



**POLITECHNIKA
GDAŃSKA**

WYDZIAŁ ARCHITEKTURY



WFOŚiGW
w Gdańsku

Gdańsk, 2018-04-20

Michał Behnke
Kancelaria Radców Prawnych „CIC”
Pikor, Behnke, Dmoch, Fryzowski Sp. p.
Gdynia

Ochrona krajobrazu w ocenach oddziaływania na środowisko - uwarunkowania prawne

Tekst przygotowany dla potrzeb projektu nr RV-4/2018
finansowanego przez WFOŚiGW w Gdańsku:

Ochrona krajobrazu w ocenach oddziaływania na środowisko w świetle współczesnych uwarunkowań prawno-metodologicznych

Zgodnie z art.62 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 środowisko¹, w ramach takich ocen określa się, analizuje oraz ocenia m.in. bezpośredni i pośredni wpływ danego przedsięwzięcia na: a) środowisko oraz ludność, w tym zdrowie i warunki życia ludzi, b) dobra materialne, c) zabytki, d) krajobraz, w tym krajobraz kulturowy, jak też wzajemne oddziaływanie między ww. elementami. Wnioski w tym zakresie tworzą podstawę dla określenia możliwości oraz sposobów zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz wymaganego zakresu monitoringu.

Krajobraz stanowi zatem zarówno bezpośredni i samodzielny przedmiot oraz odnośnik dla oceny oddziaływania na środowisko, jak i powinien być rozpatrywany w tej ocenie w szerszym kontekście, jako element środowiska jako całości, element biotopu i biocenozy, z akcentem na ocenę stanu lub funkcji elementów przyrodniczych budujących ten krajobraz.

Podejście takie koresponduje z ustawowymi definicjami środowiska i środowiska przyrodniczego. Stosownie do brzmienia art.3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², przez „środowisko” rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, »krajobraz«, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami; w myśl art. 5 pkt 20

¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1405 ze zm.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 519 ze zm.

ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody³ natomiast, „środowiskiem przyrodniczym” jest, właśnie: »krajobraz« wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Krajobraz jest w tym świetle, co warte zauważenia, elementem różnorodności biologicznej oraz wyznacznikiem środowiska przyrodniczego. Wymagań oceny i ochrony krajobrazu nie uchyla przy tym fakt, iż krajobraz został przekształcony, w tym pod wpływem czynników antropogenicznych.

Taka ranga krajobrazu jest niestety często marginalizowana zarówno w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, jak i oceny dotyczącej przedsięwzięć.

W kontekście tym jako oczywisty jawi się wniosek, sformułowany m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 lutego 2006 r. sygn. II OSK 547/05, iż „Ochrona środowiska obejmuje również krajobraz”. Jeśli tak, to, nawiązując ponownie do art.62 ustawy ocenowej, sposoby zapobiegania i zmniejszania negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na krajobraz, jakie mają być rezultatem oceny oddziaływania, mogą być formułowane z wykorzystaniem definicji „ochrony krajobrazowej” (art. 5 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody), „ochrony środowiska” (art.3 pkt 13 ustawy – Prawo ochrony środowiska) i „ochrony przyrody” (art.2 ustawy o ochronie przyrody).

„Ochrona krajobrazowa” polega na zachowaniu cech charakterystycznych danego krajobrazu. W dawnej nomenklaturze mówi się tu o zachowaniu swojskości krajobrazu.

„Ochrona środowiska” polega na podjęciu lub zaniechaniu działań, umożliwiających zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Służyć temu mają m.in. racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom, przywracanie elementów przyrodniczych do stanu właściwego. W działania takie wpisuje się zatem także, prawie już wyparte z praktyki, pojęcie „uprawy krajobrazu”, rozumianej jako „zabiegi skierowane na krajobraz jako organiczną całość, a mające na celu jego uzdrowienia i usprawnienie” (A. Wodziczko). Składowymi tej „uprawy” są: ochrona krajobrazu, pielęgnowanie krajobrazu, kształtowanie krajobrazu. W obu definicjach: ochrony środowiska i uprawy krajobrazu, zwraca uwagę podobieństwo metody. „Zanieczyszczeniem”, o jakim mowa w przywołanych przepisach, jest, zgodnie z art.3 pkt 49 ustawy – Prawo ochrony środowiska, m.in. emisja, która może być szkodliwa dla stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać »walory estetyczne« środowiska. Kompensacją przyrodniczą, za art.3 pkt 8 tego aktu, jaka miałyby stanowić sposób odwrócenia skutków takiej emisji, jest zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie »walorów krajobrazowych«.

„Ochrona przyrody” polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, w tym krajobrazu. Celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień. Przepisy o ochronie przyrody podkreślają również aspekt ochrony krajobrazu wizualnego, czyniąc przedmiotem planów ochrony i zadań ochronnych dla niektórych form ochrony przyrody: przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, wyznaczone w obrębie krajobrazów priorytetowych.

Prawne rozumienie „krajobrazu”, obok przepisów dotyczących środowiska i przyrody, wynika również z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

przestrzennym⁴ oraz ustawy z dnia z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁵. Ustawy te dokonują wzajemnie odesłań w tej materii. Przedmiotem oceny oddziaływania na środowisko, powinny zostać uczynione w konsekwencji:

- 1) „krajobraz” - jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e ustawy planistycznej, art. 5 pkt 2e ustawy o ochronie przyrody);
- 2) „krajobrazy priorytetowe”- tj. krajobrazy szczególnie cenne dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako takie wymagające zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 2 pkt 16f ustawy planistycznej, art. 5 pkt 23a ustawy o ochronie przyrody);
- 3) „krajobraz kulturowy” – jako postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze i wytwory cywilizacji, historycznie ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych i działalności człowieka (art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków, art.5 pkt 2f ustawy o ochronie przyrody);
- 4) walory krajobrazowe - wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, estetyczno-widokowe obszaru oraz związane z nimi rzeźbę terenu, twory i składniki przyrody oraz elementy cywilizacyjne, ukształtowane przez siły przyrody lub działalność człowieka (art.5 pkt 23 ustawy o ochronie przyrody);
- 5) walory estetyczne środowiska.
Źródłami danych związanych z krajobrazem i jego ochroną mogą być:
 - a) monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej prowadzony w ramach państwowego monitoringu środowiska na podstawie art.112 ustawy o ochronie przyrody; monitoring przyrodniczy polega na obserwacji i ocenie stanu oraz zachodzących zmian w składnikach różnorodności biologicznej i krajobrazowej, w tym typów siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem typów siedlisk przyrodniczych i gatunków o znaczeniu priorytetowym, a także na ocenie skuteczności stosowanych metod ochrony przyrody;
 - b) wyniki audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; wyniki te kształtują m.in. plan ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego (art.20 ustawy o ochronie przyrody), jak też decydują o wyznaczeniu, w granicach krajobrazów priorytetowych na obszarze chronionego krajobrazu i parku krajobrazowego, stref chronionego krajobrazu (stanowiących w szczególności przedpola ekspozycji, osie widokowe, punkty widokowe oraz obszary zabudowane wyróżniające się lokalną formą architektoniczną, istotne dla zachowania walorów krajobrazowych obszaru chronionego krajobrazu);
 - c) wykazy obiektów o istotnym znaczeniu historycznym i kulturowym na terenie parku krajobrazowego i w obszarze chronionego krajobrazu;
 - d) rejestr zabytków i gminne ewidencje zabytków,
 - e) opracowania ekofizjograficzne sporządzane dla potrzeb dokumentów planistycznych;
 - f) studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego;
 - g) akty tworzące parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (gdzie przedmiotem ochrony są walory krajobrazowe).

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.

⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 2187 ze zm.

Dopiero w takim kontekście odczytywać należy bezpośrednio uregulowania dotyczące oceny oddziaływania na środowisko, w szczególności prognozy i raportu oceny oddziaływania na środowisko.

Z góry zaznaczyć też trzeba, że identyfikacja, analiza i ocena aspektów dotyczących krajobrazu w ocenie oddziaływania na środowisko dotyczyć będzie tego krajobrazu tak bezpośrednio, jako elementu analizy przyrodniczej, jak i pośrednio – jako przedmiotu wymagań dotyczących sposobu zagospodarowania terenu, ochrony krajobrazu lub zakazów i ograniczeń, wpływających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, aktów tworzących formy ochrony przyrody czy planów ochrony.

W podejściu do oceny oddziaływania, jak i jako determinanta dla jej wniosków, zastosowanie będą miały zasady ogólne prawa ochrony środowiska, a szczególności zasada kompleksowości ochrony środowiska („ochrona jednego lub kilku elementów przyrodniczych powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony pozostałych elementów”), zapobiegania („kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu”) i przezorności („kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”).

Zgodnie z art.63 ust.1 pkt 2 lit. g ustawy o ocenie, kryterium przemawiającym za potrzebą przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko jest „usytuowanie przedsięwzięcia, z uwzględnieniem możliwego zagrożenia dla środowiska, w szczególności przy istniejącym i planowanym użytkowaniu terenu, zdolności samooczyszczania się środowiska i odnawiania się zasobów naturalnych, walorów przyrodniczych i krajobrazowych oraz uwarunkowań miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - uwzględniające: (...) obszary o krajobrazie mającym znaczenie historyczne, kulturowe lub archeologiczne”.

W myśl art.51 ust.2 tej ustawy, prognoza oddziaływania na środowisko określa, analizuje i ocenia m.in. przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednio, pośrednio, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na: różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne –z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy.

Stosownie do art.66 ust.1 ustawy o ocenie, raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko powinien zawierać informacje umożliwiające analizę kryteriów wymienionych w art. 62 ust. 1 oraz zawierać m.in.:

- opis krajobrazu, w którym dane przedsięwzięcie ma być zlokalizowane (pkt 3a);
- porównanie oddziaływań analizowanych wariantów na:
 - a) ludzi, rośliny, zwierzęta, grzyby i siedliska przyrodnicze, wodę i powietrze,
 - b) powierzchnię ziemi, z uwzględnieniem ruchów masowych ziemi, i krajobraz,
 - c) dobra materialne,
 - d) zabytki i krajobraz kulturowy, objęte istniejącą dokumentacją, w szczególności rejestrem lub ewidencją zabytków,
 - e) formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszarów Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych,
 - f) elementy wymienione w art. 68 ust. 2 pkt 2 lit. b (zakres i szczegółowość wymaganych danych pozwalających scharakteryzować przedsięwzięcie, rodzaje oddziaływań oraz elementy środowiska wymagające szczegółowej analizy) , jeżeli zostały uwzględnione w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko lub jeżeli są wymagane przez właściwy organ,

- g) wzajemne oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a-f; (pkt 6a)
- dla dróg będących przedsięwzięciami mogącymi zawsze znacząco oddziaływać na środowisko - określenie założeń do programu zabezpieczenia istniejących zabytków przed negatywnym oddziaływaniem planowanego przedsięwzięcia oraz ochrony krajobrazu kulturowego (pkt 10).

Celem i skutkiem analiz ma być opis przewidywanych działań mających na celu unikanie, zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, w szczególności na formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, w tym na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, oraz ciągłość łączących je korytarzy ekologicznych, wraz z oceną ich skuteczności odpowiednio na etapach realizacji, eksploatacji i likwidacji przedsięwzięcia.

Wyniki oceny oddziaływania na środowisko w tym zakresie mogą stać się podstawą dla wskazania przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach innego niż pierwotnie wnioskowany wariantu realizacji przedsięwzięcia, pod rygorem odmowy zgody na realizację przedsięwzięcia, gdyby inwestor na taki wariant nie wyraził zgody (art.81 ust.1 ustawy ocenowej).

Ocena oddziaływania planowanego dokumentu lub przedsięwzięcia na krajobraz, będzie również, pośrednio, wynikiem analizy:

- 1) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 2) dokumentów tworzących formy ochrony przyrody, jak też planów ochrony i planów zadań ochronnych dla obszarów poddanych ochronie w tych formach,
- 3) rejestru i ewidencji zabytków.

Kolizja z ustaleniami, nakazami, ograniczeniami i zakazami, wynikającymi z powyższych aktów i dokumentów, może być podstawą do odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

W odniesieniu do dokumentów planowania i zagospodarowania przestrzennego, jako zasadę przyjmuje się, że przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie jego walorów krajobrazowych (art.71 ust.3 ustawy – Prawo ochrony środowiska). W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, m.in. przez zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych (art.72 ust.1 pkt 5 ww. ustawy). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Ponadto, linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe ma się przeprowadzać i wykonywać w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym ochronę walorów krajobrazowych i możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt (art.73 ust.1 i 2 tej ustawy).

Zgodnie z art.15 ust.2 ustawy planistycznej, w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3);
- zasady kształtowania krajobrazu (pkt 3a);
- zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4);

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (pkt 7).

Brak ustaleń planu w tym zakresie może ważyć na ocenie jego legalności i stać się podstawą dla stwierdzenia nieważności wprowadzającej go uchwały rady gminy.

Zgodnie z art.80 ust.2 ustawy ocenowej, właściwy organ, co do zasady, wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

W innym wątku – w świetle art.37 ust.2 ustawy o ochronie przyrody, jeżeli działania na obszarze Natura 2000 zostały podjęte sprzecznie z ustaleniami planu zadań ochronnych lub planu ochrony, regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich - dyrektor właściwego urzędu morskiego, wydaje decyzję, w której nakazuje, w zależności od potrzeb, ich natychmiastowe wstrzymanie lub podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub działań naprawczych, chyba że przeprowadzona ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym na cele działań ochronnych określone w planie zadań ochronnych lub planie ochrony, albo mimo znaczącego negatywnego oddziaływania spełnione są przesłanki, o których mowa w art. 34, dopuszczające realizację przedsięwzięcia (brak alternatyw, konieczne względy nadrzędnego interesu publicznego w realizacji przedsięwzięcia, możliwa kompensacja). Wedle art.6 pkt 11 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie⁶, szkodą w chronionych siedliskach przyrodniczych (mającą znaczący negatywny wpływ na osiągnięcie lub utrzymanie właściwego stanu ochrony tych siedlisk przyrodniczych), nie jest szkoda wynikająca z uprzednio zidentyfikowanego negatywnego wpływu, będącego następstwem działania podmiotu korzystającego ze środowiska zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach albo postanowieniami kończącymi ponowne postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko albo ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000. Stąd też zarówno możliwa kolizja ocenianego dokumentu strategicznego lub planistycznego lub przedsięwzięcia z planami ochrony lub zadań ochronnych, jak i możliwość spełnienia kryteriów wystąpienia szkody w środowisku, powinny zostać objęte, w tym ze względu na powiązanie z i skutki dla krajobrazu, procesem oceny oddziaływania na środowisko. Przepisy te kształtują zarazem wagę i odpowiedzialność, jaka wiąże się z procesem tej oceny.

Dostrzec także trzeba, iż do ochrony krajobrazowej nawiązują przepisy dotyczące usuwania drzew. Skoro, zgodnie z art. 83c ust.4 ustawy o ochronie przyrody, organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu: 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie, 2) wartość kulturową, 3) walory krajobrazowe, 4) lokalizację, to kryteria te powinny również tworzyć szczyt analizie zagadnień inwentaryzacji zieleni i gospodarki zielenią, podejmowanej w procesie oceny oddziaływania na środowisko.

Mimo często braku takiego postrzegania zagadnień krajobrazu i wymagań jego ochrony, są one jednak, jak wynika to ze wskazanych wyżej przepisów i relacji między nimi, ważnym elementem oceny oddziaływania na środowisko.

⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 1789 ze zm.