowski 2020, s. 8–12). Taki kierunek gospodarowania wodą wydaje się atrakcyjny i praktycznie nie wymaga dużych nakładów publicznych. Dobrym rozwiązaniem byłoby zapewnienie odpowiednich zachęt finansowych dla rolników i innych prywatnych właścicieli nieruchomości, np. w postaci zwolnienia lub obniżenia części podatków, dopłat inwestycyjnych. Pozwoliłoby to na wzmocnienie efektu planów i działań w zakresie małej retencji, realizowanych obecnie przez Wody Polskie, Lasy Państwowe i samorządy terytorialne.

Praktycznie dla wszystkich regionów wodnych w Polsce opracowane zostały Plany Przeciwdziałania Skutkom Suszy, w których szczegółowo zostały przedstawione potrzeby w tym zakresie. Wymagają one jeszcze wdrożenia i pogodzenie swych celów z celami ochrony przeciwpowodziowej.

1.5.5. Korzystanie z wód

Korzystanie z wód to ich użytkowanie, które nie może powodować pogorszenia stanu wód i ekosystemów od nich zależnych, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie, w szczególności nie może naruszać ustaleń planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, powodować marnotrawstwa wody lub marnotrawstwa energii wody, a także nie może wyrażać szkód³⁵. Wody podziemne z zasady wykorzystuje się do zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi. W szczególnych przypadkach dopuszcza się korzystanie z każdej wody. Dotyczy to następujących sytuacji³⁶:

- zwalczania poważnych awarii, klęsk żywiołowych, pożarów lub innych miejscowych zagrożeń,
- zapobieżenia poważnemu i nagłemu niebezpieczeństwu grożącemu życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu znacznej wartości, którego w inny sposób nie można uniknąć.

Trwałym elementem krajowego prawa wodnego są trzy podstawowe formy korzystania z wód: powszechne, zwykłe i szczególne.

Prawo do powszechnego korzystania z publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, morskich wód wewnętrznych oraz z wód morza terytorialnego przysługuje każdemu i służy do zaspokajania potrzeb osobistych, potrzeb gospodarstwa domowego lub rolnego, do wypoczynku, uprawiania turystyki, sportów wodnych oraz, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, amatorskiego połowu ryb. Rada gminy może wprowadzić, w drodze uchwały będącej aktem prawa miejscowego, powszechne korzystanie z wód powierzchniowych innych niż wyżej wymienione i ustalić dopuszczalny zakres tego korzystania. W tym przypadku właścicielowi wód przysługuje odszkodowanie z budżetu gminy³⁷.

Prawo do zwykłego korzystania z wód przysługuje właścicielowi gruntu i dotyczy wód stanowiących jego własność oraz wód podziemnych znajdujących się w jego gruncie. Korzystanie to służy zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego i obejmuje:

³⁵ Art. 29 Prawa wodnego.

³⁶ Art. 31 Prawa wodnego.

³⁷ Art. 32 Prawa wodnego.

- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę,
- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę.

Prawo do zwykłego korzystania z wód nie uprawnia do wykonywania urządzeń wodnych bez wymaganej zgody wodnoprawnej³⁸.

Szczególne korzystanie z wód to korzystanie, które wykracza poza powszechne oraz zwykle korzystanie z wód i obejmuje³⁹:

- odwadnianie gruntów i upraw,
- użytkowanie wody znajdującej się w stawach i rowach,
- wprowadzanie do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego⁴⁰,
- wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej,
- rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych,
- wykorzystywanie wód do celów żeglugi oraz spławu,
- przrzuty wód oraz sztuczne zasilanie wód podziemnych,
- wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu,
- chów ryb w sadzach,
- zapewnienie wody dla funkcjonowania urządzeń umożliwiających migrację ryb,
- korzystanie z wód do nawadniania gruntów lub upraw, a także na potrzeby działalności rolniczej⁴¹ w ilości większej niż średniorocznie 5 m³ na dobę;
- korzystanie z wód na potrzeby działalności gospodarczej, innej niż działalność rolnicza,
- rolnicze wykorzystanie ścieków, jeżeli ich łączna ilość jest większa niż 5 m³ na dobę,
- chów lub hodowlę ryb oraz innych organizmów wodnych w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących, przeznaczonych na te cele.

38 Art. 33, ust. 2 Prawa wodnego.

39 Wg art. 34 Prawa wodnego.

40 Określone w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz.U. 2019, poz. 1220).

41 W rozumieniu art. 2 pojęcie gospodarstwa rolnego i działalności rolniczej ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2020 poz. 333 tj.).

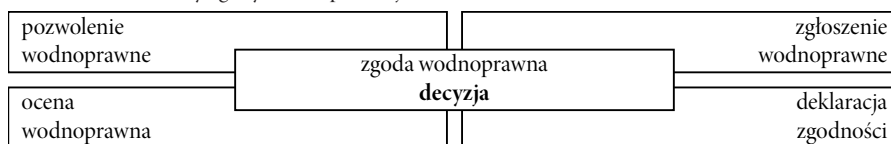
Warunkiem korzystania w sposób szczególny z wód jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego.

1.5.6. Zgoda wodnoprawna

Jak już wspomniano, zgoda wodnoprawna jest pojęciem zbiorczym, które obejmuje czynności administracyjne związane z wydaniem pozwolenia wodnoprawnego, przyjęciem zgłoszenia wodnoprawnego, wydaniem oceny wodnoprawnej oraz sporządzenia deklaracji zgodności (rysunek 1.9).

Rysunek 1.9.

Podstawowe elementy zgody wodnoprawnej



Zródło: opracowanie własne na podstawie ustawy Prawo wodne.

1.5.6.1. Pozwolenie wodnoprawne

Pozwolenie wodnoprawne to decyzja administracyjna, klasyczna forma reglamentacyjnego działania administracji w regulacjach powiązanych z gospodarowaniem wodami, funkcjonująca właściwie od samego początku wprowadzania wodnych regulacji prawnych, czyli od lat dwudziestych XX wieku (Górski 2018, s. 3–4).

Pozwolenie wodnoprawne jest wymagane na⁴²:

- korzystanie z usług wodnych,
- szczególne korzystanie z wód,
- długotrwałe obniżenie poziomu zwierciadła wody podziemnej,
- rekultywację wód powierzchniowych lub wód podziemnych,
- wprowadzanie do wód powierzchniowych substancji hamujących rozwój glonów,
- wykonanie urządzeń wodnych,
- regulację wód, zabudowę potoków górskich oraz kształtowanie nowych koryt cieków naturalnych,
- zmianę ukształtowania terenu na gruntach przylegających do wód, mającą wpływ na warunki przepływu wód,
- prowadzenie przez wody powierzchniowe płynące oraz przez wały przeciwpowodziowe obiektów mostowych, rurociągów, przewodów w rurociągach osłonowych lub przepustówA

⁴² Art. 389 Prawa wodnego.

- prowadzenie przez śródlądowe drogi wodne oraz przez wały przeciwpowodziowe nadpowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych.

Uzyskania pozwolenia wodnoprawnego wymagane jest również na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią i przede wszystkim dotyczy⁴³:

- lokalizowania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz planowania nowych obiektów budowlanych,
- gromadzenia na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ścieków, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia na tych obszarach przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania.

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się w drodze decyzji na czas określony, nie dłuższy niż 20 lat, liczony od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Okres ważności pozwolenia wodnoprawnego na wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi jest krótszy i wynosi do 10 lat. Jeszcze krótszy okres, bo nie dłuższy niż 4 lata, obowiązuje w przypadku pozwoleń wodnoprawnych wydawanych na wprowadzanie do wód lub do urządzeń kanalizacyjnych, będących własnością innych podmiotów, ścieków przemysłowych zawierających substancje szczególnie szkodliwe dla środowiska wodnego⁴⁴.

Pozwolenia wodnoprawne nie wygasają, jeżeli w terminie 90 dni przed upływem okresu ważności korzystający złoży wniosek o ustalenie kolejnego okresu obowiązywania tych pozwoleń. Jeśli informacje zawarte w dotychczasowym operacie wodnoprawnym są aktualne lub nie zachodzą określone w ustawie okoliczności odmowy wydania pozwolenia wodnoprawnego, organ właściwy w sprawach pozwoleń wodnoprawnych ustala, w drodze decyzji, kolejny właściwy okres obowiązywania pozwolenia wodnoprawnego⁴⁵. Warto zaznaczyć, że moc prawną zachowują pozwolenia wodnoprawne wydane na podstawie przepisów wcześniejszej, uchylanej ustawy z 18 lipca 2001 r.

Pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek, do którego dołącza się:

- operat wodnoprawny z oznaczeniem daty jego wykonania wraz z opisem prowadzenia zamierzonej działalności niezawierającym określeń specjalistycznych,
- decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeżeli jest wymagana,
- wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku — decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzję o warunkach zabudowy, jeżeli są wymagane,
- ocenę wodnoprawną, jeżeli jest wymagana.

⁴³ Art. 390 Prawa wodnego.

⁴⁴ Określone w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 12 lipca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego oraz warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu do wód lub do ziemi ścieków, a także przy odprowadzaniu wód opadowych lub roztopowych do wód lub do urządzeń wodnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1311).

⁴⁵ Art. 414, ust. 7 Prawa wodnego.

W przypadku poboru wód podziemnych oraz odwodnienia zakładu górniczego lub obiektu budowlanego do wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego dołącza się dokumentację hydrogeologiczną, jeżeli jest wymagana.

Nieodłącznym elementem wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest operat wodnoprawny, który sporządza się pisemnie w formie opisowej i graficznej, a także na elektronicznych nośnikach danych jako dokument tekstowy, zaś część graficzną operatu — w postaci plików typu rastrowego (PDF).

Część opisowa operatu, odpowiednio do rodzaju planowanej działalności, powinna zawierać⁴⁶ oznaczenie ubiegającego się o wydanie pozwolenia, jego siedziby i adresu, a ponadto:

- cel i zakres zamierzonego korzystania z wód,
- cel i rodzaj planowanych do wykonania urządzeń wodnych lub robót,
- rodzaj urządzeń pomiarowych oraz znaków żeglugowych,
- rodzaj i zasięg oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych,
- stan prawny nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, z podaniem siedzib i adresów ich właścicieli, zgodnie z ewidencją gruntów i budynków,
- obowiązki ubiegającego się o wydanie pozwolenia wodnoprawnego w stosunku do osób trzecich,
- opis i lokalizację urządzenia wodnego, w tym nazwę lub numer obrębu ewidencyjnego z numerem lub numerami działek ewidencyjnych oraz współrzędne,
- charakterystykę wód objętych pozwoleniem wodnoprawnym,
- charakterystykę odbiornika ścieków objętego pozwoleniem wodnoprawnym,
- określenie wpływu planowanych do wykonania urządzeń wodnych lub korzystania z wód na wody powierzchniowe oraz wody podziemne, w szczególności na stan tych wód i realizację celów środowiskowych dla nich określonych,
- wielkość przepływu nienaruszalnego, sposób jego obliczania oraz odczytywania jego wartości w miejscu korzystania z wód,
- wielkość średniego niskiego przepływu z wielolecia (SNQ) lub zasobu wód podziemnych,
- planowany okres rozruchu, sposób postępowania w przypadku rozruchu, zatrzymania działalności lub awarii urządzeń istotnych dla realizacji pozwolenia wodnoprawnego, a także rozmiar i warunki korzystania z wód oraz urządzeń wodnych w tych sytuacjach wraz z maksymalnym, dopuszczalnym czasem ich trwania,
- informację o formach ochrony przyrody utworzonych lub ustanowionych na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody⁴⁷, występujących w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych.

⁴⁶ Art. 409 Prawa wodnego.

⁴⁷ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.).

Dodatkowo część opisowa operatu wodnoprawnego powinna zawierać ustalenia wynikające z:

- planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza,
- planu zarządzania ryzykiem powodziowym,
- planu przeciwdziałania skutkom suszy,
- programu ochrony wód morskich,
- krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych,
- planu lub programu rozwoju śródlądowych dróg wodnych o szczególnym znaczeniu transportowym.

Natomiast w części graficznej operatu powinien być przedstawiony:

- plan urządzeń wodnych i zasięg oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych, wraz z ich powierzchnią, naniesiony na mapę sytuacyjno-wysokościową terenu, z oznaczeniem nieruchomości,
- zasadnicze przekroje podłużne i poprzeczne urządzeń wodnych oraz koryt wód płynących w zasięgu oddziaływania tych urządzeń,
- schemat rozmieszczenia urządzeń pomiarowych oraz znaków żeglugowych,
- schemat funkcjonalny lub technologiczny urządzeń wodnych.

Niezależnie od przedstawionych powyżej wymagań ogólnych dodatkowe wymogi dotyczą operatów, na podstawie których wydaje się pozwolenie wodnoprawne⁴⁸:

- na pobór wód,
- na wprowadzanie ścieków do wód, do ziemi lub do urządzeń kanalizacyjnych,
- na rolnicze wykorzystanie ścieków,
- na odprowadzanie do wód — wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
- na wykonywanie na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie naturalnej retencji terenowej przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej.

W przypadku piętrzenia śródlądowych wód powierzchniowych za pomocą budowli piętrzącej o wysokości piętrzenia powyżej 1 m oraz wyposażonej w urządzenia umożliwiające regulowanie przepływu lub zależnego od siebie korzystania z wód przez kilka zakładów, do pozwolenia wodnoprawnego załącza się instrukcję gospodarowania wodą. Zakres instrukcji, odpowiednio do funkcji urządzeń wodnych oraz konieczności zaspokojenia potrzeb wodnych korzystających z wód, stosownie do posiadanych uprawnień, reguluje rozporządzenie⁴⁹.

⁴⁸ Art. 409 Prawa wodnego.

⁴⁹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie zakresu instrukcji gospodarowania wodą (Dz. U. z 2019, poz. 1725).

1.5.6.2. Zgłoszenie wodnoprawne

Zgłoszenie wodnoprawne to uproszczona formuła pozwolenia wodnoprawnego polegająca na obowiązku poinformowania organu Wód Polskich — kierownika nadzoru wodnego — o zamiarze podjęcia danej działalności. Brak sprzeciwu ze strony organu w wyznaczonym czasie oznacza tak zwaną zgodę dorozumianą.

Zgłoszenia wodnoprawnego należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych. Do wykonywania czynności, robót lub urządzeń wodnych podlegających obowiązkowi zgłoszenia wodnoprawnego można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia organ właściwy w sprawach zgłoszeń wodnoprawnych nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu i nie później niż po upływie 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia. Dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego nie zwalnia z obowiązku uzyskania uzgodnień i decyzji wymaganych na podstawie przepisów odrębnych.

Zgłoszeniu wodnoprawnemu podlega⁵⁰:

- wykonanie pomostu o szerokości do 3 m i długości całkowitej do 25 m, stanowiącej sumę długości jego poszczególnych elementów,
- postój na wodach płynących statków przeznaczonych na cele mieszkaniowe lub usługowe,
- prowadzenie przez wody inne niż śródlądowe drogi wodne napowietrznych linii energetycznych i telekomunikacyjnych,
- wykonanie kąpieliska lub wyznaczenie miejsca okazjonalnie wykorzystywanego do kąpielii, w tym na obszarze morza terytorialnego,
- trwale odwadnianie wykopów budowlanych,
- prowadzenie robót w wodach oraz innych robót, które mogą być przyczyną zmiany stanu wód podziemnych,
- wykonanie urządzeń odwadniających obiekty budowlane, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem,
- odprowadzanie wód z wykopów budowlanych lub z próbnych pompowań otworów hydrogeologicznych,
- wykonanie stawów, które nie są napełniane w ramach usług wodnych, ale wyłącznie wodami opadowymi, roztopowymi lub wodami gruntowymi, o powierzchni nieprzekraczającej 500 m² i głębokości nieprzekraczającej 2 m od naturalnej powierzchni terenu, o zasięgu oddziaływania niewykraczającym poza granice terenu, którego zakład jest właścicielem,
- przebudowa rowu polegająca na wykonaniu przepustu lub innego przekroju zamkniętego na długości nie większej niż 10 m,
- przebudowa lub odbudowa urządzeń odwadniających zlokalizowanych w pasie drogowym dróg publicznych, na obszarze kolejowym, na lotniskach lub lądowiskach,

⁵⁰ Art. 394 Prawa wodnego.

- wydobywanie kamienia, żwiru, piasku, innych materiałów z wód w związku z utrzymaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remontem urządzeń wodnych, wykonywane w ramach obowiązków właściciela wód.

Natomiast nie wymaga obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego oraz zgłoszenia⁵¹:

- uprawianie żeglugi na śródlądowych drogach wodnych,
- holowanie oraz spław drewna,
- wycinanie roślin z wód lub brzegu w związku z utrzymaniem wód, śródlądowych dróg wodnych oraz remontem urządzeń wodnych,
- wykonanie pilnych prac zabezpieczających w okresie powodzi,
- wykonanie urządzeń wodnych do poboru wód podziemnych na potrzeby zwykłego korzystania z wód z ujęć o głębokości do 30 m,
- rybactwo korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych,
- pobór wód powierzchniowych lub wód podziemnych w ilości średniorocznie nieprzekraczającej 5 m³ na dobę oraz wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi w ilości nieprzekraczającej łącznie 5 m³ na dobę, na potrzeby zwykłego korzystania z wód,
- pobór i odprowadzanie wód w związku z wykonywaniem odwiertów lub otworów strzałowych przy użyciu płuczki wodnej na cele badań sejsmicznych,
- odbudowa, rozbudowa, przebudowa lub rozbiórka urządzeń pomiarowych służb państwowych,
- wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego oraz budowa, przebudowa lub remont drogi rowerowej, z wyjątkiem prowadzenia dróg rowerowych przez wody powierzchniowe,
- zatrzymywanie wody w rowach,
- hamowanie odpływu wody z obiektów drenarskich,
- przechwytywanie wód opadowych lub roztopowych za pomocą urządzeń melioracji wodnych.

1.5.6.3. Ocena wodnoprawna i deklaracja zgodności

Ocena wodnoprawna stanowi, obok pozwolenia wodnoprawnego i zgłoszenia, jedną z decyzji w ramach zgód wodnoprawnych.

Uzyskanie oceny wodnoprawnej jest wymagane dla inwestycji lub działań mogących wpłynąć na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych określonych dla jednolitych części wód powierzchniowych, sztucznych i silnie zmienionych jednolitych części wód powierzchniowych, jednolitych części wód podziemnych oraz dla obszarów chronionych. Rodzaj inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej określa rozpo-

⁵¹ Art. 395 Prawa wodnego.

rządzenie⁵². W trakcie wydawania oceny wodnoprawnej organ Wód Polskich — dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej — dokonuje oceny wpływu inwestycji na możliwość osiągnięcia celów środowiskowych. Obowiązek uzyskania oceny wodnoprawnej poprzedza wystąpienie z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego. Po wydaniu oceny wodnoprawnej właściwy dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej potwierdza zgodność inwestycji z celami środowiskowymi, sporządzając deklarację zgodności.

Deklarację zgodności sporządza się zgodnie ze wzorem określonym w załączniku II do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. Ustanawia on szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do: wzoru sprawozdania z postępów, formatu dokumentu służącego przekazywaniu informacji na temat dużych projektów, wzorów wspólnego planu działania, sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, deklaracji zarządczej, strategii audytu, opinii audytowej i rocznego sprawozdania z kontroli oraz metodyki przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, a także zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013, w odniesieniu do wzoru sprawozdań z wdrażania w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

1.5.7. Instrumenty ekonomiczne w gospodarowaniu wodami

W aktualnym systemie zarządzania gospodarką wodną jest stosowanych szereg instrumentów ekonomicznych⁵³:

- opłaty za usługi wodne,
- opłaty podwyższone,
- należności za korzystanie ze śródlądowych dróg wodnych i ich odcinków oraz urządzeń wodnych stanowiących własność Skarbu Państwa, usytuowanych na śródlądowych wodach powierzchniowych,
- opłata legalizacyjna⁵⁴,
- opłata roczna za oddawanie w użytkowanie gruntów pokrytych wodami⁵⁵,
- przychody z tytułu rozporządzania nieruchomościami przez ustanawianie ograniczonych praw rzeczowych, oddawanie w najem, dzierżawę lub użyczenie⁵⁶;
- opłaty roczne z tytułu oddania w użytkowanie obwodów rybackich⁵⁷;

⁵² Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. z 2019, poz. 1752).

⁵³ Art. 267 Prawa wodnego.

⁵⁴ Zgodnie z art. 190, ust. 2 Prawa wodnego.

⁵⁵ Zgodnie z art. 261, ust. 1 Prawa wodnego.

⁵⁶ Zgodnie z art. 264, ust. 1 Prawa wodnego.

⁵⁷ Zgodnie z art. 6d, ust. 4 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2019 poz. 2168 t.j.).

- wpływy z tytułu opłaty z amatorskiego połowu ryb w przypadkach, w których Wody Polskie są uprawnionym do rybactwa⁵⁸;
- wpływy z umów dotyczących wykonywania rybactwa śródlądowego⁵⁹.

Opłaty za usługi wodne stanowią centralny element nowego systemu wodnego (rysunek 1.5). Niewątpliwie wprowadzone zmiany legislacyjne, polegające na zwiększeniu opłat za pobór wód, a także odprowadzanie ścieków i wód opadowych do środowiska, zmobilizują gospodarstwa domowe i przedsiębiorstwa do oszczędzania i wprowadzania coraz nowszych technologii użytkowania i oczyszczania wody. Wyższe opłaty to również większa możliwość gromadzenie przez Wody Polskie większych środków, które w przyszłości mają być wykorzystywane do koniecznych inwestycji w gospodarce wodnej.

Opłaty za usługi wodne obejmują⁶⁰:

- pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych,
- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych albo systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast,
- odprowadzanie wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast,
- pobór wód podziemnych i wód powierzchniowych na potrzeby chowu i hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
- wprowadzanie do wód lub do ziemi ścieków z chowu lub hodowli ryb oraz innych organizmów wodnych,
- zmniejszenie naturalnej retencji terenowej na skutek wykonywania na nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m² robót lub obiektów budowlanych trwale związanych z gruntem, mających wpływ na zmniejszenie tej retencji przez wyłączenie więcej niż 70% powierzchni nieruchomości z powierzchni biologicznie czynnej na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Opłaty tej nie ponoszą kościoły i inne związki wyznaniowe oraz nie dotyczy ona jezdni dróg publicznych oraz dróg kolejowych, jeśli wody opadowe lub roztopowe są odprowadzane do wód lub do ziemi przy pomocy urządzeń wodnych umożliwiających retencję lub infiltrację tych wód,
- wydobywanie z wód powierzchniowych, w tym z morskich wód wewnętrznych wraz z wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej oraz wód morza terytorialnego, kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu. Opłaty tej nie ponoszą urzędy morskie.

Opłatę za usługi wodne za pobór wód podziemnych lub wód powierzchniowych do celów wydobywania węgla kamiennego i węgla brunatnego (lignitu) oraz do celów pozostałego górnictwa i wydobywania, ponosi się wyłącznie za pobór wód z ujęć wód podziemnych

⁵⁸ Zgodnie z art. 7, ust. 8 ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2019 poz. 2168 t.j.).

⁵⁹ Zgodnie z art. 534, ust. 1, pkt. 5 Prawa wodnego.

⁶⁰ Art. 268 Prawa wodnego.

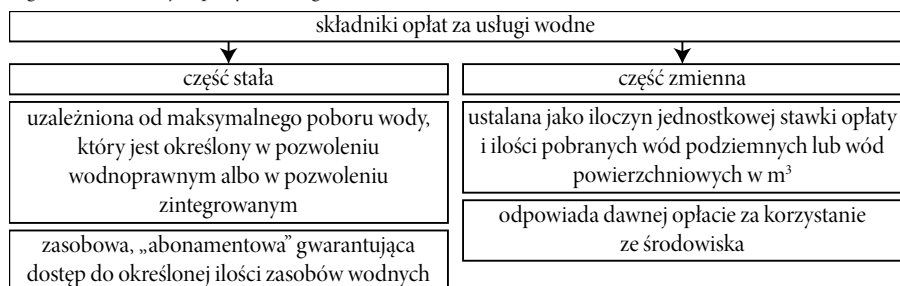
lub ujęć wód powierzchniowych, które nie należą do systemów odwadniania zakładów górniczych.

Opłaty za usługi wodne zastąpiły wcześniejsze opłaty za korzystanie ze środowiska w zakresie wody. Wysokość opłat co do zasady ustalają Wody Polskie. Wyjątkiem jest opłata za zmniejszenie naturalnej retencji, której wysokość ustalana jest przez poszczególne gminy. Jednak beneficjentem wszystkich wpływów z tytułu opłat są Wody Polskie.

Opłata za usługi wodne składa się z opłaty stałej i opłaty zmiennej⁶¹ (rysunek 1.10). Prawo wodne zawiera jednak szereg odstępstw od tej ogólnej zasady.

Rysunek 1.10.

Ogólna konstrukcja opłaty za usługi wodne



Źródło: Turkowski (2018, s. 23).

I tak opłaty stałej nie ponosi się za pobór wód do celów rolniczych lub leśnych na potrzeby nawadniania gruntów i upraw oraz na potrzeby chowu i hodowli ryb. Natomiast opłatę za odprowadzanie do wód — wód pochodzących z odwodnienia gruntów w granicach administracyjnych miast ponosi się wyłącznie w formie opłaty stałej. O wysokości opłaty za pobór wód do celów elektrowni wodnych decyduje ilość energii elektrycznej wyprodukowanej w obiekcie energetyki wodnej z wykorzystaniem wody pobranej zwrotnie oraz za ilość pobranej bezzwrotnie wody technologicznej nieprzeznaczonej bezpośrednio do produkcji energii elektrycznej.

Za odprowadzanie wód opadowych lub roztopowych, ujętych w otwarte lub zamknięte systemy kanalizacji deszczowej służące do odprowadzania opadów atmosferycznych, albo w systemy kanalizacji zbiorczej w granicach administracyjnych miast, naliczana jest wyłącznie opłata zmienna. Stanowi ona iloczyn jednostkowej stawki opłaty, ilości odprowadzonych wód oraz czasu wyrażonego w latach. Jej wysokość zależy również od występowania i pojemności urządzeń do retencjonowania wody spływającej z terenów uszczelnionych. Jeśli nie ma takich urządzeń, ponosi się najwyższą opłatę w wysokości 0,75 zł za 1 m³ rocznie⁶². Najniższa jednostkowa opłata zmienna w wysokości 0,075 zł jest naliczana wówczas,

⁶¹ Art. 270 Prawa wodnego.

⁶² Wg rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2017 r. w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne; wysokość stawki opłat została utrzymana rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U., poz. 2452).

gdy urządzenia retencyjne są w stanie przechwycić więcej niż 30% odpływu rocznego wód opadowych lub roztopowych (tabela 1.3).

Tabela 1.3.

Oплата za odprowadzanie wód opadowych do zamkniętego systemu kanalizacji deszczowej z nieruchomości bez i z urządzeniami retencyjnymi

Wyszczególnienie	Wariant A	Wariant B
Urządzenia retencyjne	przechwytyjące więcej niż 30% odpływu rocznego wód opadowych	brak
Powierzchnia uszczelniona nieruchomości (m ²)	6800	6800
Maksymalna wielkość odprowadzanych wód określona w pozwoleniu wodnoprawnym (m ³ /s)	0,064	0,064
Stawka jednostkowa opłaty stałej (zł za 1 m ³ /s na dobę) ^{a)}	2,50	2,50
Roczna opłata stała (zł) ^{b)}	58,40	58,40
Całkowity spływ roczny w analizowanym roku (m ³)	3274	3274
Stawka opłaty zmiennej (zł/m ³) ^{a)}	0,075	0,75
Roczna opłata zmienna (zł)	245,55	2455,50
Roczna opłata całkowita (zł)	303,95	2513,90

Źródło: Turkowski (2018, s. 24).

W większości przypadków podstawę naliczanie opłat zmiennych stanowią odczyty z urządzeń pomiarowych. Wody Polskie, jako podmiot odpowiedzialny za ściąganie opłat za pobór i użytkowanie wód oraz odprowadzanie ścieków i wód opadowych, planują do końca 2020 r. wyposażenie wszystkich odbiorców wody w certyfikowane urządzenia pomiarowe.

Dodatkowe i wzrastające opłaty raczej nie są witane z entuzjazmem wśród odbiorców. Z najbardziej kontrowersyjnym przyjęciem spotkała się opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej⁶³, zwana podatkiem od deszczu. Płacą ją właściciele nieruchomości powyżej 3500 m², którzy wyłączyli z powierzchni biologicznie czynnej (zabudowali) ponad 70 proc. nieruchomości. Opłata dotyczy nieruchomości zlokalizowanych na obszarach nieujętych w systemy kanalizacji otwartej lub zamkniętej. Wysokość stawki tej opłaty również jest uzależniona od wyposażenia nieruchomości w urządzenia retencyjne i od pojemności zatrzymywanej w ten sposób wody (rysunek 1.11).

Aktualnie właściciele nieruchomości, którzy ponoszą opłatę za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, jest niewielu. Są to głównie centra handlowe z dużymi parkingami na świeżym powietrzu. Przewidywane jest jednak zdecydowane rozszerzenie liczby płatników. W projekcie ustawy o inwestycjach, w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy⁶⁴,

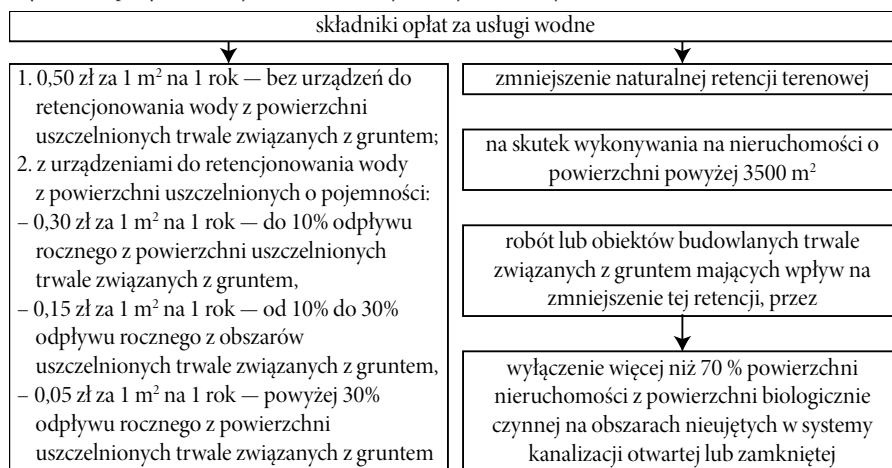
⁶³ Art. 269, ust. 1 Prawa wodnego.

⁶⁴ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12337151/katalog/12709767#12709767>, dostęp w dniu 01.10.2020.

przewidują się zmianę polegającą na obniżeniu zakresu powierzchni nieruchomości od 600 m² i wyłączonej powierzchni większej niż 50% (aktualnie jest odpowiednio 3500 m² i 70% (rysunek 1.11)).

Rysunek 1.11.

Wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej



Źródło: Turkowski (2020a, s. 108); zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U., poz. 2452).

Prawo wodne określa górne jednostkowe stawki opłat za usługi wodne⁶⁵. Natychmiastowe wprowadzenie tych stawek wiązałoby się z gwałtownym przyrostem kosztów, zwłaszcza w takich branżach jak przemysł chemiczny i energetyczny. Z tego względu aktualnie obowiązują znacznie niższe stawki publikowane corocznie w rozporządzeniu Rady Ministrów⁶⁶.

1.6. Współzarządzanie zasobami wodnymi

Narzędzia finansowe to najprostszy i zarazem szybko działający i tani sposób wprowadzania pożądanych zmian. Opłaty nie powinny stanowić jednak celu samego w sobie, lecz być jednym z elementów systemu zarządzania zasobami wodnymi. Zapewnienie dobrej jakości wody dla ludzi i czystych ekosystemów wodnych wymaga nie tylko zmian prawnych i technicznych, ale również zmian świadomości społeczeństwa. Współdziałanie społeczeństwa w podejmowaniu decyzji dotyczących zasobów wodnych stanowi odzwierciedlenie wyso-

⁶⁵ Art. 274 Prawa wodnego.

⁶⁶ Obowiązujące od 31 grudnia 2019 roku Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie jednostkowych stawek opłat za usługi wodne (Dz.U., poz. 2452).

kiego poziomu tej świadomości i zapewnia przejrzyste i akceptowane działanie gospodarki wodnej. Na potrzebę zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w zarządzanie zasobami wodnymi wskazuje europejska ramowa dyrektywa wodna — „Sukces niniejszej dyrektywy jest uzależniony od ścisłej współpracy i spójnych działań na poziomie wspólnotowym, Państw Członkowskich oraz lokalnym, jak również od informacji, konsultacji i zaangażowania opinii publicznej, w tym użytkowników” (RDW 2000, pkt. 14).

Jak już wcześniej wspomniano, uwzględnianie wspólnych interesów i wymaganie współdziałania administracji publicznej, użytkowników wód i przedstawicieli lokalnych społeczności w zakresie pozwalającym uzyskać maksymalne korzyści społeczne stanowi jedną z czterech podstawowych zasad krajowej gospodarki wodnej. Można wymienić trzy podstawowe poziomy zaangażowania interesariuszy w procesie decyzyjnym: poziom niski, który ogranicza się do informowania i umożliwiania udziału w konsultacjach, poziom średni, charakteryzujący się bezpośrednim zaangażowaniem w proces decyzyjny, a następnie poziom wysoki, w którym interesariusze współdecydują lub wręcz sami podejmują decyzję (rola administracji ogranicza się w tym przypadku do realizacji tak podjętych decyzji) (ICAT 2020, s. 9). Zapisy aktualnego Prawa wodnego wskazują na niski udział społeczeństwa w zarządzaniu zasobami wodnymi, ograniczony do wymiany informacji i konsultacji. Prawo wodne zobowiązuje administrację wodną do przeprowadzania konsultacji społecznych w zakresie przeglądu istotnych problemów związanych z gospodarką wodną i z opracowywanymi planami gospodarowania wodami dla dorzeczy. Nie jest to efektywny udział interesariuszy, który pozwalałby znacznie wpływać na podejmowane decyzje. Mimo to można w Polsce wskazać przykłady podejmowania przez organizacje społeczne inicjatyw w zakresie ochrony zasobów wodnych (Turkowski 2017b, 357–362). Opinię, że politycy i podporządkowana im administracja rządowa nie widzą potrzeby udziału organizacji społecznych w podejmowaniu decyzji i wręcz obawiają się niezależnych ocen (Graniszewski 2017, s. 171), potwierdzają dodatkowe regulacje zawarte w aktualnym Prawie wodnym. Otóż w postępowaniach dotyczących zgód wodnoprawnych zostały wyłączone uprawnienia organizacji społecznych⁶⁷. W rezultacie istotne, tak pod względem gospodarczym, jak i ekologicznym decyzje administracyjne pozostaną poza szerszą kontrolą społeczną (Turkowski 2020b, s. 2809). Warto zauważyć, że wyłączenie powyższych organizacji jest sprzeczne z postanowieniami Konwencji z Aarhus⁶⁸ o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska. Wszystko wskazuje na to, że przed Prawem wodnym stoją kolejne wyzwania, a wśród nich określenie właściwej roli interesariuszy i zgodnych z normami międzynarodowymi zasad ich relacji z administracją wodną.

⁶⁷ Art. 402 Prawa wodnego.

⁶⁸ Ratyfikowanej przez Polskę w 2001 roku i opublikowanej w Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706.

2. Zarządzanie ochroną powierzchni ziemi

Powierzchnia globu ziemskiego (zwana krótko ziemią) stanowi istotne wspólne dobro ludzkości, które jest niezbędne do osiągnięcia innych dóbr. Z natury rzeczy zasoby ziemi są niepomnażalne i gospodarowanie nimi musi być racjonalne, zwłaszcza teraz, gdy dewastacja środowiska naturalnego oraz przeludnienie zagrażają całym kontynentom.

Przywilej i obowiązek gospodarowania ziemią (gruntami) dane są tym, którzy mają określone prawa do ziemi. Mogą to być posiadacze indywidualni lub też odpowiednio ukształtowane społeczności, takie jak na przykład państwo, samorząd terytorialny lub organizacja gospodarcza (Gaździcki 1995, s. 7). Nie oznacza to jednak, że owo gospodarowanie, na które składa się użytkowanie (bezpośrednie i pośrednie, ochrona i kształtowanie środowiska), odbywa się bez ściśle określonych zasad. Pierwsze próby racjonalnego gospodarowania ziemią podejmowały już ludy starożytne i przejawiało się to tworzeniem katastru gruntów. W państwach o rozwiniętej administracji (np. w państwie egipskim, babilońskim i rzymskim) wprowadzano spisy i pomiary ziemi w celu ustalania granic korzystania, potwierdzenia prawa do korzystania i zbierania podatków na rzecz władcy. Już wtedy różniano rodzaje użytków (rola, ogród, winnica, łąka) i je klasyfikowano. Kształtowały się zwyczaje publicznego zawierania umów dotyczących ziemi. Tworzeniem katastru zajmowano się, z różnym nasileniem i efektami zarówno w okresie średniowiecza (np. angielski *Domesday Book*), nowożytności, jak i współcześnie.

Wprowadzając coraz doskonalsze mapy i rozszerzając rejestr o szczegółowe dane przestrzenne tworzone są nowoczesne systemy katastralne (Gaździcki 1995, s. 16–20). Dynamicznie rozwijające się od połowy lat 60. XX wieku technologie GIS (ang. *Geographical Information System*) stanowią podstawę funkcjonowania zarówno nowoczesnego katastru nieruchomości (gruntów), jak również stanowią podstawowe narzędzie przy wydawaniu decyzji administracyjnych i wszelkich innych związanych z gospodarowaniem środowiskiem.

2.1. Funkcje prawa w ochronie powierzchni ziemi

Ogólne zasady prawa ochrony środowiska — zasada kompleksowej ochrony, prewencji, przezorności i zasada „zanieczyszczający płaci” stanowią osnowę tworzenia szczegółowych rozwiązań prawnych w tej dziedzinie. Mają one za zadanie wskazywać sposób postępowania na każdym etapie korzystania ze środowiska. Według Paczuskiego (1996, s. 40–42) wyróżnia się następujące funkcje prawa w ochronie środowiska:

1. Funkcja organizacyjna, polegająca na tworzeniu podstaw prawnoustrojowych ochrony środowiska. Na podstawie aktów prawnych powoływane są do życia różnego rodzaju instytucje, m.in. organy i urzędy państwowe i samorządowe, placówki naukowo-badawcze, organizacje społeczne, o ściśle określonych zadaniach z zakresu ochrony środowiska.
2. Funkcja reglamentacyjno-ochronna, polegająca na wprowadzaniu ograniczeń oraz zasad korzystania z zasobów środowiska (pozwolenia, zezwolenia, koncesje, normy zanieczyszczeń). Inne przejawy oszczędnego korzystania z zasobów środowiska polegają na obejmowaniu wybranych obiektów i terenów prawną ochroną (parki narodowe, rezerwy przyrody, pomniki przyrody, i inne wynikające z ustawy o ochronie przyrody¹) oraz planowaniu przestrzennym zgodnym z zasadami ładu przestrzennego i zrównoważonym rozwojem. Opracowania planistyczne pełnią więc funkcję reglamentacyjno-ochronną w stosunku do użytkowania zasobów środowiska poprzez wprowadzanie różnego rodzaju ograniczeń i zasad ochrony tych zasobów (Zębek i Mazur 2006, s. 114–128).
3. Funkcja ochrony praw podmiotowych polega na zaspokajaniu, w granicach i formach przewidzianych w kodeksie cywilnym, różnego rodzaju roszczeń typu kompensacyjnego (naprawianie szkody majątkowej, wypłacenie odszkodowania) i zapobiegawczego (żądanie zaniechania zakłóceń środowiska albo przywrócenia stanu zgodnego z prawem) (Szymańska i Zębek 2010, s. 39).
4. Funkcja stymulatora procesów gospodarczych polega na stosowaniu odpowiednich instrumentów ekonomiczno-prawnych (opłaty za korzystanie ze środowiska, kary za przekroczenie dopuszczalnych norm, dotacje, kredyty) motywujących podmioty gospodarcze do wprowadzania działań korzystnych dla środowiska. Mogą to być przede wszystkim rozwiązania wpisujące się w koncepcję gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ), inaczej nazywana także gospodarką cyrkularną (ang. *Circular Economy*). Model ten ma na celu minimalizację zużycia surowców oraz powstawania odpadów, a tym samym — zmniejszenie emisji i poziomów wykorzystania energii poprzez tworzenie zamkniętej pętli procesów, w której powstające odpady traktowane są jako surowce w kolejnych etapach produkcyjnych. Zmniejszeniu presji na środowisko mają również służyć wprowadzane w organizacjach systemy zarządzania środowiskowego zgodne z międzynarodową normą ISO 14001 lub unijnym rozporządzeniem w sprawie dobrowolnego udziału organizacji w systemie ekzarządzania i audytu we Wspólnocie EMAS (ang. *EcoManagement and Audit Scheme*). Wymienione działania spełniają jednocześnie funkcję wdrażania postępu technicznego.

¹ Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.

5. Funkcja represyjna prawa polega na ustanawianiu surowych sankcji karnych za przestępstwa lub wykroczenia naruszające prawa ochrony środowiska. Wymierzone kary mają charakter prewencji ogólnej. Groźba zastosowania kary pozbawienia wolności, konfiskata mienia, ograniczenia wolności i grzywny mają na celu powstrzymanie osób od działań przestępczych i wykroczeń (Szymańska i Zębek 2010, s. 40).
6. Funkcja ochrony walorów lub zasobów środowiska o znaczeniu ponadpaństwowym polega na ochronie zasobów środowiska wynikającej z traktatów prawa międzynarodowego, w tym unijnego.

Podstawową normą, która określa ogólne zasady użytkowania zasobów środowiska oraz ich ochronę w procesie użytkowania jest ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska². Zgodnie z art. 81. ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych. Do tych przepisów należą m.in.:

- Ustawa Prawo wodne³, określająca szczegółowe zasady ochrony wód,
- Ustawa Prawo geologiczne i górnicze⁴, określające szczegółowe zasady gospodarowania złożem kopaliny i związanej z eksploatacją złoża ochrony środowiska,
- Ustawa o ochronie przyrody⁵, regulująca zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni;
- Ustawa o lasach⁶, określająca zasady ochrony lasów,
- Ustawy: o rybactwie śródlądowym⁷, o rybołówstwie morskim⁸, o ochronie przyrody oraz Prawo łowieckie⁹, określające zasady ochrony dziko występujących zwierząt;
- Ustawa o ochronie zwierząt¹⁰ określająca zasady ochrony zwierząt gospodarskich i domowych,
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹¹, określająca zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz zasady wyłączania ich z produkcji rolnej i leśnej.

2.2. Ochrona powierzchni ziemi w przepisach prawa

Powierzchnia ziemi wymieniona jest w art. 3. p. 39 ustawy Prawo ochrony środowiska jako jeden z elementów środowiska. Wcześniej, w art. 3. p.25 następuje natomiast doprecyzo-

² Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.

³ Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.

⁴ Dz. U. 2020 poz. 1064, 1339 t.j.

⁵ Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.

⁶ Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.

⁷ Dz. U. 2019 poz. 2168 t.j.

⁸ Dz. U. 1963 nr 22 poz. 114, 115 z późn. zm.

⁹ Dz. U. 2020 poz. 1683 t.j.

¹⁰ Dz. U. 2020 poz. 638 t.j.

¹¹ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.

wanie, co kryje się pod pojęciem powierzchni ziemi, a mianowicie rozumie się przez nie „ukształtowanie terenu, glebę, ziemię oraz wody gruntowe, z tym że:

- gleba — oznacza górną warstwę litosfery, złożoną z części mineralnych, materii organicznej, wody glebowej, powietrza glebowego i organizmów, obejmującą wierzchnią warstwę gleby i podglebie,
- ziemia — oznacza górną warstwę litosfery, znajdującą się poniżej gleby, do głębokości oddziaływania człowieka,
- wody gruntowe — oznaczają wody podziemne w rozumieniu art. 16 pkt 68 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹², które znajdują się w strefie nasycenia i pozostają w bezpośredniej styczności z gruntem lub podglebiem¹³.

Podstawy prawne ochrony powierzchni ziemi zawarte są w:

- Dyrektywie 2004/35/WE PE i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu¹³, tzw. dyrektywa ELD,
- Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych, tzw. dyrektywa IED.

Istotne zagadnienia dotyczące ochrony powierzchni ziemi uregulowane są w dziale IV „Ochrona powierzchni ziemi” ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁴. Zgodnie z art. 101, ochrona powierzchni ziemi polega m.in. na:

- racjonalnym gospodarowaniu,
- zachowaniu funkcji środowiskowych, gospodarczych, społecznych i kulturowych, w tym między innymi: produkcji żywności oraz biomasy, magazynowaniu, filtrowaniu i przekształcaniu składników odżywczych, substancji i wody, podstaw rozwoju życia i różnorodności biologicznej, źródła surowców, rezerwuaru pierwiastka węgla, zbioru dziedzictwa geologicznego, geomorfologicznego i archeologicznego,
- zapobieganiu zanieczyszczeniu substancjami powodującymi ryzyko oraz na remediacji, Przez remediację rozumie się poddanie gleby, ziemi i wód gruntowych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji powodujących ryzyko, ich kontrolowanie oraz ograniczenie rozprzestrzeniania się, tak aby teren zanieczyszczony przestał stwarzać zagrożenie dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, z uwzględnieniem obecnego i, o ile jest to możliwe, planowanego w przyszłości sposobu użytkowania terenu; remediacja może polegać na samooczyszczaniu, jeżeli przynosi największe korzyści dla środowiska¹⁵,
- zachowaniu jak najlepszego stanu gleby poprzez zapobieganie: erozji wodnej i wietrznej,
- spadku zawartości próchnicy glebowej, zagęszczaniu, przez co rozumie się wzrost gęstości objętościowej i zmniejszanie porowatości gleby, zasoleniu na skutek gromadzenia się w glebie soli rozpuszczalnych, działaniach powodującym zakwaszenie,

¹² Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.

¹³ Dz. U. L 143 z 30.04.2004).

¹⁴ Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.

¹⁵ zgodnie z art. 3, pkt. 31b ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.).

- minimalizacji stopnia i łagodzeniu skutków zasklepienia gleby poprzez: ograniczanie do niezbędnego minimum powierzchni gleby objętej zabudową, zachowywanie lub tworzenie powierzchni biologicznie czynnych gleby, zdolnych do łagodzenia degradującego działania terenów zabudowanych i zanieczyszczeń środowiska,
- zapobieganiu ruchom masowym ziemi i ich skutkom,
- przeciwdziałaniu niekorzystnym zmianom naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi polegającym na: ograniczaniu tworzenia, powstałych w wyniku przemieszczania lub usuwania mas ziemnych i skalnych oraz odpadów wydobywczych, wykopów, wyrobisk, nasypów i zwałowisk, zapobieganiu niszczenia gleby, w tym mieszaniu jej poziomów genetycznych, które nie wynika z uprawy gruntów ornych, zapobieganiu i ograniczaniu niszczenia pokrycia terenu roślinnością, zapewnieniu racjonalnego wykorzystania przemieszczanych lub usuwanych mas ziemnych i skalnych, zapewnieniu racjonalnego wykorzystania warstwy próchnicznej gleb, głównie w kierunku odtworzenia i ulepszenia gleb, ponownym kształtowaniu funkcji lub przygotowaniu do pełnienia nowych funkcji terenów, na których występuje niekorzystne przekształcenie naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Dodatkowo w art. 3. pkt. 37a¹⁶ zdefiniowane jest pojęcie substancji powodującej ryzyko. Oznacza ono substancję powodującą zagrożenie i mieszaninę stwarzającą zagrożenie, należąca co najmniej do jednej z klas zagrożenia wymienionych w częściach 2–5 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, w szczególności tych powodujących ryzyko.

Zanieczyszczenie ziemi i gleby substancjami mającymi negatywne oddziaływanie na zdrowie ludzi i stan środowiska jest skutkiem prowadzenia różnych rodzajów działalności gospodarczej. Ma również wpływ na funkcje pełnione przez powierzchnię ziemi, w tym — sposób zagospodarowania gruntów. Jako jedną z głównych przyczyn zanieczyszczenia gruntów wskazywane jest niewłaściwe gospodarowanie odpadami. Pole do nadużyć dają m.in. przepisy o przeróbce odpadów poza instalacjami. Wykorzystanie zabiegu „*explicité*” pozwala wydzielić z odpadów niebezpiecznych odpady mniej niebezpieczne, przy zerowej weryfikowalności tego procesu. W ten sposób np. z odpadów zawierających PCB (polichlorowane bifenyle), wydziela się odpady, które zawierają tylko substancje ropopochodne (w dalszym ciągu niebezpieczne). Takie odpady można wywieźć z terenu magazynowania lub składowania i poddać remediacji, bez żadnych obostrzeń, na dowolnej — z wyłączeniem rolnych — działce. Wspomniana działalność nie podlega ustawie o ocenach oddziaływania na środowisko. Tworzone są więc chałupniczo „poletka remediacyjne”, często obok budynków mieszkalnych, których właściciele nie mają świadomości narastającego skażenia gruntu. Zdarzają się również karygodne przypadki nielegalnego wywożenia odpadów przemysłowych na pola uprawne (Czop 2020).

Na podstawie delegacji ustawowej, zamieszczonej w ustawie Prawo ochrony środowiska, Minister Środowiska wydał rozporządzenie w sprawie sposobu prowadzenia oceny

¹⁶ Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.).

zanieczyszczenia powierzchni ziemi¹⁷, które ujednolica schemat identyfikacji terenów zanieczyszczonych. Rozporządzenie podaje w załączniku wartości dopuszczalne zanieczyszczeń w glebie lub ziemi.

Badania zanieczyszczenia gleby i ziemi to pomiary zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie i w ziemi, a więc oznacza pobieranie próbek oraz związane z tymi pomiarami badania właściwości gleby i ziemi. Zanieczyszczenie powierzchni ziemi ocenia się na podstawie przekroczenia dopuszczalnych zawartości substancji powodujących ryzyko w glebie lub w ziemi. Dopuszczalna zawartość tych substancji oznacza ilość, poniżej której żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest znacząco naruszona, z uwzględnieniem wpływu tej substancji na zdrowie ludzi i stan środowiska. Określone są limity zawartości poszczególnych substancji z uwzględnieniem przeznaczenia gruntu. Dopuszczalne zawartości substancji dla głębokości 0–0,25 m p.p.t. (pod poziomem terenu) określa się dla czterech grup gruntów, wydzielonych w oparciu o sposób ich użytkowania, przy czym sposób użytkowania gruntów określa się na podstawie ewidencji gruntów i budynków¹⁸ (rysunek 2.1).

Rysunek 2.1.

Grupy gruntów, dla których określa się dopuszczalną zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko

<p>grupa gruntów I:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tereny mieszkaniowe (B) – inne tereny zabudowane (Bi) – zurbanizowane tereny niezabudowane (Bp) – grunty rolne zabudowane (Br) – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz) 	<p>grupa gruntów II:</p> <ul style="list-style-type: none"> – grunty orne (R) oraz ogrody działkowe na gruntach R – sady (S) – łąki trwale (Ł) – pastwiska trwale (Ps) – grunty pod stawami (Wsr) – grunty pod rowami (W) – ogródki działkowe (Bz)
<p>grupa gruntów III:</p> <ul style="list-style-type: none"> – lasy (Ls) – grunty zadrzewione i zakrzewione (Lz) – grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr) – nieużytki (N) – tereny rekreacyjno-wypoczynkowe (Bz) – użytki ekologiczne (E) – tereny różne (Tr) 	<p>grupa gruntów IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tereny przemysłowe (Ba) – użytki kopalne (K) – tereny komunikacyjne (dr, Tk, Ti, Tp)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1395).

Jeżeli dla danego terenu opracowano miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, dopuszczalne zawartości, dla głębokości 0–0,25 m p.p.t., określa się dla czterech grup gruntów wydzielonych w oparciu o sposób użytkowania (rysunek 2.2).

¹⁷ Dz.U. 2016 poz. 1395.

¹⁸ Tworzoną zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U nr 38, poz.454).

Rysunek 2.2.

Grupy gruntów z opracowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla których określa się dopuszczalną zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko

<p>grupa gruntów I:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tereny zabudowy mieszkaniowej (MN, MW) – tereny zabudowy usługowej (U) – tereny sportu i rekreacji (US) – tereny dużych obiektów handlowych (UC) – tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach (RU) – tereny zieleni urządzonej (ZP) – cmentarze (ZC) 	<p>grupa gruntów II:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tereny rolnicze (R) – tereny ogrodów działkowych (ZD)
<p>grupa gruntów III:</p> <ul style="list-style-type: none"> – lasy (ZL) – grodziska, kurhany, zabytkowe fortyfikacje (ZP) – tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody (ZN) 	<p>grupa gruntów IV:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (P) – obszary i tereny górnicze (PG) – tereny dróg (KD, KDW) – tereny infrastruktury technicznej (E, G, W, K, T, O, C).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rozporządzenia z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1395).

Obszary objęte ochroną na podstawie przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁹, w szczególności tereny ujęć wody obejmujące teren bezpośredniej ochrony tych ujęć, bez względu na oznaczenie w ewidencji gruntów i budynków lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego — zalicza się do grupy I. Parki narodowe i rezerваты przyrody, o których mowa w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody²⁰, bez względu na oznaczenie w ewidencji gruntów i budynków lub w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zalicza się do grupy II.

W rozporządzeniu²¹ wskazano wartości graniczne dla poszczególnych grup zanieczyszczeń: metale i metaloid, związki nieorganiczne, węglowodory, środki ochrony roślin oraz inne zanieczyszczenia. Nie ma obowiązku dokonywania badań, ale fakt ten nie zwalnia z istnienia odpowiedzialności za zanieczyszczenie powierzchni ziemi. Podmiot władający ziemią, na której istnieje historyczne zanieczyszczenie jej powierzchni jest zobowiązany do przeprowadzenia remediacji. W przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia szkodą w środowisku lub w przypadku wystąpienia szkody, podmiot korzystający ze środowiska jest zobowiązany podjąć niezwłocznie działania zapobiegawcze i działania naprawcze (Jan-kowska 2017). Rozporządzenie określa więc ścieżkę postępowania od stwierdzenia istnienia tylko przesłanek historycznych o występowaniu zanieczyszczenia w ziemi, poprzez wykonanie badania środowiska gruntowo-wodnego i przeprowadzenie remediacji, która zosta-

¹⁹ Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.

²⁰ Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.

²¹ Rozporządzenie z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1395)

nie zakończona osiągnięciem pożądanego efektu ekologicznego, Wyróżniono następujące etapy identyfikacji terenów zanieczyszczonych:

1. etap I — ustalenie działalności mogącej być przyczyną zanieczyszczenia na danym terenie obecnie lub w przeszłości,
2. etap II — ustalenie listy substancji powodujących ryzyko, których wystąpienie w glebie lub w ziemi jest spodziewane,
3. etap III — zebranie oraz analizę dostępnych i aktualnych źródeł informacji oraz badań istotnych dla oceny zagrożenia zanieczyszczeniem gleby lub ziemi substancjami, powodującymi ryzyko z listy ustalonej w etapie drugim
4. etap IV — zebranie informacji koniecznych do wykonania badań wstępnych oraz wykonanie badań wstępnych
5. etap V — przeprowadzenie badań szczegółowych, które mogą zostać wykorzystane do opracowania projektu planu remediacji.

Równoległe z opisanym rozporządzeniem weszło w życie Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi²². Historyczne zanieczyszczenie powierzchni ziemi zostało zdefiniowane w art. 3. pkt. 5a ustawy Prawo ochrony środowiska²³ i rozumie się przez nie zanieczyszczenie powierzchni ziemi, które zaistniało przed dniem 30 kwietnia 2007 r. lub wynikało z działalności, zakończonej przed dniem 30 kwietnia 2007 r. Rozumie się nie także szkodę w środowisku, w powierzchni ziemi w rozumieniu ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁴, która została spowodowana przez emisję lub zdarzenie, od którego upłynęło więcej niż 30 lat. Rejestr takich zanieczyszczeń prowadzi — w ramach państwowego monitoringu środowiska w celu oceny oraz badań i obserwacji stanu gleby i ziemi — Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Wykaz jest uzupełniany danymi przez Regionalnych Dyrektorów Ochrony Środowiska. Identyfikowanie potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi jest zadaniem starostów, którzy ponadto sporządzają ich wykazy i przekazują je do dyrekcji regionalnych. Aktualizacja wykazów odbywa się co dwa lata. Zanieczyszczenia muszą zgłaszać dyrektorom regionalnym również właściciele nieruchomości. Z drugiej strony każdy, kto stwierdzi potencjalne zanieczyszczenie, będzie mógł również zgłosić ten fakt, tyle że za pośrednictwem starosty. Wszyscy mamy prawo, by bezpłatnie, w ramach dostępu do informacji o środowisku, uzyskać dane o terenach historycznie zanieczyszczonych.

Jak podaje Czop (2020), w Polsce może być ponad 3200 obiektów poprzemysłowych, zajmujących łącznie ok. 800 tys. ha powierzchni, zazwyczaj zanieczyszczonej. To około 5% powierzchni kraju. Problem dotyczy 75% miast, a na terenach poprzemysłowych, zdegradowanych i wymagających remediacji bywa nawet 20–30% ich obszaru. Całościowo jednak problem jest przemilczany. Wykaz terenów zanieczyszczonych, który miał powstać 2 lata temu, wg oceny NIK z 2019 r. jest niekompletny czy nawet niezetelny. Co więcej, często

²² Dz.U. 2016 poz. 1397.

²³ Dz. U. 2017 poz. 519, 785, 898, 1089, 1529, 1566, t.j.

²⁴ Dz. U. 2019 poz. 1862; 2020 poz. 284, 1337 t.j.

bardzo trudno jest uzyskać „status terenu zanieczyszczonego” — a dopóki to się nie stanie, prawnie problem nie istnieje.

W Polityce Ekologicznej Państwa — PEP 2030 zaplanowano działania mające na celu zidentyfikowanie powierzchni i gleb zanieczyszczonych oraz wsparcie ich remediacji. Będzie ona polegała na poddaniu terenów zanieczyszczonych działaniom mającym na celu usunięcie lub zmniejszenie ilości substancji szkodliwych, ograniczenie ich rozprzestrzeniania się oraz ciągłą kontrolę.

Badanie poziomu zanieczyszczenia m.in. powierzchni ziemi odbywa się w systemie ciągłym w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska (PMS). Utworzony został ustawą z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska²⁵ w celu zapewnienia wiarygodnych informacji o stanie środowiska. Państwowy Monitoring Środowiska stanowi system pomiarów, ocen i prognoz stanu środowiska oraz gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania informacji o środowisku. System realizowany jest przez jednostki administracji państwowej i rządowej, organy gmin, jak również przez instytuty badawcze (np. Instytut Ochrony Środowiska Państwowy Instytut Badawczy (PIB), Instytut Uprawy, Nawożenia i Gleboznawstwa PIB, Państwowy Instytut Geologiczny PIB), szkoły wyższe, przedsiębiorców, stowarzyszenia i fundacje (np. Stowarzyszenie Instytut Remediacji Terenów Zdegradowanych, Fundacja Nauka dla Przemysłu i Środowiska). Państwowy Monitoring Środowiska realizowany jest na podstawie wieloletnich programów opracowanych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska i zatwierdzanych przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz wojewódzkich programów monitoringu opracowanych przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska i zatwierdzonych przez Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Podstawowe cele PMS obejmują: wytwarzanie danych i opracowywanie ocen niezbędnych do wdrożenia wymagań zawartych w przepisach Unii Europejskiej dotyczących ochrony środowiska oraz podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych, ustalanie powiązań przyczynowo — skutkowych występujących pomiędzy emisją i imisją w celu określenia trendów zmian jakości środowiska, a także sporządzanie ocen skuteczności realizowania polityk, programów i strategii ochrony środowiska, na każdym szczeblu zarządzania²⁶.

Państwowy Instytut Geologiczny PIB sporządza globalną informację o geochemii obszaru całej Polski, co jest ogólną oceną jakości gruntów. Badania dotyczą głównie występowania metali ciężkich. Wyniki tych badań pozwalają na uwzględnienie wyjątku, zapisanego w Rozporządzeniu Ministra Środowiska, że gleby i ziemi nie uznaje się za zanieczyszczone, jeżeli stwierdzone w niej zawartości substancji są pochodzenia naturalnego. Tak jest np. w Górach Świętokrzyskich lub w rejonie Olkusza, gdzie w gruntach mogą występować naturalnie podwyższone zawartości metali, które przekraczają dopuszczalne standardy, ale w ujęciu przepisów nie są one traktowane jako zanieczyszczone. Z map geochemicznych łatwo można odczytać wysokie zawartości ołowiu w regionie śląsko-krakowskim czy podwyższoną wartość arsenu (składnik arseniku) w rejonie Złotego Stoku. (Wołkowicz 2019).

Rozwój społeczno-gospodarczy powoduje konieczność zmiany funkcji i przeznaczenia nieruchomości (gruntów i budynków) oraz kierunków działalności zakładów przemysło-

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 995, 1339.

²⁶ <http://www.gios.gov.pl/pl/stan-srodowiska/pms>, dostęp: 15.09.2020.

wych i całych branż produkcyjnych. W konsekwencji zwalniają się powierzchnie budynków i terenów przemysłowych. Często są to obszary o ogromnej powierzchni, które można znów wykorzystać z pożytkiem dla całej lokalnej społeczności. Jak podaje Jankowska (2017) „przyszłość powstaje na terenach poprzemysłowych”. Inwestorzy, którzy nabywają tereny pod inwestycje, przeprowadzają wcześniej, w ramach procesu zwanego *due diligence*, badania środowiskowe. Jest to szczególnie ważne w przypadku terenów poprzemysłowych, gdzie istnieje duże ryzyko, że mogą się tam znajdować zanieczyszczenia historyczne. Przed rozpoczęciem budowy każdego obiektu budowlanego niezbędna jest weryfikacja występowania zanieczyszczeń terenu, na którym obiekt będzie posadowiony. Szczególnie jest to konieczne w przypadku budowy osiedli mieszkaniowych lub budynków użyteczności publicznej na terenach poprzemysłowych. Z ustaleń NIK wynika, że w przypadku 28,5% skontrolowanych starostw powiatowych i urzędów miast na prawach powiatu nie dokonano identyfikacji potencjalnych zanieczyszczeń historycznych powierzchni ziemi. W 50% jednostek, w których podjęto ww. działania, realizowano je nierzetelnie, czego konsekwencją było m.in. nieuwzględnienie w wykazach potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni, o których powszechnie wiadomo. Ponadto w 35,7% kontrolowanych jednostek nie sporządzono wykazu tych zanieczyszczeń. Skutkiem niedokonywania lub nierzetelnego dokonywania identyfikacji potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi oraz niesporządzenia ich wykazów była m.in. lokalizacja inwestycji mieszkaniowych i użyteczności publicznej na terenach historycznych i potencjalnych historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi. Dodatkowo prowadzenie prac budowlanych na terenach zanieczyszczonych powodowało, obok zagrożenia dla zdrowia ludzi, dalszą emisję zanieczyszczeń do gruntów i wód (NIK, Informacja o wynikach kontroli 2019, s. 9). Można więc wnioskować, że nawet w sytuacji, gdy budowa ma powstać na terenie, gdzie zidentyfikowano już występowanie zanieczyszczeń, nie jest to uwzględniane w decyzjach administracyjnych poprzedzających budowę. Aktualne przepisy nakładają ten obowiązek na projektanta. Jednak w praktyce projekty budowlane rzadko odnoszą się do problemu występowania zanieczyszczeń na terenie budowy, a fakt ten nie jest weryfikowany przy wydawaniu pozwolenia na budowę. Tymczasem Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych²⁷, jasno określa, iż geotechniczne warunki posadawienia to także ocena stopnia zanieczyszczenia podłoża gruntowego i doboru metody oczyszczania gruntów. Rozporządzenie o geotechnicznych warunkach posadawiania obiektów budowlanych wnikliwie precyzuje wymagania uporządkowane poniżej pod względem merytorycznym (Hałabura i Saloni 2020).

Kolejnym aktem prawnym z zakresu ochrony powierzchni ziemi, stanowiącym implementację Dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko, w odniesieniu do zapobiegania i przeciwdziałania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu²⁸ (dalej jako Dyrektywa

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 463.

²⁸ Dz. U. L 143 z 30.04.2004.

2004/35/WE), jest ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁹, tzw. ustawa „szkodowa” oraz akty wykonawcze:

1. Rozporządzenie MŚ z dnia 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku³⁰, określające m.in.: kryteria oceny wystąpienia szkody w środowisku:
 - w gatunkach chronionych lub chronionych siedliskach przyrodniczych,
 - w wodach,
 - w powierzchni ziemi,
2. Rozporządzenie MŚ z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych³¹, określające min. rodzaje, warunki i sposoby prowadzenia działań naprawczych i remediacji oraz różnicujące rodzaje działań naprawczych na:
 - podstawowe,
 - uzupełniające,
 - kompensacyjne,

3. Rozporządzenie MŚ z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku³².
W art. 6, pkt. 11 ustawy „szkodowej”³³ podano, że szkodą w środowisku jest negatywna, mierzalna zmiana stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, oceniona w stosunku do stanu początkowego, która została spowodowana bezpośrednio lub pośrednio w wyniku działalności prowadzonej przez podmiot korzystający ze środowiska.

Ustawa reguluje także zasady odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i za naprawę szkód w środowisku. Można wyróżnić zatem trzy podstawowe elementy przytoczonej powyżej definicji, a mianowicie:

1. Zmianę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych, która jest negatywna i mierzalna, i która ma być oceniana w stosunku do stanu początkowego.
2. Działalność prowadzoną przez podmiot korzystający ze środowiska, która jest pośrednią lub bezpośrednią przyczyną powstania szkody w środowisku.
3. Elementy przyrodnicze, którymi są gatunki chronione lub chronione siedliska przyrodnicze, wody oraz powierzchnia ziemi (Sekuła-Barańska 2016, s. 227).

Jeśli wystąpi bezpośrednie zagrożenie szkodą w środowisku, istnieje obowiązek niezwłocznego podjęcia działań zapobiegawczych. Z kolei w przypadku wystąpienia tej szkody, podmiot, korzystający ze środowiska, jest obowiązany do podjęcia działań zmierzających do ograniczenia szkody, zapobieżenia kolejnym szkodom i skutkom negatywnym dla zdrowia ludzi. Dotyczy to natychmiastowej kontroli, powstrzymania, usunięcia lub ograniczenia zanieczyszczeń albo innych szkodliwych czynników, a także podjęcia działań naprawczych.

²⁹ Dz. U. 2019 poz. 1862; 2020 poz. 284, 1337 t.j.

³⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 1399.

³¹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1396.

³² Dz. U. z 2016 r., poz. 1398.

³³ Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2019 poz. 1862; 2020 poz. 284, 1337 t.j.).

Podjęcie działań naprawczych wymaga uzgodnienia ich warunków z organem ochrony środowiska, które obejmuje:

- stan, do jakiego ma zostać przywrócone środowisko;
- zakres i sposób przeprowadzenia działań naprawczych;
- termin rozpoczęcia i zakończenia działań.

Softysiak i inni (2015, s. 1072) podają, że ustawa szkodowa może być skutecznym instrumentem prawnym w ochronie wód podziemnych i zależnych od nich elementów środowiska przyrodniczego. W odróżnieniu od szkód związanych z elementami biotycznymi szkody w środowisku gruntowo-wodnym są stosunkowo łatwe do udokumentowania. Jeżeli brakuje informacji o początkowym stanie tego środowiska, istnieją jasno sprecyzowane standardy, określające dopuszczalne stężenia substancji w środowisku. Na innym stanowisku stoi Czop (2020) twierdząc, że przepisy w jasny sposób powinny uwzględniać zanieczyszczenie wód podziemnych, które jest pomijane, choć ma ogromne znaczenie, ponieważ odpowiada za rozprzestrzenianie substancji w środowisku i wtórne zanieczyszczanie gruntów. Standardem powinna być procedura ustalenia winnego — jej niepodjęcie blokuje otrzymanie środków na oczyszczenie terenu. Należałoby zmienić sposób oceny szkody w środowisku — w obecnym brzmieniu tzw. „ustawy szkodowej”, zanieczyszczenie, czyli pogorszenie jakości wód, musi się dokonać „w całej jednostce bilansowej”, czyli w jednolitej części wód powierzchniowych lub podziemnych, której zasięg to zwykle nawet kilka tys. km kwadratowych. Nie ma fizycznej możliwości, żeby jeden, nawet duży zakład, zanieczyścił tak wielki obszar, stąd ww. ustawa w tym zakresie jest przepisem martwym. Rozważyć należałoby także zmianę podejścia do państwowego monitoringu środowiska. Obecnie ma on śledzić jakość środowiska poza obszarami działalności człowieka. Tymczasem o wiele bardziej potrzebne są dane z terenów zanieczyszczonych, choćby do kontroli rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń, ochrony okolicznych mieszkańców czy planowania skutecznej remediacji. Konieczna jest gruntowna zmiana przepisów prawnych, które w obecnej postaci są zagramatwane i nielogiczne, dają ogromne pole do nadużyć, a przede wszystkim — nie chronią ludzi (Czop 2020).

2.3. Zarządzanie ochroną gleb i gruntów rolnych

Jakkolwiek wszystkie elementy i ich ochrona pozostają w nierozzerwalnym związku, szczególną uwagę należałoby zwrócić na zasób gleb. Gleba jest określana jako górna warstwa skorupy ziemskiej (zewnątrzna powłoka litosfery). Tworzą ją cząsteczki mineralne, materia organiczna, woda, powietrze i organizmy żywe. W rzeczywistości jest to niezwykle złożone, zmienne i żywe medium. W Europie sklasyfikowano ponad 320 podstawowych typów gleby, które różnią się od siebie w znacznym stopniu pod względem fizycznych, chemicznych i biologicznych właściwości. Struktura gleby pełni zasadniczą rolę ze względu na jej funkcje. Jakkolwiek naruszenie tej struktury powoduje zniszczenie innych mediów środowiskowych i ekosystemów (Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby — Strategia UE KOM (2006) 231). Ponieważ tworzenie się gleby jest niezwykle powolnym procesem — parocentymetrowa warstwa gleby powstaje ok. 1000 lat., glebę więc można uznać zasadni-

czo za zasób nieodnawialny³⁴. Gleba stanowi łącznik między litosferą, hydrosferą, atmosferą i biosferą, toteż odgrywa ważną rolę w krążeniu materii, w tym wody i energii w ekosystemach. Stanowi ona w rzeczywistości największy „magazyn” zasobów węgla na ziemi (1500 gigaton). Nie należy zatem zawężać jej funkcji tylko do produkcyjnych (gospodarczych), choć siłą rzeczy dla człowieka one wydają się najważniejsze (Bogda i inni 2010, s. 120). Podstawowymi czynnikami glebotwórczymi są klimat (temperatura i ilość dostarczanej wody), organizmy żywe, ukształtowanie powierzchni, wiek gleby i działalność człowieka.

Obecnie tylko kilka państw członkowskich UE ma szczegółowe przepisy dotyczące ochrony gleby. Gleba nie podlega kompleksowym i spójnym przepisom w zakresie w Unii. Istniejące polityki UE w takich dziedzinach jak: rolnictwo, woda, odpady, chemikalia i zapobieganie zanieczyszczeniom przemysłowym pośrednio przyczyniają się do ochrony gleb. Ponieważ jednak polityki te mają inne cele i zakres działania, nie są wystarczające, aby zapewnić odpowiedni poziom ochrony wszystkich gleb w Europie (Erechemla 2014).

Pierwsze próby prawnej ochrony gleby podjęła Rada Europy, przyjmując w 1972 r. rezolucję nr 19 Komitetu Ministrów. W 1981 r. niewiążący dokument przyjęty został przez ONZ ds. Wyżywienia i Rolnictwa. Problem pustynnienia był omawiany już w 1992 r. na konferencji w Rio de Janeiro. W wyniku rozwoju zainteresowania pustynnieniem przez społeczeństwo międzynarodowe sporządzono w Paryżu 17 czerwca 1994 r. Konwencję³⁵ Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce. Polska ratyfikowała Konwencję 2 października 2001 r. Strony umowy zobowiązały się do zintegrowanego podejścia do problemu, obejmującego aspekty fizyczne, biologiczne i społeczno-ekonomiczne i określiły instrumenty minimalizujące straty w wyniku pustynnienia lub susz.

(Kostecki i Fruzińska 2012, s. 6–8) podają, że polityka EU skupia się na różnych aspektach środowiska, obejmuje m.in. wodę, atmosferę, odpady, substancje niebezpieczne czy hałas. Brak jest jednak jednoznacznych uregulowań dotyczących środowiska glebowego, które pojawiają się tylko sporadycznie w niektórych opracowaniach. Dodatkowo, część z istniejących opracowań współistnieje ze sobą, częściowo powtarzając, częściowo rozszerzając pojęcia dotyczące degradacji i rekultywacji gleb. Ochronę gleby porusza się m.in. w Dyrektywie 75/442/EWG o odpadach³⁶, w której nakazuje się państwom członkowskim unieszkodliwianie odpadów bez szkody dla gleby. Dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. (z późniejszymi zmianami)³⁷ nakazuje określenie bezpośrednich i pośrednich skutków działalności danej inwestycji na glebę. Wymaga również określenia spodziewanej ilości i typu zanieczyszczeń wprowadzanych do gleby.

Podobnie przedstawia się problem gleb we Wniosku dotyczącym Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Wniosek KE KOM (2011) 189).

³⁴ https://ec.europa.eu/environment/soil/index_en.htm, dostęp: 10.09.2020.

³⁵ Dz. U 2002 nr 185 poz. 1538.

³⁶ Dz.U. L 194 z 25.7.1975.

³⁷ Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz. U. L 175 z 05.07.1985).

W Dyrektywie 2004/35/WE³⁸ do „szkod wyrządzonych środowisku naturalnemu” zakwalifikowano również szkody dotyczące powierzchni ziemi, które stwarzają zagrożenie dla zdrowia ludzi a są konsekwencją wprowadzania do, na lub pod ziemię „preparatów, organizmów i drobnoustrojów”. Pojawia się tu zapis dotyczący rekultywacji gruntów zanieczyszczonych: „zanieczyszczenia zostaną usunięte, skontrolowane, ograniczone lub zmniejszone, tak aby zanieczyszczony grunt, z uwzględnieniem jego obecnego przeznaczenia lub przyszłego przeznaczenia zatwierdzonego w chwili powstania szkody, w przyszłości nie stwarzał ryzyka negatywnego wpływu na zdrowie ludzi”. W Dyrektywie UE 2008/1/WE z roku 2008³⁹ zwrócono uwagę na brak uregulowań prawnych dotyczących gleby, pomimo istnienia takowych dla powietrza i wody. Stwierdzono ponadto, że brak uregulowań ogólnoeuropejskich może prowadzić prędzej do „przesuwania zanieczyszczeń między różnymi środowiskami niż do ochrony środowiska jako całości”. Wprowadzone zostają definicje: „substancji”, „zanieczyszczenia”, „instalacji”, „emisji” oraz „norm jakości środowiska”. Zastrzeżono również, że wszystkie instalacje będą musiały uzyskać pozwolenie „obejmuje graniczne wielkości emisji dla substancji zanieczyszczających” z „uwzględnieniem ich właściwości i potencjału w zakresie przenoszenia zanieczyszczeń z jednego środowiska do innego (środowisko wodne, powietrze i gleba)”. W niektórych przypadkach pozwolenie powinno zawierać „właściwe wymogi, zapewniające ochronę gleby i wód gruntowych”. Dyrektywa 2008/1/WE obowiązywała do roku 2014, jednak od roku 2010 w mocy jest również Dyrektywa 2010/75/UE⁴⁰, w której zaimplementowano rozwiązania z dyrektywy o zintegrowanym zapobieganiu zanieczyszczeniom (IPCC)⁴¹. W Dyrektywie zdefiniowana jest „gleba” oraz „biomasa”. We wstępie znajduje się wymóg, by „eksploatacja instalacji nie prowadziła do pogorszenia jakości gleby i wód podziemnych”. Do tego celu konieczne jest sporządzanie tzw. sprawozdań bazowych, w których powinny być określone „istniejące dane pomiarowe gleby i wód podziemnych oraz dane historyczne”. Informacje te winny umożliwiać rzeczywiste określenie stopnia degradacji gleb, co pozwoli na egzekwowanie zasady „zanieczyszczający płaci”.

Od odpowiedzialność za zanieczyszczenia zastane mają regulować przepisy krajowe. Dyrektywa wymusza okresowe monitorowanie stanu środowiska — w przypadku wód podziemnych raz na 5 lat, w przypadku gleb — raz na 10 lat. Po zakończeniu działalności operator ma obowiązek „oceny stanu skażenia gleby i wód podziemnych” „Znaczne skażenie” terenu spowoduje konieczność przywrócenia go do stanu przed zanieczyszczeniem (z uwzględnieniem technicznej wykonalności takich działań). Jeżeli nie będzie to możliwe, zanieczyszczający powinien podjąć „niezbędne działania mające na celu usunięcie, kontrolę, ograniczenie rozprzestrzeniania się lub ograniczenie ilości substancji stwarzających zagrożenie, tak, aby teren, przy uwzględnieniu jego aktualnego i zatwierdzonego przyszłego użyt-

³⁸ Dz. U. L 143 z 30.04.2004.

³⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 24 z 29.1.2008).

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010).

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 24 z 29.1.2008).

kowania, przestał stwarzać takie zagrożenie”. Wskazanie konieczności rekultywacji terenów zanieczyszczonych jest ważnym elementem ochrony środowiska. Brakuje jednak definicji „znacznego skażenia” — co przy braku doprecyzowania, w prawodawstwie poszczególnych krajów unijnych, może prowadzić do nadinterpretacji lub pobłażliwego traktowania osób odpowiedzialnych za pogorszenie jakości gleb (Kostecki i Fruzińska 2012, s 6–8).

Kwestia prawodawstwa dotyczącego ochrony gleby w Unii Europejskiej pozostawała nierozwiązana. Szósty Program Działań na Rzecz Środowiska (2001–2010) wymagał opracowania siedmiu strategii tematycznych, wśród nich strategii ochrony gleby. Ochrona gleby stanowiła nowość w politykach środowiskowych. 22 września 2006 r wprowadzona została Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby — Strategia UE KOM (2006). Jej cel to ochrona i zrównoważone użytkowanie gleby. Ocena sytuacji, zamieszczona w dokumencie, określa stan gleby jako poważny problem wszystkich państw Unii. Działania ochronne państw przebiegają na różnych poziomach i przy zastosowaniu różnych środków.

Komisja wyznaczyła w Strategii... (2006) cztery cele: najważniejszy to przyjęcie w ciągu dwóch lat ramowej dyrektywy dotyczącej zrównoważonego użytkowania i ochrony gleb, ponadto włączenie ochrony gleb do innych polityk, uzupełnienie braków wiedzy o glebach i podnoszenie znaczenia ochrony gleb wśród społeczeństwa. Wniosek legislacyjny ramowej dyrektywy ogłoszono wraz ze Strategią (2006). Projekt kreśli ramy ochrony gleby i zachowania jej funkcji przy wykorzystaniu takich środków, jak: produkcja biomasy, przekształcanie składników odżywczych i wody. Środki mają przede wszystkim charakter prewencyjny. Szerokie dyskusje i wnoszone do projektu dyrektywy poprawki nie doprowadziły do jej przyjęcia. Projektowi zarzucano wprowadzenie znacznego obciążenia administracyjnego i niezgodność z zasadami proporcjonalności i pomocniczości. W Radzie nie osiągnięto konsensusu w sprawie przyjęcia dyrektywy. W efekcie 21 maja 2014 r. projekt został wycofany jako wniosek zdezaktualizowany. Nie ma więc w najbliższych latach szans na zharmonizowanie prawa ochrony gleby w Unii Europejskiej.

Podczas gdy Unia Europejska nie może wypracować porozumienia w sprawie ochrony gleb, Polska zdołała stworzyć dobre podstawy prawne w tym obszarze. Erechemla (2014) podaje, że ochrona gleb w polskim prawie jest uregulowana w sposób wystarczający.

W Strategii tematycznej... (2006, s. 2) wyróżnione zostały następujące funkcje społeczno-gospodarcze gleb:

- produkcja żywności i innej biomasy,
- magazynowanie, filtracja i przemiana wielu substancji, w tym wody, węgla (biosekwestracja) i azotu,
- element ekosystemu (siedliska) warunkujący zachowanie puli genetycznej,
- materialne i kulturowe środowisko bytowania człowieka,
- źródło surowców naturalnych.

Wśród wielu funkcji, które pełni gleba, funkcja produkcyjna wydaje się najważniejsza. Konieczność wyżywienia coraz większej liczby ludności z kurczącej się wciąż powierzchni sprawia, że nie można zrezygnować z dalszej intensyfikacji produkcji rolniczej. Z tych względów racjonalne gospodarowanie rolniczą przestrzenią produkcyjną staje się wręcz koniecznością. Niezależnie od rozwoju techniki, gleba nadal pozostaje podstawowym warsztatem

produkcji zbożowej, drzewnej, owocowo-warzywnej lub paszowej. Od właściwości fizycznych, chemicznych, fizykochemicznych i biologicznych gleby zależy nie tylko wysokość plonów, ale również ich jakość. Udowodniony jest bowiem wpływ składu chemicznego gleby na skład chemiczny oraz wartość smakową i zdrowotną produktów roślinnych i zwierzęcych. Tak więc ilość i jakość gleb danego kraju decyduje w znacznym stopniu o wysokości produkcji roślinnej, a pośrednio — produkcji zwierzęcej (Skłodowski, Bielska 2009, s. 205).

2.3.1. Jakość gleb w Polsce

Polska leży w środkowoeuropejskiej strefie pasa subborealnego i charakteryzuje się klimatem umiarkowanym o wpływach oceanicznych, dość wyraźnie zaznaczonych w zachodniej części kraju i stopniowo słabnących ku wschodowi. Materiały macierzyste, z których wytworzyły się gleby Polski, to powierzchniowe utwory zwietrzelinowe lub wychodnie skalne oraz inne osady, zdeponowane w wyniku wcześniejszych lub współczesnych wydarzeń geologicznych i procesów geomorfologicznych (geogeneza). Na obszarze Polski wyróżnia się cztery strefy, różniące się między sobą wiekiem i rodzajem powierzchniowych skał glebotwórczych. Są to:

1. Karpaty i Pogórze — zbudowane głównie ze skał fliszowych, magmowych, metamorficznych i węglanowych. Ze zwietrzelin tych skał wytworzyły się gleby brunatne wylugowane i kwaśne (skały fliszowe), gleby inicjalne, rankery i bielice, rędziny, gleby płowe.
2. Sudety i Przedgórze — zbudowane głównie ze skał paleozoicznych. Ze zwietrzelin tych skał wytworzyły się gleby bielicowe i rankery, gleby brunatne, gleby płowe.
3. Wyżyny Środkowopolskie — zbudowane przeważnie ze skał osadowych paleozoicznych i mezozoicznych. Skały węglanowe (wapienie, dolomity, kreda, margle) stanowią substrat dla wytworzonych tam w przewadze rędzin. Utwory trzeciorzędowe — mioceńskie i plioceńskie występują jako materiały macierzyste ilów.
4. Niż Polski — pokryty osadami czwartorzędowymi, wśród których wyróżnia się utwory plejstocenijskie (polodowcowe) i utwory holocenijskie (torfy) (Roczniki Gleboznawcze 2011, s. 151).

Odpowiednio do warunków klimatycznych i szaty roślinnej występują więc głównie gleby strefowe: gleby brunatne i płowe, zajmujące ok. 52% powierzchni kraju oraz rdzawe i bielicowe — 24% powierzchni. Ponadto występują czarnoziemy, które są zaliczane do gleb pozastrefowych. Są to najlepsze gleby, lecz zajmują tylko ok. 1% ogólnej powierzchni kraju. Skałą macierzystą czarnoziemów są lessy. Występowanie gleb śródstrefowych na terenie Polski jest związane bądź z wychodzeniem na powierzchnię specyficznych skał (rędziny — 1%), bądź też z wysokim poziomem wód gruntowych (mady — 5%, czarne ziemie — 2%, gleby torfowe, murszowe i mułowo-bagiennie — 9%). Oprócz gleb strefowych i pozastrefowych istnieją także gleby inicjalne oraz gleby słabo wykształcone (2%). Do gleb niestrefowych należą też gleby antropogeniczne (4%), związane z działalnością człowieka. (Skłodowski, Bielska 2009, s. 206).

Powierzchnia użytków rolnych w Polsce wynosi 18 759 797 ha, co stanowi 60% powierzchni kraju (Ochrona środowiska 2019). Jest to więcej niż wynosi średnia na wszystkich kontynentach, np. w Europie jest to 46,6%, w Australii — 44,7%, Azji — 31%, Afryce —

27,3%, Ameryce Płn. — 25,3%, Ameryce Płd. — 21,6% (Bogda i in. 2010, s. 129). Wśród krajów UE pod tym względem wyprzedzają nas tylko Irlandia (62,9%) i Dania (61,8%), zdecydowanie niższe wskaźniki mają natomiast pozostałe kraje, np. Niemcy — 47,8% oraz Francja — 54,6%. (Dzun 2012, s. 21).

Z punktu widzenia przydatności gospodarczej kluczowe znaczenie ma jakość gleb i ich przydatność do produkcji, wyrażone klasą bonitacyjną. Skłodowski i Bielska (2009, s. 203) podają, że jakość polskich gleb należy do najniższych w Europie (tabela 2.1). Potencjał produkcyjny przeciętnego hektara naszych gleb odpowiada potencjałowi przeciętnych 0,6 ha gruntów ornych krajów Unii Europejskiej. Dlatego najważniejsze jest racjonalne gospodarowanie zasobami gleb w świetle właściwego funkcjonowania ekosystemów i ochrony gleb wysokiej produktywności.

Tabela 2.1.
Jakość gleb w Polsce

Klasa bonitacyjna	Powierzchnia (tys. ha)	Udział (%)
I	67,8	0,4
II	536,4	2,9
III, IIIa, IIIb	4201,9	22,7
IV, IVa, IVb	7402,9	39,9
V	4197,2	22,6
VI, VIz	2114,9	11,4
grunty nieklasyfikowane	15,8	0,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rocznika statystycznego rolnictwa (2009, s. 75).

Na jakość gleb pośrednio wpływa także ukształtowanie powierzchni. Nachylenia stoków warunkują intensywność procesów erozji, ograniczają zabiegi agrotechniczne i transport, różnicują warunki agroekologiczne, wpływają na występowanie określonych kompleksów glebowo-rolniczych. Utrzymanie tradycyjnego krajobrazu rolniczego oraz prawidłowe gospodarowanie rolniczą przestrzenią produkcyjną mogą doprowadzić do wzrostu aktywności gospodarczej, konkurencyjności oraz wytwarzania produktów ekologicznych” (Chrobocińska i in. 2020, s. 52 za Bielska i Daż 2014, s. 785–797).

W układzie geograficznym gleby w najlepszych jakościowo klasach bonitacyjnych zlokalizowane są na Lubelszczyźnie, Opolszczyźnie, Dolnym Śląsku, w województwach kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i pomorskim. Najsłabsze — w województwach: podlaskim, łódzkim, mazowieckim.

2.3.2. Degradacja gleb

Zjawisko poddawania Ziemi nieustannym procesom mającym wpływ na jej stan wielokrotnie prowadzi do jej degradacji. Oznacza ona spadek żyzności gleby, polegający na obniżeniu ilości i jakości próchnicy, wymywaniu kationów zasadowych (wapnia, magnezu i potasu),

zakwaszaniu gleby i niszczeniu jej struktury. Dewastacja gleby ma miejsce w przypadku całkowitej utraty właściwości produkcyjnych (Drab-Kurowska 2008, s. 152). Wśród głównych zjawisk przyczyniających się do dewastacji wymienia się: erozję, spadek zawartości materii organicznej, zanieczyszczenie lokalne i rozproszone, uszczelnianie, zagęszczanie, zmniejszenie różnorodności biologicznej, zasolenie, powodzie i osuwanie się ziemi. Głównymi przyczynami podjęcia przez międzynarodowe i unijne organizacje problemu degradacji gleb były m.in.:

- fakt wpływu degradacji gleby na inne obszary środowiskowe objęte prawodawstwem Wspólnoty,
- zakłócenie zrównoważonego rozwoju,
- zakłócenie działania rynku wewnętrznego,
- fakt transgranicznego wpływu procesów degradacji,
- konieczność zapewnienia bezpieczeństwa żywności oraz
- coraz powszechniejsze pojawianie się tematów w aspekcie międzynarodowym (Kostecki Fruzińska 2012, s. 6–8).

Jak podaje Burchard-Dziubińska (2012, s. 320), jest to problem nieco niedoceniany w międzynarodowych debatach dotyczących stanu środowiska, gdyż ochrona gleb postrzegana jest raczej jako zadanie o charakterze lokalnym. Skala tego zjawiska jest jednak tak ogromna, że zachowanie gleb i ich naturalnej żyzności powinno zyskać na znaczeniu ze względu na rolę, jaką odgrywają w zapewnieniu wyżywienia wciąż zwiększającej się ludzkiej populacji.

Przewiduje się, że liczba ludności na świecie do roku 2050 wzrośnie o 30% w porównaniu do roku 2012 i wyniesie 9 mld. W związku z tym globalne zapotrzebowanie na żywność może się zwiększyć nawet o 70%. Głównie zwiększy się zapotrzebowanie na mięso (Kozłowska-Burdziak 2019, s. 34). Zapewnienie wystarczającej ilości żywności o określonej jakości, dostępnej dla każdego człowieka, w warunkach ograniczoności zasobów naturalnych jest niewątpliwie jednym z największych wyzwań zarówno w wymiarze globalnym, jak i lokalnym. Główne zagrożenia w tym obszarze wiążą się ponadto z ryzykiem spowolnienia wzrostu wydajności produkcji roślinnej i zwierzęcej, ze zmianami cen żywności oraz zmianami w strukturze spożycia (Sustainable Agriculture... 2015, s. 49). Niestabilne ceny na rynkach spowodowały, że na świecie liczba głodujących przekroczyła miliard, a ponad 40 mln ubogich osób w Unii Europejskiej odczuwało w 2010 r. niedobór żywności (Lyon 2010, s. 5). Bezpieczeństwo żywnościowe⁴² pozostaje zatem kluczowym wyzwaniem dla rolnictwa europejskiego, jak i światowego (Mikuła 2012, s. 39). Ochrona gruntów rolnych w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego jest tym bardziej ważnym problemem, że grunty te są coraz częściej wykorzystywane do produkcji roślin energetycznych. Jak podają Marks-Bielska i Bielski (2018, s. 147) zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, z wykorzystaniem surowców żywnościowych może zakłócać bezpieczeństwo żywnościowe. Szczególne znaczenie potrzeby zachowania bezpieczeństwa żywnościowego tkwi nie tylko we wpływie na jakość egzystencji człowieka, ale również w istotnym powiązaniu

⁴² Termin „bezpieczeństwo żywnościowe” (*food security*) pojawił się w słowniku pojęć polityki żywnościowej na początku lat 70. XX w.

jej z innymi kategoriami bezpieczeństwa, takimi jak: bezpieczeństwo ekonomiczne, energetyczne, socjalne i ekologiczne.

Czynniki powodujące degradację gleb dzieli się na naturalne i antropogeniczne (Deszczka i in. 2011, s. 63). Do czynników naturalnych należą: silnie wiejące wiatry, powoździe, susza i erozja. Czynniki antropogeniczne są te, które wiążą się z działalnością człowieka powodującą niszczenie gleby. Należą do nich:

- urbanizacja i uprzemysłowienie — przeznaczanie obszarów rolnych pod budownictwo mieszkaniowe i przemysłowe, wycinanie lasów i osuszanie terenów podmokłych w celu przygotowania gruntu pod nowe inwestycje, co zaburza równowagę stosunków wodno-glebowych, powiększanie terenów związanych z bytnością człowieka, co powoduje wzrost ilości odpadów, potrzebę ich utylizacji i składowania oraz działalność wydobywcza (Baryła 2018, s. 13),
- rozwój komunikacji — przeznaczanie coraz większej powierzchni pod infrastrukturę komunikacyjną (drogi, autostrady, lotniska) (Deszczka i in. 2011, s. 63),
- intensyfikacja rolnictwa, w tym zła agrotechnika — niewłaściwe nawożenie, obciążające glebę szkodliwymi substancjami pochodzącymi ze sztucznych nawozów, herbicydów i pestycydów,
- błędy w procesach planowania przestrzennego i lokalizacji inwestycji.

W Strategii tematycznej w dziedzinie ochrony gleby (2006) zwrócono uwagę na fakt istnienia w krajach UE 3,5 miliona miejsc potencjalnie zanieczyszczonych. W skali światowej powierzchnia gleb zdegradowanych obejmuje areał większy niż powierzchnia USA i Meksyku (Deszczka i in. 2011, 8).

Europejska Agencja Środowiska (European Environment Agency — EEA) diagnozuje postępującą degradację gleb w krajach Unii Europejskiej, jak i na świecie. Grunty i gleby w Europie podlegają licznym presjom, w tym: ekspansji miast, zanieczyszczeniu pochodzącemu z rolnictwa i przemysłu, zasklepianiu — uszczelnianiu gleby (beton, asfalt) ograniczającemu retencję wody, fragmentacji krajobrazu, niskiemu stopniowi dywersyfikacji upraw, erozji gleby, utracie materii organicznej, zasoleniu, osunięciom ziemi oraz ekstremalnym zdarzeniom pogodowym, związanym ze zmianami klimatu. Ma to negatywny wpływ na zdrowie ludzi, naturalne ekosystemy i klimat, a także na gospodarkę. Degradacja gleby ma nie tylko skutki transgraniczne, ale także wiąże się z wysokimi kosztami. Problemy związane z degradacją gleby należy rozwiązywać poza obszarami, które uległy degradacji. Ponadto ograniczenie usług środowiskowych, w wyniku utraty krajowego kapitału glebowego, musi zostać zrekompensowane zwiększoną presją na pozostałe gleby lub gleby na innych terytoriach. Miasta przyjazne środowisku, dysponujące czystsza energią i systemami transportu, ekologiczna infrastruktura łącząca tereny zieleni, mniej intensywne, zrównoważone praktyki rolnicze mogą przyczynić się do zwiększenia zrównoważonego charakteru użytkowania gruntów w Europie oraz poprawy stanu gleby (Sygnały EEA 2019, s. 10–11).

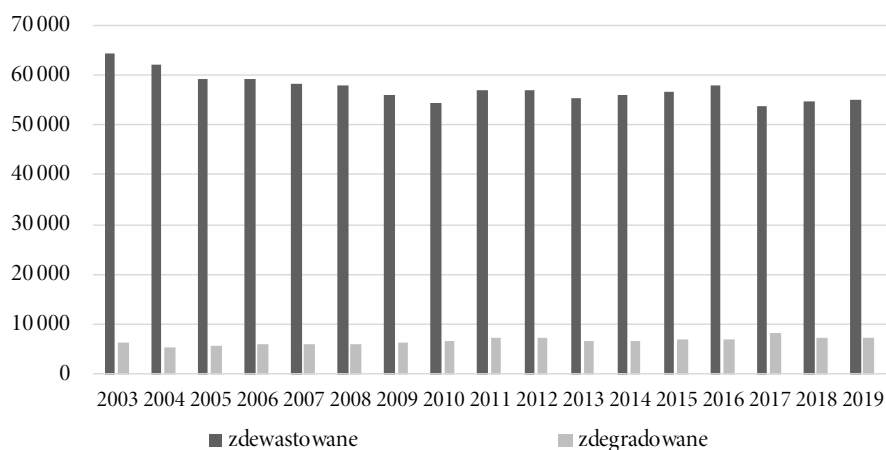
W 2018 r. w ramach unijnego Programu Obserwacji Ziemi „Copernicus”, zakończono kolejną rundę mapowania powierzchni ziemi w skali europejskiej, stanowiącą podstawę dla Europejskiej Agencji Środowiska — EEA do szczegółowej analizy pokrycia terenu oraz, częściowo, użytkowania gruntów w państwach członkowskich EEA i państwach współpracują-

cych z EEA. Zgodnie z wynikami monitorowania w ramach Corine (koordynacji informacji o środowisku) od 2000 r. zasadniczo utrzymywała się struktura pokrycia terenu w Europie, z około 25% powierzchni zajmowanymi przez grunty orne i uprawy trwałe, 17% przez pastwiska i 34% przez lasy. Jednak bliższe przyjrzenie się ostatnim zmianom pokrycia terenu pozwala wyróżnić dwie tendencje. Po pierwsze, powierzchnia miast i betonowej infrastruktury w dalszym ciągu się zwiększa. Chociaż sztuczne powierzchnie pokrywają mniej niż 5% terytorium państw członkowskich i współpracujących z EEA to, w latach 2000–2018, znaczny obszar – nieco mniejszy niż Słowenia – został uszczelniony przez beton lub asfalt. Tempo przyrostu obszarów o sztucznej powierzchni jednakże spadło z 1 086 km² na rok w latach 2000–2006 do 711 km² na rok w latach 2012–2018. Największe straty odnotowano w przypadku gruntów rolnych, głównie z powodu rozwoju miast i zaprzestania prowadzenia działalności rolniczej, natomiast ogólna powierzchnia gruntów leśnych utrzymuje się na stabilnym poziomie. Obszar utraconych gruntów uprawnych, pastwisk i naturalnych użytków zielonych był podobny pod względem powierzchni do przyrostu obszaru o sztucznej powierzchni. Ponadto, ponieważ większość miast europejskich została zbudowana na żyznych gruntach i przez nie jest otoczona, często to te właśnie produktywne grunty rolne są zajmowane i pokrywane sztuczną powierzchnią. W latach 2012–2018 nastąpiło jednakże znaczne spowolnienie procesu utraty gruntów rolnych z tendencją jego całkowitego zahamowania⁴³.

Powierzchnia gruntów zdewastowanych w Polsce wynosi ok. 60 tys. ha i systematycznie spada. Grunty zdegradowane zajmują powierzchnię dziesięciokrotnie niższą (6–7,5 tys. ha). Nie obserwuje się tu jednak jednoznacznej tendencji spadkowej (rysunek 2.3). Udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych, wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem, zmniejszył się z 0,226% w 2003 r. do 0,199% w 2019 r.

Rysunek 2.3.

Grunty zdewastowane i zdegradowane w Polsce (ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych bdl.gov.pl.

⁴³ <https://prtr.eea.europa.eu/#/home>, dostęp 10.09.2020.

2.3.3 Ochrona gleb i gruntów rolnych

Kluczowe zasady i rozwiązania z zakresu ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji i poprawiania ich wartości użytkowej w Polsce reguluje ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁴.

Dodatkowo można wymienić wiele innych ustaw regulujących aspekty związane z wykorzystaniem, ochroną i poprawą jakości gleby. Są to między innymi:

- ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁴⁵ — szczególne znaczenie dla polepszenia zdolności produkcyjnej gleby mają regulacje kształtujące system melioracji wodnych, które formułuje,
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁴⁶ — nakazuje prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej z uwzględnieniem korzystnego wpływu lasów na glebę i ochronę gleb, zabrania zanieczyszczania gleb leśnych oraz zobowiązuje właścicieli lasów do ich ochrony,
- ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁴⁷ — nakazuje prowadzenie gospodarki odpadami w sposób niepowodujący zagrożenia m.in. dla gleb; składowiska odpadów i spalarnie nie mogą stwarzać zagrożenia dla gleb, zabroniony jest także zrzut olejów odpadowych do gleb.

Regulacje dotyczące ochrony gleb, gruntów rolnych i leśnych znajdują się też w wielu rozporządzeniach dotyczących ochrony powierzchni ziemi (opisanych w rozdziale 2.2).

Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ochrona gruntów rolnych polega na:

- ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne,
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi,
- rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze,
- zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych,
- ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Podstawowe środki ochronne jakie wykorzystuje ustawa to zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne oraz obowiązek właściciela gruntów przeciwdziałania ich degradacji.

Zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁴⁸, właściciel gruntów stanowiących użytki rolne oraz gruntów zrehabilitowanych na cele rolne jest obowiązany do przeciwdziałania degradacji gleb, w tym szczególnie erozji i ruchom masowym ziemi. W tym celu właściwy organ (starosta), ze względu na ochronę gleb przed erozją i ruchami maso-

⁴⁴ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 tj.

⁴⁵ Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 tj.

⁴⁶ Dz. U. 2020 poz. 1463 tj.

⁴⁷ Dz. U. 2020 poz. 797, 875. tj.

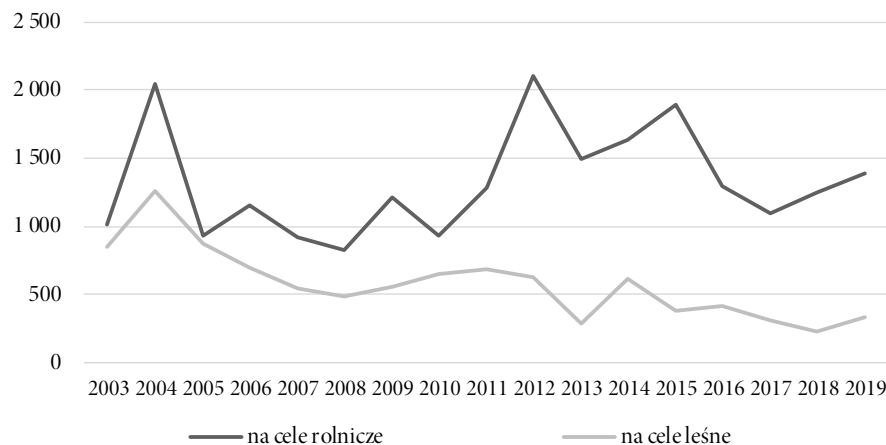
⁴⁸ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 tj.

wymi ziemi, może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntów następujące działania: zalesienie, zadrzewienie lub zakrzewienie gruntów lub założenie na nich trwałych użytków zielonych. Właścicielowi gruntów przysługuje zwrot kosztów zakupu niezbędnych nasion i sadzonek ze środków budżetu województwa. Jeżeli wykonanie nakazu spowoduje szkody wynikające ze zmniejszenia produkcji roślinnej, właścicielowi gruntów przysługuje odszkodowanie ze środków budżetu województwa, wypłacane przez okres 10 lat. Na właścicielu gruntu ciąży natomiast obowiązek utrzymywania w stanie sprawności technicznej urządzeń przeciwerozryjnych oraz urządzeń melioracji szczegółowych.

Osoba powodująca utratę albo ograniczenie wartości użytkowej gruntów jest obowiązana do ich rekultywacji na własny koszt⁴⁹. Przez proces rekultywacji gruntów rozumie się nadanie lub przywrócenie gruntom zdegradowanym albo zdewastowanym wartości użytkowych lub przyrodniczych przez właściwe ukształtowanie rzeźby terenu, poprawienie właściwości fizycznych i chemicznych, uregulowanie stosunków wodnych, odtworzenie gleb, umocnienie skarp oraz odbudowanie lub zbudowanie niezbędnych dróg. Każdego roku w Polsce, przy wykorzystaniu środków z m.in. Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych oraz funduszu leśnego, zrekultywowanych i zagospodarowanych na cele rolnicze zostaje 1–2 tys. gruntów, na cele leśne 200–1200 ha (rysunek 2.4).

Rysunek 2.4.

Grunty zrekultywowane i zagospodarowane na cele rolnicze i leśne w Polsce (ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych bdl.gov.pl.

W Polityce Ekologicznej Państwa (2030, s. 79–80) zapisano, że ochrona produktywności gruntów rolnych i leśnych będzie polegała przede wszystkim na zapobieganiu wyłączeniu gleb z użytkowania rolniczego i leśnego, zapobieganiu erozji gleb i utracie zawartości materii organicznej w glebach. Ochrona gleb przed erozją powinna polegać m.in. na utrzymaniu zadrzewień i zakrzewień śródpolnych czy stosowaniu odpowiedniego kierunku orki,

⁴⁹ Art. 20 ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.)

tj. prostopadle do kierunku spływu wód. Istotna z punktu widzenia ochrony gleb jest również zasada pierwszeństwa wtórnego użytkowania przestrzeni w procesach inwestycyjnych, która służy m.in. ograniczeniu zasklepienia powierzchni, powodującego nieprzepuszczanie wód opadowych i powietrza. Czynnikiem sprawczym zasklepienia gleb są przekształcenia ich dotychczasowych funkcji. Kluczowe znaczenie dla ochrony gleb należy przypisać zasadom planowania przestrzennego, umożliwiającym ponowne wykorzystanie obszarów poprzemysłowych.

W ramach kierunku interwencji: „Ochrona powierzchni ziemi, w tym gleb” zaplanowane zostały działania oznaczone numerami 23–26.

W działaniu 23. Realizacja programu identyfikacji gleb zanieczyszczonych wymienione zostały trzy zadania:

- wsparcie projektów dotyczących inwentaryzacji terenów zdegradowanych i terenów zanieczyszczonych,
- wsparcie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi,
- identyfikacja i prowadzenie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi.

Działanie 24. Wsparcie remediacji zidentyfikowanych gleb zanieczyszczonych obejmuje cztery zadania:

- wsparcie realizacji projektów dotyczących zanieczyszczonych lub zdegradowanych terenów,
- wsparcie realizacji przedsięwzięć związanych z ochroną powierzchni ziemi,
- wsparcie badań, rozwoju, wdrażania i testowania innowacyjnych technologii remediacji gleb, w tym — wielkoskalowych projektów demonstracyjnych,
- ustalenie harmonogramów zadań w zakresie historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (badania, opracowanie planów remediacji, przeprowadzenie remediacji).

W działaniu 25. Ochrona produktywności gruntów rolnych zaplanowano trzy zadania:

- badania i ocena jakości gleb ornych w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska,
- wsparcie przedsięwzięć związanych z przywracaniem produktywności gruntów rolnych,
- zapobieganie erozji gleb i utracie zawartości materii organicznej w glebach poprzez wdrażanie Wspólnej Polityki Rolnej.

Działanie 26. Ochrona przed osuwiskami (Polityka Ekologiczna Państwa (2030, s. 79–80).

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030 (2019) w kierunku interwencji „Zrównoważone gospodarowanie i ochrona zasobów środowiska” trzy z ośmiu działań horyzontalnych dotyczą ochrony gleb, gruntów rolnych i leśnych. Są to:

- utrzymanie, a w miarę dostępności gruntów do zalesienia zwiększenie ogólnej lesistości kraju oraz zawartości kompleksów leśnych i powierzchni zalesianych,
- identyfikacja gleb zanieczyszczonych na terenach wiejskich,
- ochrona produktywności gruntów rolnych.

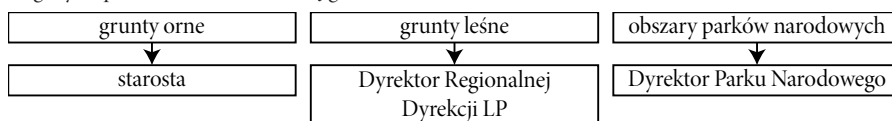
Wśród działań uzupełniających wymieniono:

- ochronę gleb użytkowanych rolniczo (przed erozją, zanieczyszczeniami, zakwaszeniem, ubytkiem substancji organicznej),
- przeciwdziałanie trwałemu wykluczeniu z produkcji rolnej najlepszych gleb, kierowanie inwestycji infrastrukturalnych, przemysłowych i mieszkaniowych na tereny gleb najmniej produktywnych.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁰ wskazuje organy ochrony gruntów. W zależności od rodzaju gruntu podmiotem odpowiedzialnym za ich ochronę są następujące organy ochrony (rysunek 2.5).

Rysunek 2.5.

Organy odpowiedzialne za ochronę gruntów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

Dla gruntów położonych na obszarach ograniczonego użytkowania, istniejących wokół zakładów przemysłowych, opracowuje się, na koszt odpowiedzialnych zakładów, plany gospodarowania na tych gruntach. Projekt planu gospodarowania na gruntach⁵¹ powinien określać:

- rodzaje występujących zanieczyszczeń i ich stężenie,
- wpływ zanieczyszczeń lub innego szkodliwego oddziaływania na istniejący sposób zagospodarowania, z ewentualnym podziałem strefy ochronnej na części,
- aktualne kierunki produkcji roślinnej oraz wielkość tej produkcji,
- rośliny, które mogą być uprawiane, zalecenia dotyczące ich uprawy oraz proponowany sposób ich gospodarczego wykorzystania,
- sposób przeciwdziałania zmniejszeniu wartości użytkowej gleb,
- spodziewany poziom globalnej produkcji rolniczej lub leśnej,
- wykaz gospodarstw rolnych prowadzących produkcję rolniczą,
- wysokość przewidywanych odszkodowań z tytułu obniżenia poziomu produkcji lub zmiany kierunku produkcji,
- ewentualne obowiązki związane z prowadzeniem produkcji zwierzęcej, w tym również rybackiej,
- ewentualne nakłady niezbędne do zmiany kierunków produkcji,
- przewidywany obszar i koszty nabycia gruntów przez zakład przemysłowy.

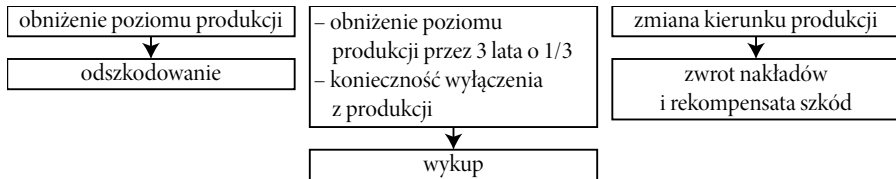
⁵⁰ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.

⁵¹ O których mowa w art. 16, p.1 ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

W przypadku stwierdzenia — przez organ ochrony gruntów przekroczenia — poziomu stężeń zanieczyszczeń w glebie przewidziane są, dla zakładu przemysłowego, sankcje ramach realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” (rysunek 2.6).

Rysunek 2.6.

Obowiązki zakładu przemysłowego wobec właścicieli gruntów rolnych



Zródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

2.4. Zarządzanie ochroną lasów

2.4.1. Pojęcie i funkcje lasów

W polskim systemie prawnym podstawowym aktem, regulującym kwestie związane z lasami, jest ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵², która definiuje las w ujęciu prawnym. W art. 3. podano, że lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:

1. o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) — drzewami i krzewami oraz runem leśnym — lub przejściowo jej pozbawiony:
 - przeznaczony do produkcji leśnej lub
 - stanowiący rezerwat przyrody lub
 - wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków,
2. związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także grunt wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Pojęcie lasu może być rozpatrywane dodatkowo w aspektach:

- przyrodniczych, które w zależności od dziedziny biologicznej, w jakiej powstały, mają nieco inny wydźwięk, ale ogólnie można las określić jako najbardziej skomplikowany ze wszystkich ekosystemów lądowych, w którym współżyją, tworząc biocenozę, różne gatunki roślinne i zwierzęce. Las jest zbiorowiskiem roślin, ułożonych w wiele warstw, z których dominującą grupę stanowią drzewa wszelkiego gatunku. Elementy te są ze sobą wzajemnie powiązane i wpływają na siebie, tworząc charakterystyczny dla każdego regionu geograficznego krajobraz lasu, z reguły niepowtarzalny.

⁵² Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.

- społeczno-gospodarczych, gdzie las to podstawowy składnik gospodarstwa leśnego, będącego gałęzią gospodarki narodowej. Stanowi on miejsce produkcji drewna i pożytków ubocznych.

Pomimo istnienia od wielu lat definicji prawnej lasu Ptak (2016, s. 67–68) stwierdza, że jest to pojęcie trudne do zdefiniowania na gruncie języka prawnego, o czym może świadczyć różnorodność definicji w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Generuje to wiele problemów prawnych i ekonomicznych w zakresie tworzenia programów pomocy na zagospodarowanie i ochronę lasu ze środków unijnych. W związku z tym Komisja Europejska w dwóch rozporządzeniach wykonawczych zwróciła uwagę na konieczność ujednoczenia definicji lasu we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. Prawodawstwo Unii Europejskiej podkreśla znaczenie leśnictwa będącego składnikiem polityki rozwoju obszarów wiejskich.

W prawie Unii Europejskiej definicja lasu zawarta jest w art. 30 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)⁵³. Zgodnie z tą definicją za las uznawany jest „obszar obejmujący więcej niż 0,5 hektara z drzewami o wysokości powyżej 5 metrów i z pokryciem powierzchni przez korony drzew powyżej 10%, lub drzewami, które będą mogły osiągnąć te progi *in situ*.” Definicja wyklucza się grunty przeznaczone głównie do użytku rolnego lub miejskiego, a obejmuje obszary zalesiane, które nie osiągnęły jeszcze pokrycia powierzchni przez korony drzew na poziomie 10% i wysokości drzew na poziomie 5 metrów, ale oczekuje się, że osiągną te poziomy, a także obszary czasowo pozbawione roślinności w wyniku interwencji człowieka lub z przyczyn naturalnych, które się zregenerują. Lasy obejmują drogi leśne, pasy przeciwpożarowe i inne małe obszary nieleśne położone w granicach kompleksów leśnych; lasy w parkach narodowych, lasy w rezerwach przyrody i innych obszarach chronionych, takie jak obszary mające szczególne znaczenie naukowe, historyczne, kulturowe i duchowe. Lasy obejmują grunty po wiatrołomach, pasy ochronne i korytarze złożone z drzew na obszarze większym niż 0,5 hektara i o szerokości większej niż 20 metrów. Lasy to także plantacje służące przede wszystkim ich ochronie, takie jak plantacje drzew kauczukowych i zgrupowania dębów korkowych. Powinno się zwrócić uwagę na fakt, że przepisy Unii Europejskiej, definiujące las i obszary zadrzewione, nie sprzeciwiają się przepisom prawa krajowego, które definiują las w odmienny sposób (Ptak 2016, s. 68–69).

Lasy spełniają różnorodne funkcje, z których najważniejsze to:

- funkcje przyrodnicze (ochronne), wyrażające się m.in.: korzystnym wpływem lasów na kształtowanie klimatu globalnego i lokalnego oraz na regulację obiegu wody w przyrodzie, przeciwdziałaniem powodziom, lawinom i osuwiskom, ochroną gleb przed erozją i krajobrazu przed stepowaniem,
- funkcje społeczne, które polegają m.in. na kształtowaniu korzystnych warunków zdrowotnych i rekreacyjnych dla społeczeństwa, wzbogacaniu rynku pracy i zapewnianiu rozwoju edukacji ekologicznej społeczeństwa,

⁵³ Dz.U. L 368 z 23.12.2006.

- funkcje produkcyjne (gospodarcze), polegające głównie na zdolności do odnawialnej produkcji biomasy, w tym przede wszystkim drewna i pożytków ubocznych, a także na realizacji gospodarki łowieckiej (Raport o stanie lasów 2018, s. 36).

Obecnie powierzchnia lasów w Polsce wynosi 9255 tys. ha (według GUS – stan w dniu 31.12.2018 r.), co odpowiada lesistości 29,6%. Najwyższą lesistością (49,3%) charakteryzuje się województwo lubuskie, najniższą (21,5%) – łódzkie. W latach 1990–2018 udział własności lasów prywatnych wzrósł o 2,3 punkty procentowe do obecnych 19,3%. Adekwatnie (z 83,0% do 80,7%) zmalał udział lasów własności publicznej. Wzrost udziału powierzchni lasów parków narodowych z 1,3% w 1990 r. do 2,0% w roku 2018 wynikał głównie z utworzenia w omawianym okresie sześciu nowych parków oraz powiększenia powierzchni pozostałych parków. W Polsce lasy występują przede wszystkim na terenach o najsłabszych glebach, co znajduje odzwierciedlenie w układzie typów siedliskowych lasu. W strukturze siedliskowej lasów nieznacznie przeważają siedliska borowe, występujące na 50,1% powierzchni lasów; siedliska lasowe zajmują 49,9%. W obu grupach wyróżnia się dodatkowo siedliska wyżynne, zajmujące łącznie 6,6% powierzchni lasów i siedliska górskie, występujące na 8,6% powierzchni. Przestrzenne rozmieszczenie siedlisk w dużym stopniu znajduje odzwierciedlenie w strukturze przestrzennej gatunków panujących. Poza obszarem górskim, gdzie w składzie gatunkowym obserwuje się większy udział świerka, jodły i buka, w większości kraju przeważają drzewostany z sosną jako gatunkiem panującym. Gatunki iglaste dominują na 68,4% powierzchni lasów Polski. Sosna, która według WISL zajmuje 58,2% powierzchni lasów wszystkich form własności, 60,2% powierzchni w PGL LP i 54,4% w lasach prywatnych, znalazła w Polsce najkorzystniejsze warunki klimatyczne oraz siedliskowe w swoim eurazjatyckim zasięgu, dzięki czemu zdołała wytworzyć wiele cennych ekotypów (np. sosna taborska lub augustowska).

Do dużego udziału gatunków iglastych przyczyniło się również ich preferowanie, počawszy od XIX w., przez przemysł drzewny. Wyniki Wielkoobszarowej Inwentaryzacji Stanu Lasu z lat 2005–2009 i 2014–2019 wskazują na wzrost udziału gatunków liściastych o 2,5% i odpowiednio na spadek udziału gatunków iglastych. Prześledzenie zmian struktury gatunkowej w dłuższej perspektywie jest możliwe na podstawie corocznych aktualizacji stanu powierzchni leśnej i zasobów drzewnych w Lasach Państwowych. W latach 1945–2018 powierzchnia drzewostanów liściastych w Lasach Państwowych wzrosła z 13,0% do 23,9%. Mimo tego wzrost udziału drzewostanów liściastych jest ciągle niższy od potencjalnego, wynikającego ze struktury siedlisk leśnych (Raport o stanie lasów 2018, s. 17–35). Uchwalony w 1995 roku Program zakładał zwiększenie lesistości Polski do 30% w 2020 roku, a 33% w roku 2050 roku, to jest zalesienie 700 tys. ha do 2020 roku i 1,5 mln ha do 2050 roku⁵⁴.

Ogólna klasyfikacja dzieli lasy na: gospodarcze (użytkowe), z których pozyskuje się drewno i ochronne. Na podstawie ustawowych przesłanek można wyodrębnić kategorie (grupy) lasów ochronnych:

- lasy pełniące funkcję ochronną w środowisku,
- lasy o szczególnym znaczeniu przyrodniczym, naukowym lub strategicznym,

⁵⁴ <https://bip.lasy.gov.pl>, dostęp 20.08.2020.

- lasy o szczególnym położeniu,
- lasy zdewastowane (Dubiński 2016, s. 275).

Ustawowym obowiązkiem właścicieli lasów jest prowadzenie trwale zrównoważonej gospodarki leśnej według następujących zasad⁵⁵:

- powszechnej ochrony lasów,
- trwałości utrzymania lasów,
- ciągłości i zrównoważonego wykorzystania wszystkich funkcji lasów,
- powiększania zasobów leśnych.

W celu zapewnienia powszechnej ochrony lasów ich właściciele są obowiązani do kształtowania równowagi w ekosystemach leśnych, podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, a w szczególności do:

- wykonywania zabiegów profilaktycznych i ochronnych zapobiegających powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów,
- zapobiegania, wykrywania i zwalczania nadmiernie pojawiających i rozprzestrzeniających się organizmów szkodliwych,
- ochrony gleby i wód leśnych.

W odmienny sposób kwestie ochrony lasów traktuje ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁶. W art. 3, pkt. 2 podaje się, że ochrona gruntów leśnych polega na:

- ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze,
- zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masywnej ziemi,
- przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej,
- poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności,
- ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Zdaniem Olaczka (2014), występuje trwała zależność pomiędzy ochroną lasów a ochroną przyrody, uregulowana w przepisach ustawy o ochronie przyrody⁵⁷. Udział gospodarki leśnej w ochronie przyrody realizuje się na trzech poziomach: jako powszechna dbałość o przyrodę, czyli rozwój zrównoważony, jako przestrzeganie reguł wyznaczonych w ustawie o ochronie przyrody (np. dotyczących ochrony gatunkowej) na całym obszarze leśnym, oraz jako narzędzie do osiągnięcia celów ochrony na obszarach Natura 2000, w parkach narodowych, rezerwach przyrody i na pozostałych obszarach i obiektach chronionych.

Największym wyzwaniem, wobec którego stoi współczesny świat, jest ochrona klimatu. Lasy oraz aktywnie prowadzona gospodarka leśna, wśród działań zmierzających do złagodzenia zmian klimatycznych, odgrywają bardzo ważną rolę. Pełnią bowiem funkcję nie tylko pochłaniacza dwutlenku węgla (sekwestracja CO₂), ale stanowią ważne źródło su-

⁵⁵ art. 8 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.).

⁵⁶ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.

⁵⁷ Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.

rowca drzewnego i biomasy leśnej, dostarczając substytutów materiałów nieдрzewnych oraz paliw kopalnych (Jabłoński i Stempski 2017, s. 2).

Rolę lasów w redukcji zagrożeń klimatycznych dostrzeżono na Szczycie Ziemi w Rio de Janeiro w 1992 roku. Kolejnym istotnym etapem w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych było przyjęcie w 1997 roku protokołu z Kioto, w którym państwa — sygnatariusze — zobowiązały się do redukcji emisji gazów cieplarnianych. Na konferencji COP 7 w Marrakeszu 2001 roku przyjęto szczegółowe zasady rozliczeń dla sektora drzewnego i wprowadzono możliwość wypełnienia części przyjętych limitów przez zwiększenie sekwestracji węgla w wyniku zalesiania, odnowień oraz innych działań związanych z gospodarką leśną. W ramach kolejnych szczytów w Cancún (COP 16, 2010) i Durbanie (COP 17, 2011) przyjęto zasady rozliczania przepływów węgla w drugim okresie rozliczeniowym (lata 2013–2020) i wprowadzono obowiązek wyznaczenia krajowych poziomów odniesienia dla gospodarki leśnej (Forest Management Reference Level, FMRL1), które określają planowaną wielkość pochłaniania CO₂ w danym roku (Augustyniak 2018, s. 2–3). Na mocy przepisów UE, przyjętych w maju 2018 r.⁵⁸, państwa członkowskie UE w latach 2021–2030 muszą zapewnić pochłanianie CO₂ z atmosfery co najmniej na poziomie równoważnym emisjom gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z sektorem LULUCF (*Land Use, Land Use Change and Forestry — Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo*). Rozporządzenie to stanowi wykonanie porozumienia osiągniętego przez przywódców UE w październiku 2014 r., zgodnie z którym wszystkie sektory, w tym sektor użytkowania gruntów, powinny mieć swój wkład w osiągnięciu unijnego celu polegającego na redukcji emisji do 2030 r. Jest ono również zgodne z porozumieniem paryskim, w którym zwrócono uwagę na kluczowe znaczenie sektora użytkowania gruntów dla osiągnięcia długoterminowych celów w zakresie łagodzenia zmiany klimatu⁵⁹.

Obecnie informacje o działaniach w zakresie zalesień, wylesień oraz gospodarki leśnej stanowią część corocznych raportów, przygotowywanych na mocy ramowej konwencji klimatycznej oraz protokołu z Kioto. Wśród sektorów objętych sprawozdawczością tylko kategoria Użytkowanie gruntów, zmiany użytkowania gruntów i leśnictwo (LULUCF) stanowi pochłaniacz emisji gazów cieplarnianych netto. W Polsce, w sektorze LULUCF, lasy cechują się największym pochłanianiem dwutlenku węgla w przeliczeniu na jednostkę powierzchni, osiągając wartość 4,42 t CO₂ na ha. Gospodarka leśna przyczynia się do pochłaniania dwutlenku węgla znacznie bardziej niż zalesianie netto. Średnio, w ostatnich latach, wielkość pochłaniania dwutlenku węgla, z tytułu prowadzenia gospodarki leśnej w Polsce, wynosiła blisko 38 mln ton rocznie, zaś zalesiania netto rocznie pochłaniały średnio nieco ponad 2 mln ton dwutlenku węgla.

Obliczenia wskazują, że wprowadzenie jednostek pochłaniania CO₂ z tytułu prowadzenia gospodarki leśnej i zalesień do handlu emisjami, przy obecnych cenach dwutlenku węgla, mogłoby być źródłem przychodu na poziomie ok. 70 mln euro rocznie. Nie tylko

⁵⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030.

⁵⁹ https://ec.europa.eu/clima/policies/forests/lulucf_sv?2nd-language=pl, dostęp 20.08.2020.

sam fakt istnienia lasów jako ekosystemu, ale aktywne prowadzenie gospodarki leśnej przyczynia się do sekwestracji CO₂, co stawia leśnictwo w roli ważnego czynnika przeciwdziałającego zmianom klimatycznym i wzywa do rychłego włączenia sektora LULUCF do celu redukcyjnego emisji (Jabłoński i Stempski 2017s. 2).

2.4.2 Instrumenty gospodarki leśnej

Nadzór nad gospodarką leśną sprawują:

- minister właściwy do spraw środowiska — w lasach stanowiących własność Skarbu Państwa;
- starosta — w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa.

Starosta może, w drodze porozumienia, powierzyć prowadzenie w jego imieniu spraw z zakresu nadzoru nadleśniczemu Lasów Państwowych. W przypadku powierzenia, starosta przekazuje środki na realizację tego zadania⁶⁰. Z uwzględnieniem przyrodniczych i ekonomicznych warunków oraz celów i zasad gospodarki leśnej i sposobów ich realizacji opracowywane są dokumenty:

1. Plan urządzenia lasu — podstawowy dokument gospodarki leśnej opracowywany najczęściej na 10 lat dla określonego obiektu, będącego własnością Skarbu Państwa. Zawiera opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Plan urządzenia lasu powinien zawierać:
 - a. opis lasów i gruntów przeznaczonych do zalesienia, w tym:
 - zestawienie powierzchni lasów, gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz lasów ochronnych,
 - zestawienie powierzchni lasów z roślinnością leśną (uprawami leśnymi) według gatunków drzew w drzewostanie, klas wieku, klas bonitacji drzewostanów oraz funkcji lasów,
 - b. analizę gospodarki leśnej w minionym okresie,
 - c. program ochrony przyrody,
 - d. określenie zadań dotyczących głównie:
 - ilości przewidzianego do pozyskania drewna,
 - zalesień i odnowień,
 - pielęgnowania i ochrony lasu, także ochrony przeciwpożarowej,
 - gospodarki łowieckiej,
 - potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej.
2. Uproszczony plan urządzenia lasu sporządza się dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz dla lasów wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Bywa opracowywany dla zwartej kompleksu o obszarze co najmniej 10 ha. Zawiera skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej.

⁶⁰ art. 5 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.).

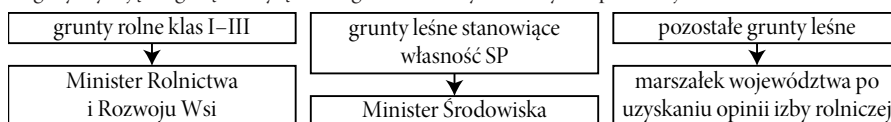
3. Dla lasów rozdrobnionych o powierzchni do 10 ha, niestanowiących własności Skarbu Państwa zadania z zakresu gospodarki leśnej określa decyzja starosty, wydana na podstawie inwentaryzacji stanu lasów⁶¹.

2.5. Wyłączanie gruntów rolnych i leśnych z produkcji rolnej i leśnej

Wyłączenie gruntów z produkcji jest to rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Jednym z elementów ochrony gruntów rolnych i leśnych jest ograniczanie przeznaczenia ich na cele nierolnicze i leśne. Przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Szczególną ochroną objęte są grunty najcenniejsze, najbardziej przydatne do prowadzenia na nich produkcji rolniczej. Procedura wyłączenia z produkcji takich gruntów rozpoczyna się od wydania zgody przez odpowiednie organy (rysunek 2.7).

Rysunek 2.7.

Organy wydające zgodę na wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶² była wielokrotnie nowelizowana, jednakże wprowadzane zmiany miały przede wszystkim na celu zniesienie obowiązku stosowania jej wybranych przepisów, w tym dotyczących konieczności uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi na zmianę przeznaczenia użytków rolnych klas I–III, dla gruntów położonych w granicach administracyjnych miast. Uzasadnieniem dla tego rodzaju zmian miała być poprawa warunków inwestowania na gruntach miejskich.

Dodatkowo nie wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy,
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶³,

⁶¹ Art. 18–22 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.).

⁶² Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.

⁶³ Dz.U. 2020 poz. 65, 284, 471, 782, 1709; 2020 poz. 65 t.j.

- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶⁴;
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Przepisów tych nie stosuje się również do okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym do:

- podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych koniecznych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych,
- poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów, węgla kamiennego, węgla brunatnego, rud metali.

Wyłączenie z produkcji użytków rolnych, wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI, wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt. 2–10⁶⁵ ustawy oraz gruntów leśnych, bez względu na to, czy położone są w granicach administracyjnych miast, czy też poza nimi — może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie.

Decyzję wydają odpowiednie organy ochrony gruntów (rysunek 2.8). Wydanie decyzji następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę albo dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶⁶.

Nie wymaga się wydania decyzji przy przekształceniach gruntów rolnych na cele leśne. Zmiana lasu na użytek rolny jest dopuszczalna w przypadkach szczególnie uzasadnionych potrzeb właścicieli. Decyzje o przekształceniu wydaje wówczas:

- w stosunku do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa — dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, na wniosek nadleśniczego,
- w stosunku do lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa — starosta na wniosek właściciela lasu.

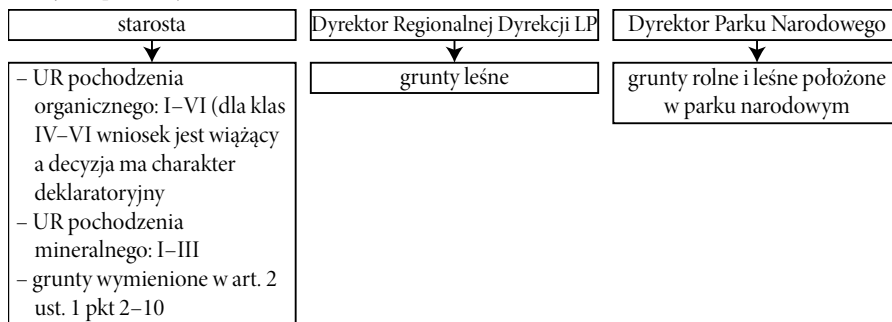
⁶⁴ Dz. U. 2020 poz. 470, 471, 1087 t.j.

⁶⁵ Są to grunty: pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozojnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia wsi w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

⁶⁶ Dz. U. 2020 poz. 1333 t.j.

Rysunek 2.8.

Organy odpowiedzialne za ochronę gruntów wydające decyzję o wyłączeniu gruntów rolnych i leśnych z produkcji



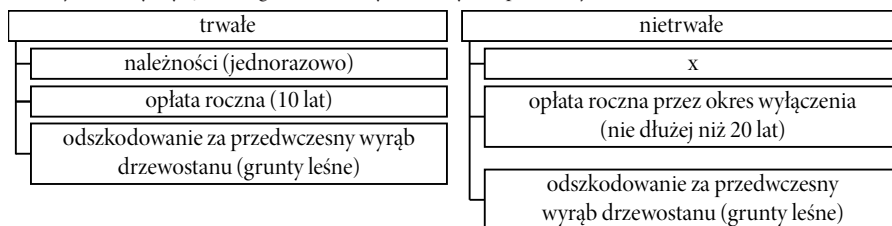
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

W razie wyłączenia gruntów z produkcji w decyzji o wyłączeniu może być nałożony na inwestora obowiązek zdjęcia i wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów — próchnicznej warstwy gleby z gruntów rolnych klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV oraz z torfowisk.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁷ dopuszcza dwa rodzaje wyłączeń, a mianowicie: trwałe i nietrwałe, które jest ograniczone czasowo do maksymalnie 20 lat. Powoduje to modyfikację w naliczaniu kosztów wyłączenia. Osoba, która uzyskała zezwolenie na trwałe wyłączenie gruntów z produkcji (właściciel, użytkownik wieczysty, posiadacz samoistny, dzierżawca, użytkownik, zarządca), jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne a także — w przypadku gruntu leśnego — jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. W przypadku wyłączenia nietrwałego nie ponosi się kosztów jednorazowej należności (rysunek 2.9).

Rysunek 2.9.

Rodzaje i koszty wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 03 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

⁶⁷ Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.

Należność to jednorazowa opłata, którą trzeba zapłacić za trwałe wyłączenie gruntów rolnych z produkcji. Należność za wyłączenie z produkcji 1 ha gruntów rolnych wylicza się proporcjonalnie do powierzchni wyłączanych z produkcji gruntów rolnych i ich klasy. Stawki, od których wylicza się należność za wyłączenie z produkcji użytków rolnych (gruntów ornych, sadów, łąk, pastwisk pod budynkami i urządzeniami wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi) są określone w art. 12. ustawy⁶⁸. Należność płaci się w terminie do 60 dni od dnia, w którym decyzja o jej wysokości stała się ostateczna. Jeżeli cena gruntów inwestycyjnych na rynku lokalnym jest wysoka i przewyższa wysokość ustalonej należności, wówczas inwestor tej należności nie wnosi. Jeżeli natomiast cena gruntów jest niższa od wyliczonej należności, inwestor wpłaca jedynie różnicę między wyliczoną kwotą należności a ceną ziemi. Nie dotyczy to jednak opłat rocznych, które są wpłacane przez 10 lat, gdyż liczone są od pełnej kwoty należności, nie pomniejszonej o cenę ziemi. Opłaty roczne w przypadku trwałego wyłączenia gruntu płacone są przez 10 lat. Każda z nich wynosi 10% należności (bez pomniejszenia o wartość rynkową gruntu). W przypadku czasowego (nietrwałego) wyłączenia gruntu, opłaty roczne płacone przez okres tego wyłączenia, nie dłużej niż 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Opłatę roczną za dany rok uiszcza się do 30 czerwca tego roku.

Wysokość jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu ustala się zgodnie z zasadami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu⁶⁹, według następującego wzoru:

$$O = (W_i - W_s) ZPC, \quad (1)$$

gdzie:

O — wysokość odszkodowania w złotych,

W_s — wskaźnik wartości jednego ha drzewostanu na pniu w wieku przedwczesnego wyrębu tego drzewostanu,

W_i — wskaźnik wartości spodziewanej jednego ha drzewostanu na pniu w wieku rębności,

Z — stopień zadrzewienia drzewostanu stanowiący iloraz faktycznej miąższości drzewostanu w wieku przedwczesnego wyrębu oraz miąższości potencjalnie możliwej do osiągnięcia przez ten drzewostan,

P — powierzchnia drzewostanu w ha,

C — aktualna cena sprzedaży jednego m³ drewna wynikająca z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” dla celów podatku leśnego.

⁶⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

⁶⁹ Dz. U. 2002 nr 99 poz. 905.

Jeżeli wskaźnik wartości W_s nie został określony, wysokość odszkodowania ustala się według następującego wzoru:

$$O = W_k ZPC, \quad (2)$$

gdzie:

W_k — wskaźnik wartości kosztów poniesionych na założenie i pielęgnację jednego ha drzewostanu.

Obowiązek ponoszenia kosztów wyłączenia powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. W razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku. W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczenia opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Zbywający jest obowiązany uprzedzić o tym nabywcę. Należności, opłaty roczne, odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu stanowią dochód Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych, przy wyłączeniu gruntów rolnych, a funduszu leśnego, będącego w dyspozycji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, przy wyłączaniu gruntów leśnych.

Istnieje możliwość zwolnienia z opłat⁷⁰. Ma to miejsce w sytuacji, gdy grunty wyłączane są z przeznaczeniem pod budownictwo mieszkaniowe, a wyłączana powierzchnia wynosi:

- do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego,
- do 0,02 ha na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

Z art. 12.16 tej samej ustawy wynika natomiast możliwość umorzenia opłat.

Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną, można umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych — również jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Umorzenie to następuje poprzez:

- marszałka województwa — w odniesieniu do gruntów rolnych,
- dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych — w odniesieniu do gruntów leśnych,
- dyrektora parku — w odniesieniu do obszarów wchodzących w skład parków narodowych (Cymerman 2010, s. 56).

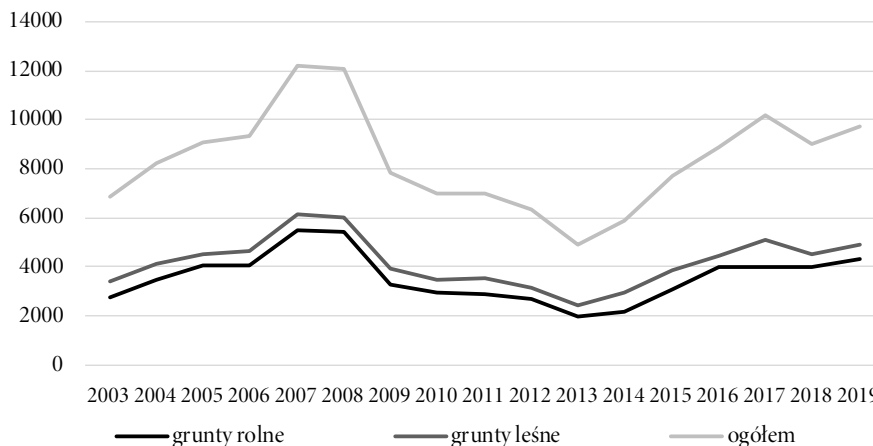
W Polsce występuje stałe zainteresowanie przeznaczeniem gruntów rolnych i leśnych pod inwestycje oraz zabudowę mieszkaniową (rysunek 2.10). W strukturze wyłączeń dominują grunty rolne. W latach 2003–2019 powierzchnia gruntów wyłączonych wahała się

⁷⁰ Wynika z art. 12a ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).

w przedziale ok. 1950–5500 ha rocznie. Powierzchnia wyłączonych gruntów leśnych jest niższa (ok. 450–1100 ha rocznie) i bardziej równomierna w kolejnych latach.

Rysunek 2.10.

Powierzchnia wyłączonych gruntów w Polsce (ha)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych bdl.gov.pl.

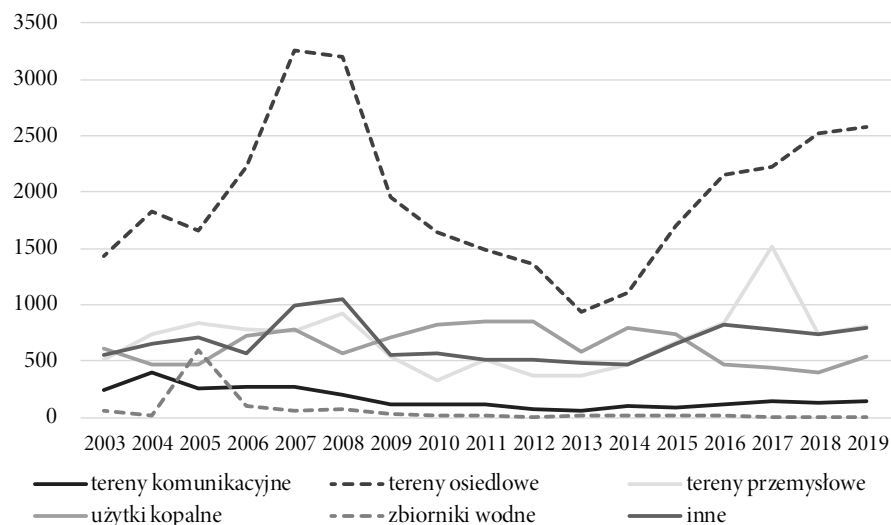
Jak podaje Kostańska (2018, s. 65–66), tendencja ta wynika nie tylko z ekonomicznej atrakcyjności gruntów rolnych, ale jest związana ze stałym wzrostem popularności terenów wiejskich, postrzeganych przez mieszkańców miast jako dobre miejsce do życia i wypoczynku, wolne od uciążliwości i zanieczyszczeń, jakie niesie ze sobą środowisko miejskie. Odpowiedzialne za planowanie przestrzenne organy samorządowe w dotychczas niezabudowanych terenach rolnych widzą atrakcyjne zaplecze rozwoju gmin — możliwość zainwestowania terenów rolnych ma się przyczynić przede wszystkim do wzrostu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, ale także ułatwić tym podmiotom realizację niektórych zadań wynikających z ustaw samorządowych, takich jak walka z bezrobociem czy zaspokajanie potrzeb lokalowych mieszkańców gmin. Kolejnym czynnikiem wpływającym na dążenie do zmiany rolniczego sposobu wykorzystywania gruntów jest presja ich właścicieli, którzy traktują nieruchomości rolne nie jako środek produkcji rolnej, ale jako lokatę kapitału. Jednym z czynników, które pozwalają na maksymalizację korzyści wynikających z nabycia gruntów jest przekształcenie działek rolnych w działki budowlane i ich dalsza odsprzedaż. Inwestorzy wskazują przy tym na konstytucyjną zasadę ochrony prawa własności, uznając, że prawo do swobodnego decydowania o sposobie wykorzystania nieruchomości jest jednym z jego elementów. Organy gmin z różnych przyczyn ulegają tym naciskom, zapominając często, że ustawodawca polski chroni własność w ramach *status quo*, a nie w ramach przyszłych zamierzeń inwestycyjnych właściciela. Prawo zabudowy nie jest więc oczywistym elementem prawa własności nieruchomości, zaś jednym z elementów, które określają dopuszczalne sposoby wykonywania tego prawa, są miejscowe plany zago-

spodarowania przestrzennego oraz decyzje organów administracji wydawane w ramach procedury planistycznej.

Powyższe czynniki, w połączeniu z niewielką liczbą miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i z uchwalaniem tych planów prawie wyłącznie dla terenów przewidzianych do zmiany przeznaczenia na cele mieszkaniowe, usługowe czy produkcyjne oraz z lokowaniem inwestycji w opartych na decyzjach o warunkach zabudowy powodują, że coraz więcej gruntów, wykorzystywanych dotychczas rolniczo jest przeznaczanych na inne cele, a powierzchnia gruntów rolnych w Polsce stale maleje (Kostańska 2018, s. 65–66). Można te tendencje zauważyć, analizując dane dotyczące kierunków wyłączenia gruntów rolnych i leśnych. Najwyższy udział mają powierzchnie wyłączone pod budownictwo mieszkaniowe (rysunek 2.11). Zwracają uwagę również inne kierunki wyłączeń, m.in. pod użytki kopalne, dostarczające kruszywo do prowadzenia prac budowlanych. Związane jest to również z intensywnym w ostatnich latach rozwojem infrastruktury komunikacyjnej, często na nowo powstających terenach osiedlowych (Świdwińska 2020). Nieustannie poszukuje się metod i algorytmów umożliwiających optymalne użytkowanie terenu (Żukowska i Kowalewska 2013).

Rysunek 2.11.

Kierunki wyłączenia gruntów w Polsce (ha)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych bdl.gov.pl.

Przeznaczanie znacznych terenów na cele pozarolnicze powoduje zużywanie również gleb bardzo dobrych i dobrych. Zdaniem Krasowicza i in. (2011, s. 43–58) według danych GUS do 1990 r. gleby słabe i bardzo słabe stanowiły ponad 60% gruntów przekazywanych na cele nierolnicze, gleby dobre poniżej 15%, ale proporcje te uległy całkowitemu odwróceniu. Powoduje to zagrożenie dla samowystarczalności żywnościowej kraju i możliwości zabezpieczenia produkcji biomasy na cele energetyczne.

3. Uwarunkowania środowiskowe w procedurze planistycznej

3.1. Przestrzeń i gospodarka przestrzenna

Przestrzeń w rozumieniu uniwersalnym można określić jako sposób istnienia materii. Pojęcie przestrzeni można także zdefiniować jako obszar nieokreślony mieszczący wszystkie byty przestrzenne. Definicja ta nawiązuje do pojęcia przestrzeni absolutnej (newtonowskiej) — nieskończonego i nierozpoznawalnego pojemnika mieszczącego wszystkie byty czy przedmioty materialne (Borsa 2004, s. 7). Pojemnik ten może być skonkretyzowany przez nadanie mu trzech wymiarów. W ten sposób przestrzeń definiuje Słownik Języka Polskiego¹, czyli jako nieograniczony trójwymiarowy obszar, w którym zachodzą wszystkie zjawiska fizyczne. Powyższe definicje są jednak mało użyteczne i niemożliwe do wykorzystania w sensie praktycznym. Bardziej użyteczne podejście definiuje przestrzeń jako konkretny obszar o określonym położeniu i charakterystycznych właściwościach przyrodniczych oraz społeczno-ekonomicznych. Najczęściej wyróżniamy dwa rodzaje przestrzeni — rzeczywistą (realną) i planistyczną.

W analizach geograficzno-ekonomicznych występują jedynie niektóre typy przestrzeni, takie jak: przestrzeń geodezyjna, geograficzna i ekonomiczna. Przestrzeń geodezyjna wynika z pomiarów wielkości i kształtu kuli ziemskiej, posiada homogeniczną strukturę (jednorodną) i izotropowy charakter, czyli wykazuje we wszystkich kierunkach jednakowe właściwości (Meyer 2007, s. 174). Tak rozumiana przestrzeń ma trzy wymiary: dwa poziome, pokrywające się z pojęciem długości i szerokości geograficznej oraz trzeci, prostopadły do nich wymiar pionowy (Biłozor i Szuniewicz, s. 61). Stanowi ona podstawę dla wyróżnienia pozostałych klas przestrzeni i w układzie hierarchicznym zajmuje pozycję najwyższą. W przestrzeni geodezyjnej wyróżnia się przestrzeń geograficzną, w niej zaś — przestrzeń ekonomiczną. Przestrzeń geograficzna (określana również jako fizyczno-geograficzna) obejmuje powierzchnię Ziemi zróżnicowaną jakościowo, pod względem fizycznym, biologicznym i geochemicznym. Przestrzeń ekonomiczna zaś obejmuje tę część przestrzeni

¹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/przestrzen;2511263.html>, dostęp 06.08.2020 r.

geograficznej, która jest stale bądź czasowo wykorzystywana przez człowieka. Przestrzeń ekonomiczną interpretuje się również jako przestrzeń odwzorowującą wszystkie ekonomiczne wymiary rzeczywistości, w której zachodzą wszelkie przejawy aktywności produkcyjnej i nieprodukcyjnej człowieka (Meyer 2007, s. 174).

Pojęcie przestrzeni nie jest równoznaczne z pojęciem środowiska, jednakże przestrzeń geodezyjna stanowi punkt wyjściowy do szeroko pojmowanego środowiska człowieka (tabela 3.1), na które składają się:

- zasoby stworzone przez przyrodę,
- zasoby przekształcane lub tworzone przez człowieka,
- procesy użytkowania powyższych zasobów.

Tabela 3.1.

Składniki, czynniki i uwarunkowania środowiska człowieka

Składniki i rodzaje środowiska		Czynniki	Uwarunkowania
przestrzeń geodezyjna		kula ziemiska	prawa geometrii
+ fizyczne		przyroda	prawa przyrody
+ biotyczne	kształt (zasób)	człowiek	potrzeby i wartości
+ antropogeniczne			
= środowisko geograficzne			równowaga ekologiczna
+ społeczno-ekonomiczne			funkcjonalno-techniczne i ekonomiczne
	procesy (funkcjonowanie)	społeczeństwo	mentalne, ustrojowo-polityczne itp.
+ kulturowe			
= środowisko człowieka		kształt i funkcjonowanie (zasoby i procesy)	prawa społeczne

Źródło: Borsal (2004, s. 8).

Pod pojęciem przestrzeni planistycznej należy rozumieć rzeczywistą przestrzeń Ziemi, poddawaną procesom aktywnego planowania przestrzennego. Jest ona przedmiotem programów i planów rozwoju jej zagospodarowania, a można ją rozpatrywać w różnych skalach, od przestrzeni kraju zaczynając, a na przestrzeni domu kończąc (Bajerowski 2009, s. 14). Podstawowymi elementami przestrzeni planistycznej są:

1. sposoby lub formy użytkowania, czyli wszystkie znane sposoby korzystania z realnej przestrzeni, niezależnie od stopnia antropogenizacji, odnoszące się wyłącznie do powierzchni ziemi; mogą mieć charakter form aktualnych:
 - użytkowanie faktyczne to stan korzystania z przestrzeni, jaki można aktualnie zaobserwować bezpośrednio w terenie,
 - użytkowanie potencjalne, czyli możliwość użytkowania danego obszaru w ogóle na podstawie potencjału wynikającego z określonej konfiguracji i stanu własności przestrzeni planistycznej — tej formy w terenie nie widać,

- użytkowanie postulowane to synonim funkcji planistycznej, w idealnych warunkach tożsamy z użytkowaniem potencjalnym,
- 2. stany użytkowania przestrzeni to te formy lub sposoby, które kształtują się przede wszystkim samoistnie, z minimalnym udziałem człowieka – bez planu,
- 3. funkcje planistyczne to sposoby wykorzystywania cech przestrzeni, które przybierają sformalizowaną postać w planach jej zagospodarowania i do których człowiek dąży w procesie zawłaszczania przestrzeni.

Na zróżnicowane, naturalne cechy przestrzeni nakładają się różnorodne formy zagospodarowania wytworzone przez człowieka, tworząc strukturę przestrzenną. Składają się na nią trzy rodzaje elementów:

- strefowe, to obszary o określonych cechach naturalnych, które predysponują je do pełnienia różnych funkcji gospodarczych; są to głównie obszary leśne, obszary rolne, rejony wydobywania surowców mineralnych oraz obszary turystyczno-wypoczynkowe, a także obszary o cechach jednorodnych, nieużytkowane gospodarczo, np. skaliste zbocza pasm górskich, bagna, pustynie i przestrzenie polarne (są one w pewnym stopniu użyteczne, dzięki wykorzystaniu ich cech naturalnych służąc m.in. turystyce),
- liniowe, to ciągi infrastruktury służące funkcjonowaniu społeczeństwa i gospodarki, tworzące powiązania między różnymi elementami użytkowania stacjonarnego; służą komunikacji, czyli przemieszczaniu ludzi, towarów, informacji oraz zaopatrzeniu w wodę i energię,
- punktowe (ogniskujące), powstające i rozwijające się na skrzyżowaniach ciągów infrastruktury technicznej, które, dzięki położeniu i łatwej dostępności z obszarów otaczających, posiadają korzystne warunki do rozwoju funkcji produkcyjnych czy usługowych (Bajerowski 2009, s. 11, Borska 2004, s. 62–63).

Wszelkimi działaniami dotyczącymi podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni zajmuje się gospodarka przestrzenna. W wymiarze praktycznym obejmuje ona całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów. Celem gospodarki przestrzennej jest ochrona określonych wartości przestrzeni i racjonalne jej kształtowanie poprzez stymulowanie procesów gospodarczych. Działania ochronne obejmują dążenie do zachowania równowagi pomiędzy elementami naturalnymi środowiska a szeroko rozumianymi wytworami działalności ludzkiej (tj. cywilizacją, np. układem osadniczym, infrastrukturą, obiektami gospodarczymi). Kształtowanie przestrzeni, czyli działania przekształceniowe związane z nowymi kierunkami rozwoju społeczno-gospodarczego obejmują również przywracanie wartości naturalnych środowisku. Z punktu widzenia merytorycznego gospodarka przestrzenna jest to proces polegający na transformacji istniejącego stanu przestrzeni w stan pożądaný (Cymerman i Szczepańska 1997, s. 147). W ujęciu wąskim gospodarka przestrzenna obejmuje fazę realizacji, czyli tylko gospodarowanie przestrzenią. Natomiast w podejściu szerokim, oprócz fazy realizacji, zawiera się również faza przygotowawcza i faza po realizacji, czyli zarówno planowanie, jak i zagospodarowanie przestrzenne.

3.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Pojęciem „zagospodarowanie przestrzenne” możemy określić proces przekształcania i przystosowywania przestrzeni do użytkowania poprzez celowe wprowadzenie do tej przestrzeni trwałych elementów. Najczęściej jednak rozumiemy je bardziej statycznie, jako ogół współzależnych obiektów i urządzeń powierzchniowych, liniowych i punktowych, rozmieszczonych w przestrzeni, które tworzą istniejący stan funkcjonowania i użytkowania danego obszaru, czyli zagospodarowanie przestrzenne jest wynikiem działań indywidualnych i zbiorowych w celu zaspokojenia różnych potrzeb mieszkańców i użytkowników danego terenu (Bajerowski 2003, s. 19). Natomiast planowanie przestrzenne to właśnie proces, planowe działanie, całość usystematyzowanych czynności rozmieszczenia na danym obszarze ludności, mieszkań, infrastruktury społecznej i technicznej w celu racjonalnego funkcjonowania i użytkowania przestrzeni, z przyjęciem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju za podstawę działań. Ład przestrzenny, zgodnie z zapisem ustawowym², to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Z kolei zrównoważony rozwój oznacza w prawodawstwie³ rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej i trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współcześnie, jak i w przyszłości.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ reguluje także zbiór pryncypiów, jakie należy spełnić lub uwzględnić w procesie zagospodarowania konkretnej przestrzeni, który wyznacza pewien obowiązujący zakres stanowiący niezbędne minimum działań. I tak, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury,
- walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska, także w gospodarowaniu wodami i w ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,
- walory ekonomiczne przestrzeni,
- prawo własności,
- potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa,

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.) art. 2, pkt.1.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.) art. 3, pkt.50.

⁴ Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.

- potrzeby interesu publicznego,
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych,
- zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, także przy użyciu środków komunikacji elektronicznej,
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych,
- potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności⁵.

Planowanie przestrzenne w Polsce przyjmuje układ hierarchiczny, a zadania przestrzenne realizują podmioty planistyczne, ściśle powiązane ze strukturą podziału administracyjnego kraju, czyli:

1. samorząd terytorialny:

- gmina,
- związki międzygminne,
- powiat,
- województwo,

2. administracja rządowa:

- terenowa,
- centralna,
- Sejm RP (Cymerman 2009, s. 136).

Zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy realizowane są za pomocą systemu dokumentów planistycznych (tabela 3.2). Struktura systemu dokumentów planistycznych stanowi odzwierciedlenie wielopoziomowości procesów planowania zagospodarowania przestrzeni, z kolei zakres działania i kompetencje poszczególnych organów odzwierciedlają organizację systemu zarządzania (Zastawniak 2005, s. 19–21). Jednak, w odróżnieniu od czterostopniowego schematu podziału administracyjnego kraju, planowanie przestrzenne opiera się na układzie trójstopniowym. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. Jeżeli na obszarze metropolitalnym utworzony został związek metropolitalny, to do jego zadań należy odpowiedzialność za kształtowanie ładu przestrzennego. I odpowiednio — za politykę przestrzenną województwa odpowiada samorząd województwa, a na poziomie kraju należy ona do zadań Rady Ministrów. Natomiast na szczeblu powiatowym, w granicach swojej właściwości rzeczowej, zadania samorządu

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 1, ust.2.

sprowadzają się do nieobligatoryjnych analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju.

Tabela 3.2.

Struktura organizacyjna polskiego systemu planowania przestrzennego przed 13.11.2020 r.

	Poziom krajowy		Poziom regionalny		Poziom lokalny		
Dokument planistyczny	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	Program zadań rządowych	Audyty krajobrazowy	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Przedmiot	Kraj	Obszar problemowy		Województwo	Obszar metropolitalny	Obszar gminy	Część lub całość gminy, obszar problemowy np. rewitalizacji
Funkcja dokumentu	Koncepcyjno-strategiczna		Strategiczna		Strategiczno-decyzyjna		Decyzyjno-realizacyjna
Charakter dokumentu	Polityka przestrzenna kraju		Polityka przestrzenna województwa		Polityka przestrzenna gmin należących do związku	Polityka przestrzenna gminy	Akt prawa miejscowego
Cel opracowania	Określenie uwarunkowań, celów i kierunków zrównoważonego rozwoju kraju oraz działań niezbędnych do jego osiągnięcia		Identyfikacja krajobrazów, określenie cech charakterystycznych i ocena wartości	Określenie zasad zagospodarowania przestrzennego			Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i zabudowy
Nadrzędność	Długookresowa strategia rozwoju kraju	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	–	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa		Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

	Poziom krajowy		Poziom regionalny	Poziom lokalny
Organ sporządzający	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	Ministrowie i centralne organy administracji rządowej	Zarząd województwa	Zarząd związku metropolitalnego Wójt, burmistrz, prezydent miasta
Organ stanowiący	Rada Ministrów	Sejmik województwa	Zgromadzenie związku metropolitalnego	Rada gminy

Zródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.).

Polityka rozwoju to zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, regionalnej i przestrzennej, podnoszenia konkurencyjności gospodarki oraz tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej. Do prowadzenia polityki rozwoju zobowiązane są organy administracji rządowej i samorządowej, czyli Rada Ministrów, samorząd województwa, związki metropolitalne, samorząd powiatowy i gminny oraz ich związki. Reguluje to ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁶. Nowelizacja, przyjęta 15 lipca 2020 r. przez Sejm⁷, wprowadza zmiany, które integrują wymiar społeczno-gospodarczy i przestrzenny w dokumentach strategicznych. Pokłosiem tych działań są zmiany między innymi w systemie planowania przestrzennego (tabela 3.3), mające wejść w życie 13 listopada 2020 r. Na poziomie krajowym podstawowym dokumentem, określającym cele i kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego kraju, staje się średniookresowa strategia rozwoju kraju.

W miejsce długookresowej strategii rozwoju kraju wprowadzono koncepcję rozwoju kraju w formie dokumentu określającego wyzwania rozwojowe państwa w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat. Za przygotowanie i uzgadnianie projektu koncepcji rozwoju odpowiedzialny jest Prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego minister, a projekt przyjmowany jest przez Radę Ministrów w drodze uchwały. W tekście koncepcji zawarte powinny być wnioski z analizy trendów rozwojowych zachodzących w kraju, wnioski z analizy trendów światowych i ich potencjalnego wpływu na trendy rozwojowe w kraju oraz scenariusze rozwoju i wyzwania rozwojowe państwa, w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym⁸. Zostaje całkowicie zniesiony obowiązek przygotowywania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Na poziomie regionalnym istotne zmiany dotyczą wprowadzenia aspektów przestrzennych do

⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378 t.j.) art. 2; art. 3.

⁷ Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 1378).

⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378, t.j.) art. 4ba; art. 8a; art. 8b.

strategii rozwoju województwa, czyli modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej na tym obszarze. W strategiach rozwoju aspekty przestrzenne będą poruszane w znacznie szerszym zakresie.

Tabela 3.3.

Struktura organizacyjna polskiego systemu planowania przestrzennego po 13.11.2020 r.

	Poziom krajowy	Poziom regionalny	Poziom lokalny		
Dokument planistyczny	Średniookresowa strategia rozwoju kraju	Audyt krajobrazowy	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
Przedmiot	Kraj	Województwo		Obszar gminy	Część lub całość gminy, obszar problemowy np. rewitalizacji
Funkcja dokumentu	Koncepcyjno-strategiczna	Strategiczna		Strategiczno-decyzyjna	Decyzyjno-realizacyjna
Charakter dokumentu	Polityka przestrzenna kraju	Polityka przestrzenna województwa		Polityka przestrzenna gminy	Akt prawa miejscowego
Cel opracowania	Określenie uwarunkowań, celów i kierunków rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym	Identyfikacja krajobrazów, określenie cech charakterystycznych i ocena wartości	Określenie zasad zagospodarowania przestrzennego		Ustalenie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobów zagospodarowania i zabudowy
Nadrzędność	–	–	Średniookresowa strategia rozwoju kraju	Plan zagospodarowania przestrzennego województwa	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego
Organ sporządzający	Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego	Zarząd województwa		Wójt, burmistrz, prezydent miasta	
Organ stanowiący	Rada Ministrów	Sejmik województwa		Rada gminy	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.).

Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ odpowiedzialny za kreowanie polityki przestrzennej bierze pod uwagę czynniki zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania. Są nimi:

1. interes publiczny,
2. interesy prywatne (także zgłaszane w postaci wniosków i uwag),
3. analizy:
 - ekonomiczne,
 - środowiskowe,
 - społeczne.

3.2.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie lokalnym

Podstawową rolę w polskim systemie planowania przestrzennego odgrywa samorząd gminny z przysługującym mu władztwem planistycznym. To właśnie w granicach poszczególnych gmin ma miejsce faktyczna realizacja gospodarki przestrzennej. Od lat 90., wraz z postępującą suburbanizacją, na wybranych działkach pojawiło się intensywne budownictwo jednorodzinne, które zaczęło zajmować ziemie coraz bardziej oddalone od jednostek osadniczych. Budowano coraz większe domy na dużych parcelach lub grupy kilku domów na powstających osiedlach ogrodzonych. Było to głównie odzwierciedleniem rosnących dochodów części społeczeństwa, które przywiązywało coraz większą wagę do posiadania własnego domu z ogrodem jako zmiany stylu życia (Czerny i Czerny 2019, s. 9–10).

W obecnym prawodawstwie w przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

1. kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego,
2. lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu,
3. zapewnianie rozwiązań przestrzennych ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów,
4. dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:
 - na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej⁹, w szczególności poprzez uzupełnianie istniejącej zabudowy,
 - na terenach położonych na innych obszarach, wyłącznie w sytuacji braku dostatecznej ilości terenów przeznaczonych pod dany rodzaj zabudowy położonych na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w granicach jednostki osadniczej; przy czym, w pierwszej kolejności na obszarach w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, przez co rozumie się obszary charakteryzujące się najlepszym dostępem do sieci komunikacyjnej oraz najlepszym stopniem wyposaże-

⁹ W art. 2, pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. 2019 poz. 1443 t.j.) jednostkę osadniczą określono jako wyodrębniony przestrzennie obszar zabudowy mieszkaniowej wraz z obiektami infrastruktury technicznej zamieszkały przez ludzi.

nia w sieci wodociągowe, kanalizacyjne, elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze oraz sieci i urządzenia telekomunikacyjne, adekwatnym dla nowej, planowanej zabudowy¹⁰.

Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym¹¹, a do jej zadań własnych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym — spraw związanych z ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną¹². Samodzielność planistyczna i kompetencje w dziedzinie określania przez władze gminy przeznaczenia terenu na określone cele są jednoznaczne i żaden inny podmiot systemu planowania przestrzennego nie ma takich uprawnień (Pa-rysek 2016, s. 42). To właśnie do wyłącznej kompetencji rady gminy należy między innymi uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹³. Zbiór wytycznych dotyczących prowadzenia polityki przestrzennej oraz ustalania przeznaczenia terenów reguluje rozdział 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴.

3.2.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem planistycznym określającym politykę przestrzenną gminy, zawierającym zbiór lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Jest dokumentem obligatoryjnym, składającym się z części tekstowej i graficznej, sporządzonym na koszt gminy, za wyjątkiem sporządzenia lub zmiany studium wynikającym z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym, które to działania obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa, związku metropolitalnego albo powiatu. Swoim zasięgiem obejmuje cały obszar gminy w granicach administracyjnych. Zapisy zawarte w studium do niedawna musiały uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, jeżeli powołany został związek metropolitalny oraz ustalenia strategii rozwoju gminy, o ile gmina posiada taki dokument. Obecnie studium musi uwzględniać ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem¹⁵. Za sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy odpowiada — jako organ wykonawczy samorządu terytorialnego — odpowiednio: w gminach wiejskich — wójt, gminach miejskich oraz

¹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.) art. 1, ust. 4.

¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713, 1378 t.j.) art. 6, ust. 1.

¹² Ibidem, art. 7, ust. 1, pkt. 1.

¹³ Ibidem, art. 18, ust. 2, pkt. 5.

¹⁴ Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.

¹⁵ Nowe brzmienie ust. 2, art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wchodzi w życie 13.11.2020 r. (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.).

miejsko-wiejskich — burmistrz, a w miastach powyżej 100 tysięcy mieszkańców — prezydent miasta¹⁶. Organ wykonawczy powołuje także gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną jako organ doradczy, ustala jej regulamin, organizację i tryb działania. Rolę organu doradczego, na mocy porozumienia zawartego z odpowiednim wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta, może pełnić także gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna powołana w innej gminie lub powiecie, w którego skład wchodzi właściwa gmina. Komisje te zobowiązane są do wydania opinii na temat projektu studium, który należy także uzgodnić z zarządem województwa, z zarządem związku metropolitalnego (o ile istnieje) i z wojewodą. Gmina występuje również o opinie, dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium, do:

1. starosty powiatowego,
2. gmin sąsiednich,
3. właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków,
4. właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa,
5. dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani,
6. właściwego organu nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych,
7. właściwego organu administracji geologicznej,
8. ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej,
9. dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią,
10. regionalnego dyrektora ochrony środowiska,
11. właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:
 - lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
 - zmian ilości lub rodzaju substancji niebezpiecznych albo ich charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej, zmian technologii lub profilu produkcji oraz zmian, które mogłyby mieć poważne skutki związane z ryzykiem awarii w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,
 - nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku, gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii,
12. właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego.

¹⁶ W art. 26, ust.4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713, 1378 t.j.) określono, że prezydent miasta jest organem wykonawczym także w miastach, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

Projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przedstawiony do opiniowania i ustaleń, powinien zawierać¹⁷:

- część określającą uwarunkowania przestrzenne w gminie przedstawioną w formie tekstowej i graficznej,
- część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy,
- rysunek przedstawiający w formie graficznej ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, a także granice obszarów w nich ujętych,
- uzasadnienie zawierające objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium.

Tabela 3.4.

Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego ujęte w studium

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	
I uwarunkowania	II kierunki
1. dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu;	1. uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
2. stan ład u przestrzennego i wymogi jego ochrony;	– kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym — wynikające z audytu krajobrazowego;
3. diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju gminy;	– kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym — tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy;
4. stan środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym — krajobrazu kulturowego;	2. obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym — krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
5. stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;	3. obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
6. rekomendacje i wnioski zawarte w audycie krajobrazowym lub określenie przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych;	4. kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
7. warunki i jakość życia mieszkańców, w tym — ochrona ich zdrowia;	5. obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
8. zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia;	6. obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
9. potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające w szczególności:	7. obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także obszary przestrzeni publicznej;
– analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne;	
– prognozy demograficzne, w tym uwzględniające migracje na obszarach funkcjonalnych;	

¹⁷ Szczegółowe wytyczne dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej oraz stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium zapisane są w § 6 i § 7 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).

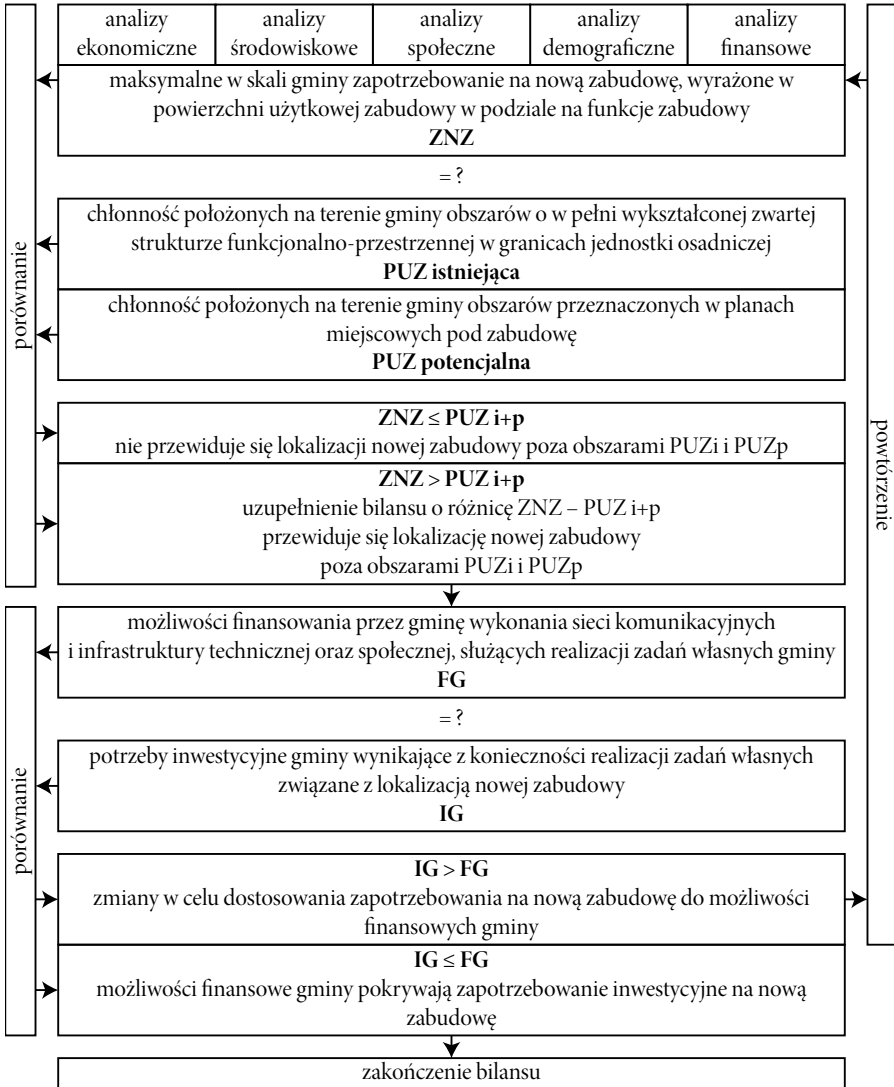
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	
I uwarunkowania	II kierunki
<ul style="list-style-type: none"> – możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służących realizacji zadań własnych gminy; – bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę; 	<ul style="list-style-type: none"> 8. obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; 9. kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej; 10. obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych; 11. obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny; 12. obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej; 13. obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji; 14. obszary zdegradowane; 15. granice terenu zamkniętego i jego strefy ochronnej, w tym stref ochronnych wynikających z decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa.
<ul style="list-style-type: none"> 10. stan prawny gruntów; 11. występowanie obiektów i terenów chronionych; 12. występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; 13. występowanie udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla; 14. występowanie terenów górniczych; 15. stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym = stopień uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami 16. zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych; 17. wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej. 	

Źródło: Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 10, ust 1 i 2.

Poza wymienionymi w tabeli 3.4 uwarunkowaniami i kierunkami zagospodarowania przestrzennego w studium należy wyznaczyć obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich strefy ochronne, związane z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, czy też obszary, na których mogą być sytuowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², jeżeli działania takie dotyczą terenu danej gminy. Sporządzając projekt studium należy dokonać bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę (rysunek 3.1), w którym, określając zapotrzebowanie na nową zabudowę, bierze się pod uwagę perspektywę nie dłuższą niż 30 lat oraz niepewność procesów rozwojowych wyrażającą się możliwością zwiększenia zapotrzebowania w stosunku do wyników analiz nie więcej niż o 30%.

Rysunek 3.1.

Bilans terenów gminy przeznaczonych pod zabudowę



Źródło: Hakuć-Błażowska 2017.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, rozpoczyna procedurę formalno-prawną uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy zgodną z wymaganiami

ustawowymi¹⁸. Dokument ten nie stanowi aktu prawa miejscowego, jednakże ustalenia zawarte w studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych¹⁹.

3.2.1.2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, określany w ustawodawstwie jako plan miejscowy, jest jedynym dokumentem planistycznym posiadającym rangę aktu prawa miejscowego. Jego zapisy kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, czyli, w granicach określonych w ustawie, każdy ma prawo do:

- zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich,
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Na podstawie treści planu miejscowego władze gminy mogą ustalać przeznaczenie terenów (za wyjątkiem terenów zamkniętych, czyli o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa²⁰), rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Następuje to w postaci uchwały rady gminy podjętej z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Obowiązek uchwalenia planu miejscowego występuje w przypadku:

- obszarów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów dotyczących inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym,
- dyspozycji zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy np. dla obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości czy obszarów, na których przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²,
- gdy sporządzenie planu jest zamiarem gminy ujawnionym w studium, w tym — dla obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 11; art. 12.

¹⁹ Ibidem, art. 15, ust. 1; art. 20, ust. 1.

²⁰ W art. 14, ust. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.), określono, że nie dotyczy terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

- gdy wymagają tego przepisy odrębne np. dla obszaru, na którym utworzono park kulturowy²¹ czy dla obszaru pomnika zagłady i jego strefy ochronnej²².

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dla lokalizacji inwestycji celu publicznego wydaje się decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obciążają budżet gminy, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest on w całości lub części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego. I tak koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają:

- budżet państwa — jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym,
- budżet województwa — jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim,
- budżet powiatu — jeżeli jest on w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym,
- inwestora realizującego inwestycję celu publicznego — w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji²³.

Plan miejscowy składa się z części tekstowej, stanowiącej treść uchwały przyjętej przez radę gminy i części graficznej, przedstawiającej granice obszaru objętego planem wraz z jego niezbędnym otoczeniem, będącej załącznikiem. Rysunek planu sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych lub map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Dla inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000, a dla planów obejmujących obszar intensywnej zabudowy, a także dla obszarów przestrzeni publicznej można stosować mapy w skali 1:500²⁴. W przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się również stosowanie map w skali 1:5000. Projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać:

- określenie podstawy prawnej podjęcia uchwały,
- określenie granic obszaru objętego uchwałą,

²¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2020 poz. 282, 782, 1378 t.j.) art. 16, ust. 6.

²² Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015 poz. 2120 t.j.) art. 5, ust. 1.

²³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 21, ust. 2.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587) § 6, ust. 1 i 2.

- określenie integralnych części uchwały,
- obowiązkowe i opcjonalne ustalenia (tabela 3.5).

Tabela 3.5.

Ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Obowiązkowe	W zależności od potrzeb
1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;	1. granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości;
2. zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego;	2. granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej;
3. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;	3. granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji;
4. zasady kształtowania krajobrazu;	4. granice terenów pod budowę urządzeń, wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW oraz granice ich stref ochronnych, związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz z występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;
5. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej;	5. granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m ² ;
6. wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;	6. granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;
7. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu:	7. granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu, przedsięwzięcia Euro 2012 lub decyzji lokalizacyjnych wydanych przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów w związku z realizacją inwestycji w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa;
– maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;	8. granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych;
– minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;	9. granice pomników zglądy oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej;
– maksymalną wysokość zabudowy;	10. granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;
– minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym – miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji;	11. sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;
– linie zabudowy;	
– gabaryty obiektów;	
8. granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie:	
– terenów górniczych;	
– obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;	
– obszarów osuwania się mas ziemnych;	
– krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;	
9. szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;	
10. szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;	

Obowiązkowe	W zależności od potrzeb
11. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;	12. minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.
12. sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;	
13. stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną.	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 15, ust. 2 i 3.

Załącznikami do uchwały rady gminy o przyjęciu planu miejscowego są również rozstrzygnięcia dotyczące sposobu rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobu realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Organem wykonawczym odpowiedzialnym za sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta, których obowiązuje również wykonanie analiz dotyczących zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, a także przygotowanie materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustalenie niezbędnego zakresu prac planistycznych jeszcze przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Po sporządzeniu projektu dokumentu i rozpatrzeniu wniosków organ wykonawczy przygotowuje prognozę oddziaływania na środowisko oraz prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Następnie zobowiązany jest do wystąpienia o odpowiednie opinie i uzgodnienia (tabela 3.6), a także o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, rozstrzygając jednocześnie o: sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu, sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, a także o zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa i podlega również publikacji na stronie internetowej gminy.

Tabela 3.6.

Organy właściwe do wydawania opinii i uzgodnień w procedurze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Opinie	Uzgodnienia
<ul style="list-style-type: none"> – gminna lub powołana w innej gminie lub powiecie, w którego skład wchodzi właściwa gmina, komisja urbanistyczno-architektoniczna; – wójtowie, burmistrzowie gmin albo prezydenci miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; – regionalny dyrektor ochrony środowiska; – właściwe organy administracji geologicznej w zakresie udokumentowanych złóż kopalini i wód podziemnych; – właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian ilości lub rodzaju substancji niebezpiecznych albo ich charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej, zmian technologii lub profilu produkcji oraz zmian, które mogłyby mieć poważne skutki związane z ryzykiem awarii w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku, gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii; – właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny; – starosta, jako właściwy organ ochrony środowiska, w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych; – operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż 40 metrów od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku, gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe co najmniej 220 kV. 	<ul style="list-style-type: none"> – wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych; – właściwy zarządca drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę; – właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa; – dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, – właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych; – minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowskiej; – właściwy wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu; – zarząd województwa w zakresie uwzględnienia wyników audytu krajobrazowego.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 17, pkt. 6.

Szczególną formą planu miejscowego jest miejscowy plan rewitalizacji, który rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, o ile uchwalony został gminny program rewitali-

zacji. Obszar rewitalizacji²⁵ to teren obejmujący całość lub część obszaru zdegradowanego, cechujący się szczególną koncentracją negatywnych zjawisk, na którym, z uwagi na istotne znaczenie dla rozwoju lokalnego, gmina zamierza prowadzić rewitalizację. Nie może on być większy niż 20% powierzchni gminy i zamieszkały przez więcej niż 30% liczby mieszkańców gminy. Niezamieszkałe tereny poprzemysłowe, w tym poportowe i powydobywcze, tereny powojkowe albo pokolejowe mogą wejść w skład obszaru rewitalizacji wyłącznie w przypadku, gdy działania możliwe do przeprowadzenia na tych terenach przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym. Pojęciem obszaru zdegradowanego można określić teren gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych (bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego, niewystarczającego poziomu uczestnictwa w życiu publicznym i kulturalnym) w przypadku występowania na nim ponadto co najmniej jednego z negatywnych zjawisk:

- gospodarczych — w szczególności niskiego stopnia przedsiębiorczości, słabej kondycji lokalnych przedsiębiorstw,
- środowiskowych — w szczególności przekroczenia standardów jakości środowiska, obecności odpadów stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia ludzi lub stanu środowiska,
- przestrzenno-funkcjonalnych — w szczególności niewystarczającego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i społeczną lub jej złego stanu technicznego, braku dostępu do podstawowych usług lub ich niskiej jakości, niedostosowania rozwiązań urbanistycznych do zmieniających się funkcji obszaru, niskiego poziomu obsługi komunikacyjnej, niedoboru lub niskiej jakości terenów publicznych,
- technicznych — w szczególności degradacji stanu technicznego obiektów budowlanych, w tym o przeznaczeniu mieszkaniowym, oraz niefunkcjonowaniu rozwiązań technicznych umożliwiających efektywne korzystanie z obiektów budowlanych, w szczególności w zakresie energooszczędności i ochrony środowiska.

W miejscowym planie rewitalizacji²⁶, poza elementami wymienionymi w tabeli 3.5, określa się, w zależności od potrzeb:

- zasady kompozycji przestrzennej nowej zabudowy i harmonizowania planowanej zabudowy z zabudową istniejącą,
- zapisy dotyczące charakterystycznych cech elewacji budynków,
- szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym — urządzania i sytuowania zieleni, koncepcji organizacji ruchu na drogach publicznych oraz przekrojów ulic,
- zakazy i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej,

²⁵ Ustawa z dnia 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2020 poz.802, 1086 t.j.) art. 10.

²⁶ Wymagania i procedury formalno-prawne uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji określają art. 37f — 37n Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.).

- maksymalną powierzchnię sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę,
- zakres niezbędnej do wybudowania infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali — w przypadkach realizacji na nieruchomości niezabudowanej inwestycji głównej pod warunkiem zobowiązania się inwestora do budowy na swój koszt i do nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji uzupełniających w postaci infrastruktury technicznej, społecznej lub lokali mieszkalnych — w zakresie wskazanym w tym planie.

Moc aktu prawa miejscowego posiada także uchwała²⁷ rady gminy dotycząca całego obszaru gminy, określająca zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Może również ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

Przynajmniej raz w kadencji organ wykonawczy w gminie, po uzyskaniu opinii komisji urbanistyczno-architektonicznej, przekazuje radzie gminy wyniki oceny aktualności studium i planów miejscowych oraz analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy i oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych. Przedstawia wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do zapisów studium, z uwzględnieniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim, powiatowym oraz na terenach zamkniętych i decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, a także wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie aktualności studium i planów miejscowych, a w przypadku uznania ich za nieaktualne, w całości lub w części, podejmuje działania zmiany studium lub planu miejscowego w trybie, w jakim są one uchwalane. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta jest obowiązany przekazać staroście kopię uchwalonego studium lub planu miejscowego, nie później niż w dniu ich wejścia w życie. Prowadzi również rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, a także gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących. Wgląd do studium lub planu miejscowego oraz prawo do otrzymania z nich wypisów i wrysów ma każdy obywatel.

3.2.2. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie ponadlokalnym

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów²⁸, a na obszarze województwa — do zadań samorządu województwa²⁹. Ponadto

²⁷ Procedurę formalno-prawną określa art. 37b, a konsekwencje działań niezgodnych z uchwałą — art. 37d–37e ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.).

²⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 3, ust. 4.

²⁹ Ibidem, art. 3, ust. 3.

minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego

3.2.2.1. Średniookresowa strategia rozwoju kraju

Głównym dokumentem kreującym politykę przestrzenną kraju ma być³⁰ średniookresowa strategia rozwoju kraju określająca podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat, a także szczegółowe działania na okres 4 lat, realizowane przez strategie rozwoju województw oraz konkretnych sektorów, dziedzin lub tworzone na potrzeby planowania rozwoju przestrzennego³¹. Zastąpić ma ona zarówno długookresową strategię rozwoju kraju, jak i będącą dotychczas głównym dokumentem krajowego planowania przestrzennego — koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju. Przed przystąpieniem do prac nad projektem średniookresowej strategii rozwoju, organ odpowiedzialny przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym — miejskich obszarów funkcjonalnych. W odróżnieniu od koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju w średniookresowej strategii rozwoju kraju problematyka przestrzenna będzie tylko jednym z elementów opracowania (tabela 3.7). Za sporządzenie projektu średniookresowej strategii rozwoju kraju odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego we współpracy z członkami Rady Ministrów. Po przedłożeniu dokument jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały³².

Tabela 3.7.

Zakres ustaleń zawartych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i średniookresowej strategii rozwoju kraju

KPKZ	SSRK
1. podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej;	1. wnioski z diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej przygotowanej na potrzeby strategii;
2. wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie;	2. zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych;
3. rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;	3. strategiczne wyzwania rozwojowe;
4. rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym;	4. cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
	5. obszary strategicznej interwencji;

³⁰ Zmiany wejdą w życie 13. listopada 2020 r na mocy ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U 2020 poz. 1378).

³¹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378, t.j.) art. 9, pkt. 2.

³² Ibidem art. 12a, ust. 2 i 3.

KPZK	ŚSRK
5. obszary funkcjonalne, takie jak: <ul style="list-style-type: none"> – miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego; – wiejski obszar funkcjonalny; – obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (górski, Żuławy); – przygraniczny obszar funkcjonalny. 	6. kierunki interwencji organów administracji rządowej i samorządowej oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju; 7. oczekiwane rezultaty planowanych interwencji, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia; 8. system realizacji strategii; 9. założenia ram finansowych i potencjalne źródła finansowania.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.) art. 47 ust. 2; art. 49b i ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378 t.j.) art. 12a ust. 1.

Oprócz średniookresowej strategii rozwoju kraju w kwestiach dotyczących rozwoju przestrzennego kraju poszczególni ministrowie, z własnej inicjatywy lub w wyniku zobowiązania nałożonego przez Radę Ministrów, mogą opracować inną strategię rozwoju³³, określając podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnosząc się do konkretnych sektorów, dziedzin lub regionów. Dokument ten zawiera zidentyfikowane potencjały i problemy rozwoju, strategiczne wyzwania i cele rozwojowe, z uwzględnieniem różnicowań przestrzennych. Podobnie do strategii średniookresowej — określa kierunki interwencji organów administracji rządowej i samorządowej oraz działania służące osiągnięciu celów strategicznych rozwoju, zakres i oczekiwane rezultaty planowanych interwencji, w tym — w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia. Zakres ustaleń obejmuje również systemy realizacji strategii i założenia ram finansowych, a także potencjalne źródła finansowania.

3.2.2.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa

Zadania z zakresu prowadzenia regionalnej polityki przestrzennej należą do kompetencji organów samorządu województwa, które sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac, a także, nie rzadziej niż raz na 20 lat, sporządzają audyt krajobrazowy. Dokument ten identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości (tabela 3.8). Projekt audytu krajobrazowego sporządza zarząd województwa, a uchwała sejmik województwa, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag nieuwzględnionych przez zarząd województwa³⁴.

³³ Ibidem, art. 9, pkt. 3.

³⁴ Tryb formalno-prawny sporządzenia audytu krajobrazowego reguluje ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471. 782, 1086, 1378 t.j.) art. 38b.

Tabela 3.8.
Zakres audytu krajobrazowego

Określa i wskazuje granice	Wskazuje
<ul style="list-style-type: none"> – krajobrazów występujących na obszarze danego województwa; – lokalizacji krajobrazów priorytetowych; – lokalizacji parków kulturowych; – lokalizacji parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu; – lokalizacji obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO lub obszarów i obiektów proponowanych do umieszczenia na tych listach. 	<ul style="list-style-type: none"> – zagrożenia dla możliwości zachowania wartości krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO; – rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów priorytetowych oraz krajobrazów w obrębie parków kulturowych, parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu lub obiektów znajdujących się na listach Światowego Dziedzictwa UNESCO, obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które powinny zostać objęte ochroną jako parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; – lokalne formy architektoniczne zabudowy w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 38a, ust. 3.

Mając na względzie zapewnienie właściwej ochrony krajobrazów i możliwości ich kształtowania oraz konieczność zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodu polskiego, a także pamiętając, by krajobraz był oceniany przede wszystkim z punktu widzenia jego przyrodniczego i kulturowego znaczenia, częstotliwości występowania na obszarze kraju oraz stanu zachowania, należy określić³⁵:

1. szczegółowy zakres i metodologię audytu krajobrazowego,
2. klasyfikację krajobrazów, opracowaną w oparciu o takie kryteria, jak: charakter dominujących w krajobrazie czynników, rzeźba terenu i pokrycie terenu,
3. sposób oceny zidentyfikowanych krajobrazów oraz wskazywania krajobrazów priorytetowych,
4. sposób uwzględnienia w audycie krajobrazowym obiektów, w tym³⁶:

³⁵ Szczegółowe regulacje zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. 2019 poz. 394).

³⁶ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 1–9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.), obiektów wskazanych w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2020 poz. 282, 782, 1378 t.j.).

- krajobrazów, wpisanych na listę Światowego Dziedzictwa UNESCO,
- obszarów Sieci Rezerwatów Biosfery UNESCO,
- parków narodowych,
- rezerwatów przyrody,
- parków krajobrazowych,
- obszarów chronionego krajobrazu,
- obszarów Natura 2000,
- pomników przyrody,
- stanowisk dokumentacyjnych,
- użytków ekologicznych,
- zespołów przyrodniczo-krajobrazowych,
- krajobrazów kulturowych,
- układów urbanistycznych, ruralistycznych i zespołów budowlanych,
- dzieł architektury i budownictwa,
- dzieł budownictwa obronnego,
- obiektów techniki, a zwłaszcza kopalń, hut, elektrowni i innych zakładów przemysłowych,
- cmentarzy,
- parków, ogrodów i innych form zaprojektowanej zieleni,
- miejsc upamiętniających wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Podstawowym dokumentem, kreującym regionalną politykę przestrzenną, jest sporządzany plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Za jego wykonanie dla obszaru w granicach administracyjnych województwa odpowiada marszałek województwa³⁷. Po uchwaleniu przez sejmik województwa projektu dokumentu marszałek województwa przekazuje plan wraz z dokumentacją prac planistycznych wojewodzie w celu oceny zgodności z przepisami prawnymi. Do niedawna w planie wojewódzkim uwzględniano się ustalenia zawarte w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, obecnie należy wziąć pod uwagę zapisy zawarte w średniookresowej strategii rozwoju kraju³⁸, w diagnozie sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej³⁹ przygotowanej na potrzeby strategii rozwoju województwa oraz w samej strategii rozwoju województwa. Dokument określa również podstawowe elementy sieci osadniczej województwa, ich powiązania komunikacyjne, infrastrukturalne i transgraniczne. Należy uwzględnić system obszarów chronionych, czyli tereny ochrony:

³⁷ Tryb formalno-prawny sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa reguluje ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu (Dz. U. 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.) art. 41.

³⁸ Od 13.11.2020 r. na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U 2020 poz. 1378) art. 34.

³⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U.2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378 t.j.) art. 10a, ust. 1.

- środowiska,
- przyrody,
- krajobrazu kulturowego,
- uzdrowisk,
- dziedzictwa kulturowego,
- zabytków,
- dóbr kultury współczesnej.

Istotne znaczenie ma także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, szczególnie tych, które zostały ustalone w dokumentach wyższego rzędu, czyli przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów lub sejmik województwa.

Dla miasta, będącego siedzibą władz samorządu województwa lub wojewody i powiązanego z nim funkcjonalnie obszaru, może być sporządzony plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa⁴⁰.

Podobnie jak na szczeblu lokalnym, plan zagospodarowania przestrzennego województwa, jak i sytuacja przestrzenna województwa podlega okresowej ocenie. Zarząd województwa, co najmniej raz w czasie kadencji sejmiku, dokonuje przeglądu zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, opracowuje raport o jego stanie oraz, po zasięgnięciu opinii wojewódzkiej komisji urbanistyczno-architektonicznej, sporządza ocenę realizacji inwestycji o znaczeniu ponadlokalnym. Wyniki przeglądu wraz z raportem przedstawiane są sejmikowi województwa oraz przekazywane do wiadomości ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

3.2.3. Osoby uprawnione do sporządzania dokumentacji planistycznej

Projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą sporządzać osoby, które nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym⁴¹, uprawnienia urbanistyczne⁴² lub posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁴³. Do sporządzania dokumentacji planistycznej uprawnione są również osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, a także innych kierunków pod warunkiem ukończenia studiów podyplomowych w dziedzinie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej. Podobne kompetencje posiadają obywatele: państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfe-

⁴⁰ Od 13.11.2020 r. na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 1378) art. 34.

⁴¹ Na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1989 nr 17 poz. 99 t.j.).

⁴² Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 1994 nr 89 poz. 415 z późn. zm.) art. 51.

⁴³ Uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2019 poz. 1117 t.j.).

deracji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej, odpowiadające wymaganiom polskiego ustawodawstwa.

3.3. Oceny oddziaływania na środowisko w procesie planistycznym

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym zmienia się postrzeganie jakości życia człowieka i wzrasta poziom zaspokajanych potrzeb. Oprócz głównych wskaźników społecznych, takich jak: zdrowie, długość życia, dobrobyt, edukacja, dostęp do produktów i usług, pomiary jakości życia obejmują również wskaźniki związane ze środowiskowym wymiarem zrównoważonego rozwoju np. dostęp do środowiska czy infrastruktura ochronna (Witkowska-Dąbrowska 2016). Planowanie przestrzenne jest instrumentem zapewniającym trwałe i zrównoważone funkcjonowanie systemów ekologicznych poprzez koordynowanie różnorodnych działań wielu uczestników życia społecznego, politycznego czy gospodarczego w czasie i w przestrzeni. Zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego, przedsięwzięcia chroniące i kształtujące w sposób kompleksowy środowisko powinny być uwzględniane w planach zagospodarowania przestrzennego i nie naruszać wymagań ochrony środowiska, a obejmować zarówno tereny osadnictwa z infrastrukturą techniczną, rolniczą przestrzeń produkcyjną, jak i obszary zdegradowane, i te podlegające ochronie (Mosiej i in. 2011, s. 26). Szczegółowo zakres analiz środowiska w planowaniu przestrzennym określają dwa akty prawne:

- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴⁴;
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁴⁵.

3.3.1. Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Konieczność wprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko ma swoje korzenie w prawie europejskim. Rozwiązania przyjęte w prawie polskim są wynikiem implementacji dyrektywy w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko⁴⁶, która w pkt 5 preambuły stanowi, iż przyjęcie procedur w zakresie postępowania w sprawie oceny wpływu na środowisko na poziomie planowania i programowania powinno przynieść korzyści przedsięwzięciom, zapewniając bardziej spójne ramy działania poprzez włączenie odpowiednich informacji, dotyczących środowiska, do procesu po-

⁴⁴ Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.

⁴⁵ Dz. U. 2002 nr 155 poz. 1298.

⁴⁶ Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. L 197 z 21.07.2001).

dejmowania decyzji. Włączenie szerszego zestawu czynników do procesu podejmowania decyzji powinno przyczynić się do bardziej trwałych i skutecznych rozwiązań (Rakoczy 2012, s. 15). Z dokumentów dotyczących problematyki związanej z rozwojem i zagospodarowaniem przestrzennym to studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan zagospodarowania przestrzennego, a także koncepcja rozwoju kraju, strategia rozwoju, program, polityka publiczna i dokument programowy z zakresu polityki rozwoju oraz ich zmiany, wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁴⁷. Wyliczenie obejmuje projekty dokumentów o charakterze aktów planowania, w większości aktów planowania strategicznego, które nie zawierają norm powszechnie obowiązujących. Jedynym wyjątkiem jest w tym wyliczeniu projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pełniącego rolę aktu prawa miejscowego (Górski 2009, s. 102). Za obowiązkiem tej oceny przemawia fakt, że wyżej wymienione dokumenty wyznaczają ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Celem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest jak najtrafniejsze określenie jakie skutki mogą powstać w przyszłości dla środowiska. Postępowanie takie ani nie daje, ani dać nie może stuprocentowej pewności. Ma ono jedynie wyposażyć określone organy administracji publicznej i inne podmioty odpowiedzialne za plany, strategie, polityki itp. w wiedzę niezbędną do tego, aby podjąć jak najlepsze decyzje z punktu widzenia ochrony środowiska (Rakoczy 2012, s. 15). Przy ustalaniu konieczności przeprowadzenia procedury oceniającej bierze się pod uwagę charakter działań przewidzianych w analizowanych dokumentach, głównie stopień, w jakim dokument ustala ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć, w odniesieniu do ich usytuowania, rodzaju oraz skali i powiązania z działaniami przewidzianymi w innych dokumentach. Ocenia się przydatność w uwzględnieniu aspektów środowiskowych, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, oraz we wdrażaniu prawa wspólnotowego w dziedzinie ochrony środowiska, a także powiązania z problemami dotyczącymi ochrony środowiska. Istotne jest również ustalenie rodzaju i skali oddziaływania na środowisko, czyli prawdopodobieństwo wystąpienia, czas trwania, zasięg, częstotliwość i odwracalność oddziaływań, prawdopodobieństwo wystąpienia oddziaływań skumulowanych lub transgranicznych oraz ryzyka dla zdrowia ludzi lub zagrożenia dla środowiska. Ważne jest rozpoznanie cech obszaru objętego oddziaływaniem na środowisko oraz ustalenie występowania i zasięgu obszarów o szczególnych właściwościach naturalnych lub posiadających znaczenie dla dziedzictwa kulturowego. Pod uwagę bierze się również obszary wrażliwe na oddziaływania, istniejące przekroczenia standardów jakości środowiska lub na intensywne wykorzystywanie terenu⁴⁸. Ustala się także, podlegające ochronie zgodnie z prawem międzynarodowym oraz krajowym⁴⁹, obszary:

⁴⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020. poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.) art. 46, ust. 1.

⁴⁸ Ibidem, art. 49.

⁴⁹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020. poz. 55, 471, 1378 t.j.) art. 6, ust. 1.

- parków narodowych,
- rezerwatów przyrody,
- parków krajobrazowych,
- chronionego krajobrazu,
- Natura 2000,
- występowania pomników przyrody,
- stanowisk dokumentacyjnych,
- użytków ekologicznych,
- zespołów przyrodniczo-krajobrazowych,
- ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów.

W procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziano możliwość odstępstw⁵⁰. Dotyczy to takiego dokumentu albo jego zmiany, którego realizacja postanowień nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, w tym na obszary Natura 2000. Odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku projektu dokumentu może dotyczyć wyłącznie projektu dokumentu związanej z obszarem w granicach jednej gminy, a w przypadku projektu zmiany dokumentu może dotyczyć wyłącznie zmiany stanowiącej niewielką modyfikację przyjętego już dokumentu. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie wymaga także projekt dokumentu przygotowywany wyłącznie dla celów obrony narodowej lub obrony cywilnej, a także finansowy lub budżetowy, chyba, że jego realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000.

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody cele jej ochrony są realizowane⁵¹ między innymi przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w:

- strategiach,
- programach i dokumentach programowych,
- programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego,
- strategiach rozwoju województw,
- planach zagospodarowania przestrzennego województw,
- strategiach rozwoju gmin,
- strategiach rozwoju ponadlokalnego,
- studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
- miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej,

⁵⁰ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020. poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.) art. 47a; art. 48.

⁵¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.) art. 3 pkt.1.

- w działalności gospodarczej i inwestycyjnej

W praktyce uwzględnianie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym sprowadza się do przestrzegania przepisów prawa zawartych w różnych aktach prawnych. W procesie planistycznym często wykorzystywanym instrumentem ochrony środowiska jest obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody obszarowymi lub obiektowymi formami jej ochrony. Zapewnienie właściwej funkcji ochronnej wymaga wprowadzenia na ich obszarze szeregu ograniczeń i zakazów (tabela 3.9, 3.10, 3.11) związanych z gospodarką przestrzenną (Hakuć-Błażowska i in. 2010, s. 300–311).

Tabela 3.9.

Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym na terenach parków narodowych i rezerwatów

Forma ochrony przyrody	Zabrania się
	<ul style="list-style-type: none"> – budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody; – użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzenia, zanieczyszczenia i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody; – zmiany stosunków wodnych; – regulacji rzek i potoków; – pozyskiwania skał, w tym torfu oraz skamieniałości; – niszczenia gleby; – zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
Park narodowy i rezerwat	<ul style="list-style-type: none"> – prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej; – ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich; – ruchu pojazdów poza drogami publicznymi oraz poza drogami położonymi na nieruchomościach stanowiących własność parków narodowych; – umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego; – wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; – wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska; – wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hakuć-Błażowska i in. 2010, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.) art. 15.

Część zakazów nie dotyczy obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych, ustanowionych dla rezerwatu przyrody, a także miejsc wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody — przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Odstępstwa od zakazów możliwe są także w przypadku potrzeby

realizacji inwestycji liniowych celu publicznego lub potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze, w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego lub rezerwatu, w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej.

Tabela 3.10.

Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu

Forma ochrony przyrody	Można zabronić
Park krajobrazowy i obszar chronionego krajobrazu	<ul style="list-style-type: none"> – realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko; – likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych; – pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości; – wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; – dokonywania zmian stosunków wodnych; – budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej; – lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego; – likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; – utrzymywania otwartych rowów ściekowych i zbiorników ściekowych, granic stref ochrony.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hakuć-Błażowska i in. 2010, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.) art. 17; art. 24.

Grunty rolne i leśne oraz inne nieruchomości, znajdujące się w granicach parku krajobrazowego, pozostawia się w gospodarczym wykorzystaniu. Odstępstwa, związane z likwidowaniem zadrzewień, nie dotyczą działań wynikających z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego czy wodnego lub też budowy, odbudowy, utrzymania, remontów oraz naprawy urządzeń wodnych. Ponadto na obszarze obejmującym: krajobrazy stanowiące przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane, wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczone w obrębie krajobrazów priorytetowych, zidentyfikowane w ramach audytu krajobrazowego, zabrania się :

- lokalizowania nowych obiektów budowlanych,
- lokalizowania nowych obiektów budowlanych odbiegających od lokalnej formy architektonicznej,
- lokalizowania nowych obiektów budowlanych o wysokości przekraczającej 2 kondygnacje lub 7 m,
- zalesiania.

Tabela 3.11.

Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym dotyczące obszarów Natura 2000 i indywidualnych form ochrony przyrody

Forma ochrony przyrody	Zabrania się
Obszar Natura 2000	<ul style="list-style-type: none"> – podejmowania działań mogących pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub pogorszyć integralność tego obszaru lub jego powiązania z innymi obszarami.
Pomniki przyrody	<ul style="list-style-type: none"> – niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obiektu lub obszaru; – wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu; – uszkodzenia i zanieczyszczenia gleby;
Stanowiska dokumentacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;
Użytki ekologiczne	<ul style="list-style-type: none"> – likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;
Zespoły przyrodniczo-krajobrazowe	<ul style="list-style-type: none"> – zmiany sposobu użytkowania ziemi; – wydobywania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości; – umieszczania tablic reklamowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Hakuć-Błażowska i in. 2010, ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.) art. 33, art. 45.

Zakres działań ochronnych na obszarze Natura 2000 może obejmować w szczególności⁵²:

1. ochronę czynną lub odtwarzanie siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, będących przedmiotem ochrony,
2. utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących obszary Natura 2000,
3. rozmieszczenie obiektów i urządzeń służących celom ochrony obszaru Natura 2000,
4. stosunki wodne, w tym — gospodarowanie wodami,
5. gospodarkę rolną, leśną i rybacką, w tym:
 - kierunki kształtowania przestrzeni produkcyjnej,
 - wskazanie obszarów, które powinny być zalesione oraz obszarów wyłączonych z zalesiania,
 - wskazanie śródlądowych wód powierzchniowych płynących, w których powinna być zachowana lub odtworzona możliwość wędrówki ryb i innych organizmów wodnych;
6. warunki zagospodarowania terenów oraz ich użytkowania, a w zależności od potrzeb wskazanie:
 - terenów przeznaczonych pod zabudowę,
 - lokalizacji infrastruktury technicznej i komunikacyjnej,
 - lokalizacji infrastruktury turystycznej i edukacyjnej.

⁵² Ibidem, art. 29, ust.9.

Ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego uchwała rada gminy. Na terenach niezabudowanych, jeżeli nie stanowi to zagrożenia dla ludzi lub mienia, drzewa, stanowiące pomniki przyrody, podlegają ochronie aż do ich samoistnego, całkowitego rozpadu. Zakazy dotyczące pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych mogą zostać zniesione⁵³ w przypadku:

- prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody,
- realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych,
- zadań z zakresu obronności kraju w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa,
- likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych.

3.3.2 Prognoza oddziaływania na środowisko

Organ opracowujący projekt dokumentu planistycznego ma obowiązek sporządzić prognozę jego oddziaływania na środowisko (tabela 3.12). Dokument ten musi zawierać między innymi informacje⁵⁴ o głównych celach i powiązaniach z innymi dokumentami, metodach zastosowanych w analizach skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu, a także informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko.

Na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa sporządza się opracowanie ekofizjograficzne. Jest ono rozumiane jako dokumentacja charakteryzująca poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania. Opracowanie ekofizjograficzne sporządza się przed rozpoczęciem prac projektowych, tak aby mogły zostać określone przyrodnicze predyspozycje do kształtowania struktury funkcjonalno-prze-strzennej terenu (Pyszny 2012, s. 73). Część opisowa i kartograficzna opracowania podstawowego obejmuje⁵⁵:

- rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska, udokumentowane i zinterpretowane przestrzennie,
- diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska,
- wstępną prognozę dalszych zmian zachodzących w środowisku, polegającą na określe-niu kierunków i możliwej intensywności przekształceń i degradacji środowiska, które może powodować dotychczasowe użytkowanie i zagospodarowanie,

⁵³ Ibidem, art. 45, ust. 2.

⁵⁴ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.) art. 51, ust. 2, pkt 1.

⁵⁵ Szczegółowe wymagania określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. 2002 nr. 155 poz. 1298) § 6.

- określenie przyrodniczych predyspozycji do kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej, polegające w szczególności na wskazaniu obszarów, które powinny pełnić przede wszystkim funkcje przyrodnicze,
- ocenę przydatności środowiska, polegającą na określeniu możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru,
- określenie uwarunkowań ekofizjograficznych, formułowanych w postaci wniosków z analiz, prognoz i ocen.

Tabela 3.12.

Zakres informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko dokumentu planistycznego

Określa, analizuje i ocenia	Przedstawia
<ul style="list-style-type: none"> – istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu; – stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem; – istniejące problemy ochrony środowiska na obszarach objętych formami ochrony przyrody; – cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym; – przewidywane znaczące oddziaływania na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000; – przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko, a w szczególności na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne. 	<ul style="list-style-type: none"> – rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru; – rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.) art. 51, ust. 2, pkt 2 i 3.

Opracowanie problemowe obejmuje rozszerzenie lub uszczegółowienie rozpoznania i charakterystyki stanu i funkcjonowania wybranych elementów przyrodniczych, szczególnie stanowiących o wrażliwości i odporności na możliwe oddziaływanie planowanego sposobu zagospodarowania, wynikających ze specyfiki regionalnej, a także możliwych zagrożeń wybranych elementów przyrodniczych, wynikających z planowanego sposobu zagospodarowania.

Prognoza oddziaływania na środowisko m.in. sprawdza, czy wytyczne, wynikające z opracowania ekofizjograficznego, zostały uwzględnione w projektowanym dokumencie. Urbaniści przy projektowaniu dokumentów planistycznych powinni uwzględnić wnioski wynikające z analiz przeprowadzonych na potrzeby opracowania ekofizjograficznego. Takie postępowanie minimalizuje potencjalną potrzebę wprowadzenia zmian w gotowych pro-

jektach na etapie sporządzenia prognozy i w konsekwencji skraca czas, w jakim dokument zostaje uzgodniony (Pyszny 2012, s. 73).

Organ opracowujący projekt dokumentu planistycznego uzgadnia z właściwymi organami (tabela 3.13) potrzebę lub brak możliwości odstąpienia od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko oraz stanowisko w sprawie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko.

Tabela 3.13.

Organy właściwe do opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

Organ	Zakres dokumentów planistycznych
Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska Główny Inspektor Sanitarny	opracowywane i zmieniane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej
regionalny dyrektor ochrony środowiska państwowy wojewódzki inspektor sanitarny	inne niż opracowywane i zmieniane przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej
państwowy powiatowy inspektor sanitarny	miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin
dyrektor urzędu morskigo	planowana realizacja dotyczy obszarów morskich,

Zródło: Opracowania własne na podstawie ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.) art. 57; art. 58.

Prognoza stanowi integralną część wszystkich opracowań planistycznych i wraz z projektem dokumentu planistycznego musi być wyłożona do publicznego wglądu. Jednakże w procedurze uzgodnień, m. in. planu miejscowego, nie wspomina się w ogóle o prognozie (Ociepa-Kubicka 2014, s. 143).

Zakończenie

Właściwe wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska przyrodniczego należą do najbardziej istotnych problemów współczesnego świata. Wzajemne powiązania powodują, że gospodarowanie zasobami wody i ziemi jest procesem złożonym o charakterze systemowym. Trudno wyobrazić sobie jakiegokolwiek komercyjnego wykorzystanie gruntów, które nie wymagałoby użycia wody. Z drugiej strony, sposób korzystania z gruntów ma decydujący wpływ na jakość i ilość zasobów wodnych. Zarządzanie ziemią, a także żyzność i degradacja gleby, mają fundamentalne znaczenie dla gospodarki wodnej. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi uwzględnia jedynie jednostronny wycinek relacji między wodą a gruntem, ograniczony potrzebą ochrony zasobów wodnych. W rzeczywistości relacje między gruntem, glebą i wodą są znacznie bardziej złożone. Gleby zdegradowane wymagają więcej wody i bardziej intensywnej gospodarki wodnej. Nieuchronnym efektem zmian użytkowania gruntów są zmiany w sposobie gospodarowania i użytkowania wody. Ale również odwrotnie — wszelkie jakościowe i ilościowe zmiany w gospodarce wodnej nie pozostają bez wpływu na grunty i sposoby ich użytkowania.

Na podstawie przedstawionego w monografii przeglądu regulacji prawnych oraz instytucji odpowiedzialnych za gospodarowanie zasobami środowiska przyrodniczego, w tym wody i ziemi, wynika, że wciąż brakuje spójnego, systemowego ujęcia powyższych zagadnień. Polityka ekologiczna EU skupia się na różnych aspektach środowiska, obejmuje m.in. wodę, atmosferę, odpady, substancje niebezpieczne oraz hałas. Brak jest jednak jednoznacznych uregulowań dotyczących środowiska glebowego. Wydaje się, że właściwym kolejnym etapem zmian w zarządzaniu zasobami naturalnymi powinno być wspólne uregulowanie, tak pod względem prawnym, jak i administracyjnym, zasad gospodarowania i ochrony zasobów wody i ziemi. Kluczową rolę w realizacji tego zadania powinna odegrać gospodarka przestrzenna. Obejmuje ona wszelkie działania dotyczące podmiotów i przedmiotów związanych z organizacją użytkowania przestrzeni, a w wymiarze praktycznym — całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów.

Celem gospodarki przestrzennej jest ochrona określonych wartości przestrzeni i racjonalne jej kształtowanie przez stymulowanie procesów gospodarczych. Wymagania ochrony

środowiska, a więc także dotyczące gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, jak również potrzeby zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności, należą do niezbędnego, ustawowego zakresu działań, jakie muszą być uwzględnione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Niezależnie jednak od dostępnych narzędzi planistycznych, problemem pozostaje właściwe określenie wymagań ochrony środowiska, a szczególnie systemowe ujęcie gospodarowania i ochrony wód oraz gruntów rolnych i leśnych.

Piśmiennictwo

- Augustyniak, D. (2018). Podejścia, metody i założenia dotyczące szacowania zmian ilości węgla zakumulowanego w produktach drzewnych. *Intercathedra*, 2(35): 109–117.
- Bajerowski, T. (2003). *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Bajerowski, T. (2009). Przestrzeń — jej cechy i struktura. W: R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM: 9–15.
- Baryła, R. (2018). *Integracja niwelacji geometrycznej z pomiarami satelitarnymi w badaniach nad antropogenicznymi deformacjami powierzchni ziemi*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Biłozor, A., Szuniewicz, K. (2013). Zastosowanie geoinformacji obrazowej w ocenie zagrożeń i ochronie infrastruktury krytycznej. W: M. Żuber (red.), *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne: zagrożenia i ochrona infrastruktury krytycznej*. Wrocław: WSOWL: 61–72.
- Bogda, A., Kabała, C., Karczewska, A., Szopka, K. (2010). *Zasoby naturalne i zrównoważony rozwój*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego.
- Borsa, M. (2004). *Gospodarka i polityka przestrzenna*, cz. 1. Warszawa: Skrypt WSSE.
- Bórawski, P., Guth M., Bedycka-Bórawska A., Jankowski K.J., Parzonko A., Dunn J.W. (2020). Investments in Polish Agriculture: How Production Factors Shape Conditions for Environmental Protection? *Sustainability*, 12(8160): 1–25.
- Bucknall, J. (2006). Good governance for good water management. *Annual Review*, July 2005–June 2006 (fy06): 20–23.
- Burchard-Dziubińska, M. (2012). Współpraca międzynarodowa w dziedzinie ochrony środowiska W: B. Kryk (red.), *Gospodarowanie i zarządzanie środowiskiem*. Szczecin: Wyd. US: 315–363.
- Chrobocińska, K., Napiórkowska-Baryła, A., Świdzińska, N., Witkowska-Dąbrowska, M. (2020). *Środowisko a konkurencyjność gmin na przykładzie woj. warmińsko-mazurskiego*. Olsztyn: maszynopis.

- Colaceci, F., Lombardo, C., Minciardi, R., Robba, M., Sacile, R. (2008). Filling the Information Gap between Water Systems and Decision Makers in the Sustainable Development of a Territory. W: P. Meire, M. Coenen, C. Lombardo, M. Robba, R. Sacile (red.), *Integrated Water Management. Practical Experiences and Case Studies*. Springer, Dordrecht, The Netherlands. *Integrated Water Management. Practical Experiences and Case Studies*. Springer, Dordrecht, The Netherlands: 11–22.
- Cymerman, R. (2010). Problemy odrolnienia i odlesienia gruntów. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu*, XCVI(576): 45–58.
- Cymerman, R., Szczepańska, A. (1997). Ekologiczna cennosc terenu w gospodarce przestrzennej gminy. *Ekonomia i Środowisko*, 2(11): 145–155.
- Czerny, M., Czerny, A. (2019). Models for the spatial development of medium-sized cities in Poland in the era of transformation as exemplified by Puławy, Płock and Siedlce. *Olsztyn Economic Journal*, 14(1): 5–26.
- Czop M. (2020). *Grunt to remediacja. Kilka słów o jakości gruntów w Polsce*. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Grunt-to-remediacja-jakosc-gruntow-w-Polsce-8829.html>, dostęp 15.09.2020 r.
- Deszczka, M., Dworakowska, M., Gos, M., Wąsowicz, M. (2011). *Gospodarowanie zasobami środowiska. Podstawy ekonomiki środowiska*. Warszawa: Oficyna wydawnicza Politechniki Warszawskiej.
- Diagnoza aktualnego stanu gospodarki wodnej*. (2010). Załącznik 1 do Projektu Polityki Wodnej Państwa 2030 (z uwzględnieniem etapu 2016), Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej. Warszawa.
- Drab-Kurowska, A. (2008). Zagrożenia środowiska powodowane przez działalność człowieka. W: K. Małachowski (red.), *Gospodarka a środowisko i ekologia*, CeDeWu, Warszawa: 139–176.
- Dubiński, Ł. (2016). Prawne instrumenty ochrony lasów. W: B. Jeżyńska, E. Kruk E. (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo UMCS: 267–277.
- Dzun, W. (2012). Zmiany skali wykorzystania zasobów gruntów rolnych w Polsce w procesie przemian systemowych i integracji z Unią Europejską. Warszawa: *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej. Problems of Agricultural Economics*, 330(1):18–39.
- Encyklopedia PWN*. Gospodarka wodna. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/gospodarka-wodna;3906931.html>; dostęp 08.09.2020 r.
- Erechemla, A. (2014). *Prawodawstwo dotyczące ochrony gleb*. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Prawodawstwo-dotyczace-ochrony-gleb-35.html>, dostęp 15.09.2020 r.
- Gaździcki, J. (1995). *Systemy katastralne*. Warszawa–Wrocław: Wyd. PPWK: 7–20.
- Global Compact. (2020). *Zasoby wodne w Polsce*. <https://ungc.org/pl/info/zasoby-wodne-polsce>, dostęp 04.10.2020 r.
- Gorynia, M. (2016). Nauki ekonomiczne, a postulat interdyscyplinarności. W: S., Czaja, A., Graczyk (red.), *Ekonomia i środowisko. Księga jubileuszowa Profesora Bogusława Fiedora*. Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego: 122–130.
- Górski, M. (2009). *Prawo ochrony środowiska*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

- Górski, M. (2018). Zgoda wodnoprawna a przepisy prawa emisyjnego w świetle nowej ustawy Prawo wodne. *Ochrona Środowiska*, 40(2): 3–8.
- Graniszewski, L. (2017). „Governance” w Polsce — udział organizacji pozarządowych we współrzędzeniu publicznym. *Rocznik Administracji Publicznej*, 3: 166–181.
- Gutry-Korycka, M., Sadurski, A., Kundzewicz, Z. W., Pociask-Karteczka, J., Skrzypczyki, L. (2014). Zasoby wodne a ich wykorzystanie. *Nauka*, 1: 77–98.
- GWP (2000). Global Water Partnership — Technical Advisory Committee (TAC). *Integrated Water Resources Management*. TAC Background Pap., 4, Stockholm.
- Hakuć-Błażowska, A. (2017). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na poziomie gminy*. Olsztyn: maszynopis.
- Hakuć-Błażowska, A., Turkowski K., Kupren K. (2010). Ochrona wód w planowaniu przestrzennym w świetle polityki ekologicznej państwa. W: J. Famielec, M. Kożuch (red.), *Rozwój polityki ekologicznej w Unii Europejskiej i w Polsce*. Kraków: Wyd. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego: 297–313.
- Hall, C. M., Härkönen, T. (2006). Lake Tourism: an introduction to lacustrine tourism systems. W: C. M. Hall, T. Härkönen (red.), *Lake Tourism. An Integrated Approach to Lacustrine Tourism Systems*. Clevedon, Buffalo, Toronto: Channel View Publications: 3–26.
- Hałabura, R., Saloni, J. (2020). *Obowiązek wykonania oceny ryzyka wystąpienia zanieczyszczenia podłoża gruntowego przy uzyskiwaniu pozwolenia na budowę*. <https://instytutremediacji.pl/obowiazek-wykonania-oceny-ryzyka-wystapienia-zanieczyszczenia-podloza-gruntowego-przy-uzyskiwaniu- pozwolenia-na-budowe>, dostęp 20.09.2020 r.
- Hassing, J., Ipsen, N., Clausen, T.J., Larsen, H., Lindgaard-Jørgensen, P. (2009). *Integrated Water Resources Management (IWRM) in Action*. Pub. UNESCO, Paris (France).
- Hodgson, S. (2006). Modern water rights. Theory and practice. FAO Legislative Study, 92, Rome.
- ICAT (Initiative for Climate Action Transparency) (2020). *Stakeholder Participation Guide: Supporting Stakeholder Participation in Design, Implementation and Assessment of Policies and Actions*. J.C. Durbin and S. Vincent (red.), Washington, D.C.: Climate, Community & Biodiversity Alliance and Verra; Bonn: ICAT. <https://climateactiontransparency.org/icatguidance/stakeholder-participation>, dostęp 01.10.2020 r.
- Informacja o wynikach kontroli „Działania organów administracji publicznej w zakresie usuwania historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (2019)*. Warszawa: NIK.
- Jabłoński, K., Stempski, W. (2017). Rola lasów i leśnictwa w pochłanianiu gazów cieplarnianych. *Czasopismo Inżynierii Łądowej, Środowiska i Architektury*, 64(4): 163–170.
- Jankowska, K. (2017). *Badanie zanieczyszczenia powierzchni ziemi — kogo to dotyczy i kiedy jest to konieczne*. <https://www.arcadis.com/pl/polska/blog-arcadis/katarzyna-jankowska/cykliczny-poradnik-remediacyjny-badanie-zanieczyszczenia-powierzchni-ziemi>, dostęp 15.09.2020 r.

- Kasbohn, J., Grothe, S., Steingrube, W., Thị Lại, L., Đức Ngàn, L., Thị Hồng, N., Thị Kim Oanh, L., Quỳnh Hương, N. (2009). Integrated water resources management (IWRM) — an introduction. *Journal of Geology, Series B*, 33: 3-14.
- Kostańska, L. (2018). Instytucja trwałego i czasowego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej w procesie inwestowania w rolniczej przestrzeni produkcyjnej. *Człowiek i Środowisko*, 40(2): 65–78.
- Kostecki, J., Fruzińska, R. (2012). Ochrona gleb w świetle prawa krajowego i europejskiego. *Zeszyty Naukowe Inżynieria Środowiska*, 146(26): 5–14.
- Kozłowska-Burdziak, M. (2019). Warunki bezpieczeństwa żywnościowego Polski (ze szczególnym uwzględnieniem województwa podlaskiego). *Optimum. Economic Studies*, 3(97): 33–48. doi:10.1529 0/oes.2019.03.97.03.
- Krasowicz, S., Oleszek, W., Horabik, J., Dębicki, R., Jankowiak, J., Stuczyński, T., Jadczyzsyn, J. (2011). Racjonalne gospodarowanie środowiskiem glebowym Polski. *Polish Journal of Agronomy*, 7: 43–58.
- Kuczyński, M. (2020). Susza czyli powódź. *Przegląd rybaki*, 4(172): 27–28.
- Kulczyk, S., Derek, M., Woźniak, E. (2016). Zagospodarowanie turystyczne strefy brzegowej jezior na potrzeby żeglarstwa — przykład wielkich jezior mazurskich. *Prace i Studia Geograficzne*, 61(3): 27–49.
- Liziński, T., Bukowski, M., Anna Wróblewska, A. (2015). Effectiveness of flood protection methods. *Olsztyn Economic Journal*, 10(3): 275–289.
- Lossow, K. (2011). Jeziorność. W: J. Szczerbowski (red.), *Encyklopedia rybaka*. Wyd. IRŚ, Olsztyn: s. 120.
- Lyon, G. (2010). *Report on the future of the Common Agricultural Policy after 2013*, (2009/2236(INI)), European Parliament, Committee on Agriculture and Rural Development.
- Majewski, E. (2008). *Trwały rozwój i trwałe rolnictwo. Teoria a praktyka gospodarstw rolniczych*. Warszawa: Wyd. SGGW.
- Majewski, W. (2018). Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce. W: *Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018*. Warszawa: Wyd. Global Compact Network Poland: 27–32.
- Malisz, B. (1984). *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Marks-Bielska, R., Bielski, S. (2018). Bezpieczeństwo żywnościowe i energetyczne w kontekście produkcji biokomponentów płynnych. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie. Szanse i zagrożenia dla gospodarki europejskiej*, 19(4), cz. I: 145–159.
- Marszelewski, M., Marszelewski, W. (2013). Problemy własności jezior w Polsce. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, 3: 30–45.
- Meire P., Coenen M., Lombardo C., Robba M., Sacile R. (2008). *Integrated Water Management. Practical Experiences and Case Studies*. Springer, Dordrecht, The Netherlands.
- Meyer, B. (2007). Turystyka jako jeden z czynników determinujących przestrzeń. W: W. Kurek, M. Mika (red.), *Studia nad turystyką. Tradycje, stan obecny i perspektywy badawcze*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ: 173–180.

- Międzynarodowy Słownik Hydrologiczny*. (2001). PWN S.A., Warszawa; <https://hydrologie.org/glu/PO/GF1376PO.HTM> dostęp 09.09.2020 r.
- Mikuła, A. (2012). Bezpieczeństwo żywnościowe Polski. *Roczniki Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 99(4): 38–48.
- Mosiej, J., Pierzgałski, E., Jeznach, J. (2011). Współczesne uwarunkowania gospodarowania wodą w obszarach wiejskich. *Postępy Nauk Rolniczych*, 1: 25–36.
- NIK (2018). *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2017 roku*. Nr ewid. 143/2018/KST.
- Ochrona środowiska* (2019). Wyd. GUS, Warszawa.
- Ociepa-Kubicka, A. (2014). Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska. *Inżynieria i Ochrona Środowiska*, 17(1): 135–146.
- Ołaczek, R. (2014). *Czy gospodarka leśna jest (może być) narzędziem ochrony przyrody? (Rozważania przyrodnika)*. Referat wygłoszony na konferencji: Lasy i gospodarka leśna jako narzędzia kształtowania środowiska naturalnego i ochrony przyrody. Instytut Badawczy Leśnictwa, Stary Sęcocin, 24.06.2014 r.
- Paczuski, R. (1996). *Prawo ochrony środowiska*. Bydgoszcz: Wydawnictwo Brandta.
- Parysek, J. J. (2016). Pytania o przyszłość gospodarki przestrzennej w Polsce (po 13 latach obowiązywania regulacji prawnych z 2003 r.). *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2: 37–58.
- Perin, R. C., Cesalini, D. (2010). Water Property Models as Sovereignty Prerogatives: European Legal Perspectives in Comparison. *Water*, 2: 429–438.
- Polityka ekologiczna państwa 2030 — Strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej — PEP2030*.
- Poskrobko, B., Poskrobko, T. (2012). *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Ptak, J. (2016). Definicja lasu w ustawie o lasach. *Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska*, 1: 67–84.
- Pyszny, K. (2012). Zakres prognozy oddziaływania na środowisko projektów dokumentów planistycznych W: R. Bednarek (red.), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*. Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/ Wielkopolski: 71–73.
- Radecki, W. (2018). *Kompendium prawa rybackiego*. Wyd. VI. Poznań: Polskie Towarzystwo Rybackie.
- Rakoczy, B. (2012). Strategiczne oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim. W: R. Bednarek (red.), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*. Poznań: Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych O/ Wielkopolski: 11–17.
- Rakoczy, B. (2014). Prawo własności gruntów pod wodami. *Przegląd Prawa Ochrony Środowiska*, 1: 121–135.
- Raport o stanie lasów 2018*. Warszawa: Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.
- Rocznik statystyczny rolnictwa*. (2009). Wyd. GUS, Warszawa.

- Roczniki Gleboznawcze. Soil Science Annual.* (2011). Polskie Towarzystwo Gleboznawcze tom LXII Nr 3, Wydawnictwo „Wieś Jutra” Warszawa
- Rotnicka, J. (2011). Gospodarka wodna w świetle uwarunkowań Unii Europejskiej. W: P. Świętecki (red.), *Stan gospodarki wodnej w Polsce — problematyka prawna i kompetencyjna (na przykładzie Dolnej Wisły)*. Materiały konferencyjne. Kancelaria Senatu, Warszawa. www.senat.gov.pl, dostęp 26.09.2020 r.
- Sekula-Barańska, S. (2016). Koncepcja szkody w środowisku na gruncie ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie. W: B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*. Lublin: Wydawnictwo UMCS: 225–238.
- Skłodowski, P., Bielska, A. (2009). Właściwości i urodzajność gleb Polski — podstawą kształtowania relacji rolno-środowiskowych. *Woda–Środowisko–Obszary Wiejskie Water–Environment–Rural Areas*, t. 9 z. 4 (28): 203–214.
- Słownik Języka Polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/przestrzen;2511263.html>, dostęp
- Sołtysiak, M., Dąbrowska, D., Kupiec, M. (2015). Zastosowanie ustawy o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie w ochronie wód podziemnych. *Przegląd Geologiczny*, 63(10/2): 1068–1073.
- Soszka, H., Cydzik, D., Czajka, J. (2003). Jeziora. W: *Raport Stan Środowiska w Polsce w latach 1996–2001*. Warszawa: Inspekcja Ochrony Środowiska: 111–117.
- Sowińska, K. (2015). *Opracowanie projektu Planu przeciwdziałania skutkom suszy w regionie wodnym Dolnej Wisły wraz ze wskazaniem obszarów najbardziej narażonych na jej skutki*. Praca została wykonana na zlecenie Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku w ramach umowy 28/2014 zawartej dnia 15.05.2014 r.
- Strategia tematyczna w dziedzinie ochrony gleby.* (2006). Strategia UE KOM.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030* (2019). Warszawa: MRiRW
- Suchożebrski, J. (2018). *Zasoby wodne Polski, Zarządzanie zasobami wodnymi w Polsce 2018*. Warszawa: Global Compact Network Poland: 33–37.
- Sustainable Agriculture Forestry and Fisheries in the Bioeconomy a Challenge for Europe.* (2015). Brussels: European Commission.
- Szymańska, U., Zębek, E. (2010). *Prawo i ochrona środowiska — prawne, ekonomiczne, ekologiczne i techniczne aspekty ochrony środowiska naturalnego*. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Świdyńska, N. (2020). *Rola infrastruktury w tworzeniu warunków lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego*. W druku.
- Turkowski, K. (2016). Własność i zarządzanie jeziorami a problem ich zrównoważonego użytkowania. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 453: 153–166.
- Turkowski, K. (2017a). Governance of publicly owned lakes in Poland — the current state and underlying conditions. *Economics and Environment*, 1(60): 92–102.

- Turkowski, K. (2017b). Udział społeczności lokalnej w zrównoważonym zarządzaniu środowiskiem na przykładzie jezior Łajskiego i Košno. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 491: 352–363.
- Turkowski, K. (2018). Woda a nieruchomości — wybrane aspekty powiązań. *Świat Nieruchomości*, 104: 19–25.
- Turkowski, K. (2020a). *Gospodarowanie zasobami wodnymi* (maszynopis, materiały szkoleniowe, SBM Centrum Szkolenia Ustawicznego, Warszawa).
- Turkowski, K. (2020b). *Water resources management in Poland: the case of lakes governance*. The International Business Information Management Conference (35th IBIMA) Seville, Spain 1–2 April, 2020, the conference proceedings: 2803–2811, (ISBN: 978-0-9998551-4-0).
- Turkowski, K., Dubrowski, M. (2020). Usługi ekosystemowe stawów karpionych w ocenie ich użytkowników w kraju i zagranicą. *Przegląd Rybacki*, 4(172): 8–14.
- Walczak, W. (2009). Zarządzanie kryzysowe – rola i zadania organów administracji państwowej. *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, 10(8): 93–109.
- Wawręty, R., Żelaziński, J. (red.), (2007). *Środowiskowe skutki przedsięwzięć hydrotechnicznych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej*. Raport Towarzystwa na rzecz Ziemi i Polskiej Zielonej Sieci. Wyd. Towarzystwo na rzecz Ziemi i Polska Zielona Sieć. Oświęcim–Kraków. ISBN 978-83-60106-06-8.
- Witkowska-Dąbrowska, M. (2016). Indicators of sustainable development of the province of Warmia and Mazury in the environmental aspect. *Olsztyn Economic Journal*, 11(3): 299–309.
- Wniosek KE KOM (2011) 189.
- Wolkowicz, W. (2019). *Geochemiczna mapa Polski dostępna dla wszystkich*. <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/geochemiczna-mapa-polski-dostepna-dla-wszystkich-6231.html>, dostęp 20.09.2020 r.
- World Lake Vision*. (2003). World Lake Vision — a call to action. World Lake Vision Committee, Kusatsu, Shiga, Japan.
- Zastawniak, B. (2005). Planowanie przestrzenne. W: Z. Ziobrowski, S. Kozłowski, J. Jeżak (red.), *Vademecum Gospodarki Przestrzennej*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast: 14–94.
- Zębek, E., Mazur, M. (2006). Rola planowania przestrzennego w ochronie zasobów środowiska naturalnego. *Prawo i Środowisko*, 4(48): 114–128.
- Żukowska, U., Kowalewska G. (2013) Optimal land use analysis using lindenmayer grammars. *Olsztyn Economic Journal*, 8 (2): 163–175.

Przepisy prawa i regulacje międzynarodowe

- Agenda 21. 1992. United Nations Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>, dostęp 02.10.2020

- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. U. L 197 z 21.07.2001)
- Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz. U. L 143 z 30.04.2004).
- Dyrektywa 2010/75/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. L 334 z 17.12.2010).
- Dyrektywa 75/442/EWG o odpadach (Dz.U. L 194 z 25.7.1975).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/1/WE z dnia 15 stycznia 2008 r. dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli (Dz.U. L 24 z 29.1.2008) akt uchylony
- Dyrektywa Rady z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne 85/337/EWG (Dz. U. L 175 z 05.07.1985) akt uchylony.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zwalczania pustynnienia w państwach dotkniętych poważnymi suszami i/lub pustynnieniem, zwłaszcza w Afryce, sporządzona w Paryżu dnia 17 czerwca 1994 r. (Dz. U 2002 nr 185 poz. 1538).
- Konwencja z Aarhus (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706).
- RDW 2000. Ramowa Dyrektywa Wodna. Directive the European Parliament and the Council of the European Community 2000/60/EC, of 23.10.2000, establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1974/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1968/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. L 368 z 23.12.2006) akt uchylony.
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 28 czerwca 2019 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz.U. 2019 poz. 1220).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 21 sierpnia 2019 r. w sprawie zakresu instrukcji gospodarowania wodą (Dz. U. 2019 poz. 1725).
- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 27 sierpnia 2019 r. w sprawie rodzajów inwestycji i działań, które wymagają uzyskania oceny wodnoprawnej (Dz. U. 2019 poz. 1752).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587)

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233)
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2019 poz. 393).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie kryteriów oceny wystąpienia szkody w środowisku (Dz.U 2016 poz.1399)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rodzajów działań naprawczych (Dz. U. 2016 poz.1396)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r w sprawie rejestru historycznych zanieczyszczeń powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1397).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi (Dz.U. 2016 poz. 1395).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie rejestru szkód w środowisku (Dz. U. 2016 poz.1398)
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu (Dz. U. 2002 nr 99 poz. 905).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. 2002 nr 155 poz. 1298)
- Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r., poz. 463).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/841 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych w wyniku działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie sporządzania audytów krajobrazowych (Dz. U. 2019 poz. 394).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz. U. 1989 nr 17 poz. 99 t.j.) akt uchylony.
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. 2019 poz. 1862; 2020 poz. 284, 1337 t.j.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995r.Prawo łowieckie (Dz. U. 2020 poz. 1683 t.j.)
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. 2020 poz. 797, 875. t.j.).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. 2019 poz. 1117 t.j.).

- Ustawa z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020 poz. 1378).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. 2020 poz. 333 t.j.).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. 2020 poz. 55, 471, 1378 t.j.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o rybactwie śródlądowym (Dz.U. 2019 poz. 2168 t.j.).
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. 2020 poz. 310, 284, 695, 782, 875, 1378 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 maja 1963 r. o rybołówstwie morskim (Dz. U. 1963 nr 22 poz. 114, 115 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2020 poz. 470, 471, 1087 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. 2019 poz. 2169; 2020 poz. 284, 137 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. 2020 poz. 638 t.j.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2020 poz. 65, 284, 471, 782, 1709; 2020 poz. 65 t.j.).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. 2020 poz. 282, 782, 1378 t.j.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2020 poz. 1219, 1378, 1565 t.j.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 poz. 293, 471, 782, 1086, 1378 t.j.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. 2020 poz. 1463 t.j.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (Dz. U. 2019 poz. 1443 t.j.).
- Ustawa z dnia 3 listopada 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2020 r. poz. 802, 1086 t.j.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. 2017 poz. 1161; 2020 poz. 471 t.j.).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2020 poz. 283, 284, 322, 471, 1378 t.j.).
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2019 poz. 1295, 2020; 2020 poz. 1378, t.j.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U 1994 nr 89 poz. 415 z późn. zm.) akt uchylony.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015 poz. 2120 t.j.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2020 poz. 713, 1378 t.j.).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2020 r. poz. 1064, 1339 t.j.).

Strony internetowe

www.bdl.stat.gov.pl

https://ec.europa.eu/environment/soil/index_pl.htm

<http://www.gios.gov.pl/pl/stan-srodowiska/pms>

<https://prtr.eea.europa.eu/#/home>

<https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/gospodarka-wodna;3906931.html>;

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21>

<https://hydrologie.org/glu/PO/GF1376PO.HTM>

<https://ungc.org.pl/info/zasoby-wodne-polsce>

<https://mojegizycko.pl/wp-content/uploads/2019/10/STRATEGIA-OF-WJM-v01-14.10.2019>

Spis rysunków

Rysunek 1.1. Przykładowe formy występowania wody	7
Rysunek 1.2. Przykładowi interesariusze wód śródlądowych	11
Rysunek 1.3. Urządzenia melioracji wodnych	15
Rysunek 1.4. Klasyfikacja prawna śródlądowych wód powierzchniowych	17
Rysunek 1.5. Podstawowe elementy aktualnego systemu gospodarki wodnej	19
Rysunek 1.6. Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (RZGW) — podział terytorialny	22
Rysunek 1.7. Schemat organizacyjny administracji wodnej	23
Rysunek 1.8. Obszary ograniczonego korzystania	26
Rysunek 1.9. Podstawowe elementy zgody wodnoprawnej	32
Rysunek 1.10. Ogólna konstrukcja opłaty za usługi wodne	40
Rysunek 1.11. Wysokość opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej	42
Rysunek 2.1. Grupy gruntów, dla których określa się dopuszczalną zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko	50
Rysunek 2.2. Grupy gruntów z opracowanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla których określa się dopuszczalną zawartość w glebie i w ziemi substancji powodującej ryzyko	51
Rysunek 2.3. Grunty zdewastowane i zdegradowane w Polsce (ha)	64
Rysunek 2.4. Grunty zrehabilitowane i zagospodarowane na cele rolnicze i leśne w Polsce (ha)	66
Rysunek 2.5. Organy odpowiedzialne za ochronę gruntów	68
Rysunek 2.6. Obowiązki zakładu przemysłowego wobec właścicieli gruntów rolnych	69
Rysunek 2.7. Organy wydające zgodę na wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji	75
Rysunek 2.8. Organy odpowiedzialne za ochronę gruntów wydające decyzję o wyłączeniu gruntów rolnych i leśnych z produkcji	77
Rysunek 2.9. Rodzaje i koszty wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z produkcji	77
Rysunek 2.10. Powierzchnia wyłączonych gruntów w Polsce (ha)	80

Rysunek 2.11. Kierunki wyłączenia gruntów w Polsce (ha)	81
Rysunek 3.1. Bilans terenów gminy przeznaczonych pod zabudowę	96

Spis tabel

Tabela 1.1. Średnie wielkości powierzchniowych zasobów wodnych Polski w latach 1946–2011	12
Tabela 1.2. Prawa właścicielskie do wód śródlądowych	23
Tabela 1.3. Opłata za odprowadzanie wód opadowych do zamkniętego systemu kanalizacji deszczowej z nieruchomości bez i z urządzeniami retencyjnymi	41
Tabela 2.1. Jakość gleb w Polsce	61
Tabela 3.1. Składniki, czynniki i uwarunkowania środowiska człowieka	84
Tabela 3.2. Struktura organizacyjna polskiego systemu planowania przestrzennego przed 13.11.2020 r.	88
Tabela 3.3. Struktura organizacyjna polskiego systemu planowania przestrzennego po 13.11.2020 r.	90
Tabela 3.4. Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego ujęte w studium	94
Tabela 3.5. Ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego	99
Tabela 3.6. Organy właściwe do wydawania opinii i uzgodnień w procedurze uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	101
Tabela 3.7. Zakres ustaleń zawartych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i średniookresowej strategii rozwoju kraju	104
Tabela 3.8. Zakres audytu krajobrazowego	106
Tabela 3.9. Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym na terenach parków narodowych i rezerwatów	112
Tabela 3.10. Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym na terenach parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu	113
Tabela 3.11. Ograniczenia związane z zagospodarowaniem przestrzennym dotyczące obszarów Natura 2000 i indywidualnych form ochrony przyrody	114
Tabela 3.12. Zakres informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko dokumentu planistycznego	116

Tabela 3.13. Organy właściwe do opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko

117

„Współcześnie szukając właściwych sposobów na globalne wyzwania związane z zasobami wody i ziemi należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zmiany zarządzania tymi zasobami. Jest to szczególnie ważne w krajach o dużej gęstości zaludnienia i ograniczonych rezerwach. W polityce Unii Europejskiej, w tym także w Polsce zwraca się coraz większą uwagę na rozwój zrównoważony (drugi priorytet Strategii Europa 2020), w tym także kwestie oszczędnego korzystania z zasobów wody, inwestowania w gromadzenie wody opadowej, jakości wód i gleb. Ważny jest tutaj także aspekt rozwoju inteligentnych technologii w tym zakresie. (...) Problematyka właściwego zarządzania zasobami wody oraz ochrony powierzchni ziemi jest ważną dziedziną w rozważaniach ekonomii środowiska a także gospodarki cyrkularnej, jako odpowiedzi na problemy zrównoważonego rozwoju. W tym aktualnym nurcie badawczym mieści się recenzowana monografia dotycząca relacji między wybranymi aspektami zarządzania wodą i powierzchnią ziemi a zaniedbaniami w zakresie właściwego planowania i zagospodarowania przestrzennego”.

DR HAB, INŻ. TERESA MIŚ, PROF. UR

„Monografia dotyczy ważnego problemu, jakim jest ocena zarządzania ochroną środowiska w Polsce. Jest obszerna, składa się z wprowadzenia, trzech rozdziałów tematycznie powiązanych oraz literatury. (...). Podjęta tematyka jest niezwykle istotna i aktualna. Autorzy dokonali oceny zarządzania ochroną środowiska w Polsce. Rolnictwo intensywnie korzysta z zasobów przyrody, kształtuje tkankę społeczno-kulturową obszarów wiejskich oraz oddziałuje na systemy ekologiczne i dlatego właśnie potrzeba respektowania zasad zrównoważonego rozwoju jest szczególnie ważna. Ma to szczególne odniesienie do rolnictwa, w którym liczba podmiotów gospodarczych jest duża, a wieloaspektowa zmienność i różnorodność sprawia, że ich ocena jest wysoce skomplikowana metodycznie. (...) Analizowane zagadnienie oprócz nauk o zarządzaniu jest umiejscowione w ekonomii zrównoważonego rozwoju, która jest jednym ze współczesnych nurtów. Rozwija się ona na gruncie ekonomii politycznej i koncepcji trwałego rozwoju. Wytoczne tego nurtu bardzo wyraźnie wpisują się w dział gospodarki, jakim jest rolnictwo i powiązane z nim działy gospodarki narodowej. Mimo rozwoju tej koncepcji w nauce, w praktyce ciągle zauważa się, że cel ekonomiczny przeważa nad celami ekologicznymi i etycznymi”.

DR HAB. PIOTR BÓRAWSKI, PROF. UWM

IBG
INSTYTUT BADAŃ
GOSPODARCZYCH

