

**BARBARA MASTALSKA-CETERA
PIOTR KRAJEWSKI**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

OBSZARY NATURA 2000 JAKO UWARUNKOWANIE PLANOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Abstract: Natura 2000 as a Determinant of Local Development Planning. Natura 2000 sites are a new nature conservation form within the Polish borders introduced since 2004. They are appointed on the basis of the same rules across the EU. Those protective sites introduce new duties on local authorities including updating the planning documents, the execution of environmental impact assessments, what often leads to conflict situations. The aim of the study was to determine the role of Natura 2000 sites in the spatial planning. One analyzed the records of planning documents of Natura 2000 sites located within the Bolesławiec County, which belongs to the province of Lower Silesia. Among 9 sites lying within the county 5 have projects of spatial plans. Thus, they are the basis for the effective management of them.
Key words: Bolesławiec County, Natura 2000 sites, spatial planning.

Wstęp

Według zapisów *Ustawy o ochronie przyrody* z 2004 r. podstawową funkcją obszarów chronionych jest ochrona zasobów przyrody przed ich dewastacją oraz niewłaściwym użytkowaniem. Ich główna funkcja może nakładać wiele ograniczeń na działalność gospodarczą. Zgodnie jednak z zasadami zrównoważonego rozwoju, jeśli to możliwe, nie należy w ich granicach hamować rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z powyższym obszary cenne mogą mieć wręcz stymulujący wpływ zarówno na gospodarkę lokalną, jak i lokalną społeczność [Zielińska 2013]. Tym samym nie powinny być czynnikami ograniczającymi możliwości rozwoju gmin, czy też regionów [Mastalska-Cetera 2007]. W zależności od formy ochrony mogą one pełnić różne funkcje: turystyczno-rekreacyjne, estetyczno-duchowe, naukowe, lecznicze, rolnicze, leśne oraz środowiskowe. Warunkiem pełnienia określonej funkcji musi być jednak jej połączenie ze środowiskiem przyrodniczym, zakładając ochronę

jego potencjału. Jak podaje Zielińska [2013] funkcjonowanie całego systemu obszarów chronionych uzależnione jest m.in. od: odpowiednich instrumentów prawnych, organizacyjnych, ekonomicznych, wprowadzenia monitoringu, pełnego wykorzystywania dostępnych narzędzi (planów ochrony), wprowadzania wymagań ochrony do opracowywanych dokumentów strategiczno-planistycznych wszystkich szczebli, podnoszeniu świadomości ekologicznej.

Spośród możliwych do wprowadzenia form ochrony są elementy europejskiej sieci ekologicznej tworzonej w formie obszarów Natura 2000. Obszary naturalne w Polsce powoływane są od 2004 r., obejmują obecnie ponad 20% powierzchni naszego kraju. Stanowią zatem bardzo ważny czynnik wpływający na gospodarowanie przestrzenią, którego znaczenie może jeszcze wzrastać, gdyż proces poszerzania sieci Natura 2000 nie jest jeszcze zakończony. W samym woj. dolnośląskim obszary naturalne stanowią ok. 21% powierzchni województwa, a istnieją postulaty o włączenie kolejnych 529 ha [Świerkosz *et al.* 2012]. Celem prezentowanego opracowania było przedstawienie roli obszarów Natura 2000 w funkcjonowaniu regionów, w tym m.in. właściwym gospodarowaniu przestrzenią. Ze względu na ilość i różnorodność elementów sieci Natura 2000 do analiz wybrano gminy należące do powiatu bolesławieckiego. Podstawę opracowania stanowiła analiza zapisów dokumentów strategiczno-planistycznych dotyczących zarówno gmin, jak i samych obszarów naturalnych. Przeprowadzone analizy należy traktować jako badania wstępne nad oceną zaangażowania w zarządzaniu siecią.

1. Obszary Natura 2000

Obszary i obiekty odznaczające się wyjątkowymi walorami przyrodniczymi mogą być obejmowane różnymi formami ochrony prawnej. Powołuje się je głównie w celu zachowania zasobów, tworów, składników przyrody nieożywionej, różnorodności biologicznej oraz ochrony walorów krajobrazowych. Zgodnie z zapisami ustawowymi może być powoływanych 5 powierzchniowych oraz 5 indywidualnych form ochrony [Ustawa 2004].

Najmłodszą w polskim systemie formą ochrony powierzchniowej są obszary Natura 2000, powoływane jako:

- Obszary specjalnej ochrony ptaków (OSOP);
- Specjalne obszary ochrony siedlisk (SOOS);
- Obszary mające znaczenie dla Wspólnoty

Są one tworzone ze względu na szczególnie cenne dla całej Wspólnoty walory. Przedmiotem ochrony są określone siedliska przyrodnicze lub określone gatunki. W przypadku obszarów Natura 2000 najczęściej chronione są wytypowane fragmenty na określonym obszarze [Habuda 2013]. Ich powoływanie regulowane jest tzw. Dyrektywą ptasią – *Dyrektywy Rady 79/409/EWG z 2 kwietnia 1979 o ochronie dziko*

żyjących ptaków oraz tzw. Dyrektywą siedliskową (habitatową) – *Dyrektywa Rady 92/43/EWG z 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory*.

Jak podaje Habuda [2013] reżim prawny obszarów naturalnych nie jest jednoznaczny. Wpływ np. może mieć jego odrębność lub posiadanie wspólnych części z innym obszarem chronionym. Podstawowym czynnikiem warunkującym określone działania i zabiegi są same chronione siedliska. W przypadku Obszarów Natura 2000 nie można ustalić wspólnej listy ograniczeń, jak w przypadku większości form ochrony. Są one tworzone i funkcjonują według tych samych wspólnych dla sieci przepisów prawnych, jednak szczegółowe wytyczne są zróżnicowane. Główną i wspólną zarazem wytyczną dla wszystkich działań podejmowanych na obszarach naturalnych jest zakaz podejmowania działań mogących istotnie negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 [Ustawa 2004, art. 33]

Podobnie jak cały system ochrony, obszary naturalne często budzą niechęć społeczne. Ekologiczna sieć Natura 2000 może wpływać na wzrost zainteresowania lokalnymi walorami środowiska przyrodniczego powodując jednocześnie konsekwencje formalnoprawne [Guzal-Dec 2011]. Przy czym znacznie bardziej odczuwalne są one w społecznej percepcji na obszarach, które nie były wcześniej objęte innymi formami ochrony. Istotnym problemem zarówno na etapie wyznaczania obszarów Natura 2000, jak i zarządzania ich ochroną jest brak konieczności zgody właściciela nieruchomości, która ma być objęta siecią ekologiczną [Habuda 2011]. Może przyczyniać się to do sytuacji konfliktowych wynikających z ograniczania prawa własności czy też ograniczania działań mogących oddziaływać na sąsiadujące obszary naturalne.

Obszary sieci Natura 2000 mogą odgrywać ważną rolę w kreowaniu zrównoważonego rozwoju. Wśród pozytywnych aspektów funkcjonowania tych obszarów chronionych należy wymienić:

- ochronę wrażliwych komponentów przyrodniczych, poprawę jakości powietrza i wód;
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego;
- możliwość dostępu do funduszy pozabudżetowych;
- rozwój rolnictwa ekologicznego, turystyki;
- wprowadzanie technologii przyjaznych środowisku;
- aktywizację społeczną.

Podstawowym problemem funkcjonowania sieci bardzo często jest niewiedza i brak odpowiednich narzędzi. Jak podaje Guzal-Dec dokumenty sporządzane na poziomie gminy często obarczone są niedociągnięciami, dlatego należy podkreślić konieczność ich prawidłowego przygotowywania oraz przekształcania już istniejących dokumentów strategicznych. Wpłynęłoby to pozytywnie na kreowanie zrównoważonego rozwoju. Autorka wskazuje m.in. na konieczność:

- tworzenia rozbudowanego źródła informacji przestrzennej dającego dobre podstawy planowania rozwoju;

- opracowywania pełnego zestawu dokumentów planistycznych pełnych w treści oraz o prawidłowej strukturze;
- okresowego uaktualniania istniejących dokumentów;
- uwzględniania zasobów środowiska w określaniu możliwości ich wykorzystania gospodarczego;
- wpłynięcia na aktywność władz samorządowych [Guzal-Dec 2011].

2. Podstawy zarządzania obszarami Natura 2000

Obszary naturowe powstają we wszystkich państwach UE na podstawie dwóch wymienionych wcześniej dyrektyw, określających m.in. działania w zakresie zarządzania siecią, w tym:

- opracowywanie planów zarządzania (w Polsce planów ochrony i planów zadań ochronnych);
- przygotowywanie ocen oddziaływania planów i przedsięwzięć na obszar Natura 2000;
- możliwość zastosowania środków kompensujących w szczególnych przypadkach [Dubel *et al.* 2010].

Ponadto, bardzo ważny jest prawny obowiązek przestrzegania wymogów sieci Natura 2000 w innych dokumentach o charakterze planistycznym. Zapisy wymienionych dyrektyw zostały uwzględnione w prawie polskim przez zapisy *Ustawy o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r. Ustawa* ta m.in. określa ogólne zasady zarządzania obszarami Natura 2000. W granicach obszarów naturalnych dopuszczalne jest utrzymanie dotychczasowego sposobu gospodarowania, jednak zgodnie z zapisem art. 33 nie może to negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru.

Podstawowym narzędziem wspomagającym proces zarządzania siecią Natura 2000 powinny być plany zadań ochronnych określające cele działań ochronnych. Według ustawowo określonych wytycznych sporządza się je w ciągu 6 lat od ustanowienia obszaru specjalnej ochrony ptaków lub zatwierdzenia przez Komisję Europejską obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty [*Ustawa* 2004]. Z wymogu sporządzenia ww. dokumentu mogą być zwolnione obszary, które pokrywają się w całości lub częściowo z inną formą ochrony przyrody posiadającą dokumenty planistyczne uwzględniające zakres planu zadań ochronnych. Plany zadań ochronnych tracą ważność, gdy dla danego obszaru zostanie ustanowiony plan ochrony. Są one ustanawiane rozporządzeniem ministra właściwego do spraw ochrony środowiska na 20 lat. Mogą być jednak zmienione, jeśli pojawia się potrzeba ochrony siedlisk naturalnych.

Projekty planów zadań ochronnych, jak i planów ochrony sporządzane są z udziałem społeczeństwa i wiążącą się z tym możliwością wnoszenia uwag i wniosków. Różny jest jednak termin, w przypadku planu zadań ochronnych w fazie sporządzania projektu, natomiast dla planu ochrony opiniowany jest już gotowy projekt.

Plany ochrony określają „warunki utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony, zachowania lub spójności” [Habuda 2013, s. 101]. Są w nich zawarte ustalenia do innych planów, w tym również do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Z obszarami Natura 2000 wiąże się wymóg sporządzania dla planowanych przedsięwzięć, planów czy też programów ocen ich oddziaływania na środowisko. Obowiązek jej przeprowadzenia jest koniecznym etapem procesów inwestycyjnych [*ibidem*]. W większości przypadków oceny wskazują, że nie ma przeszkód do realizacji inwestycji czy też planów. Jeśli jednak ocena wskazuje na zagrożenia dla siedlisk czy gatunków, istnieje obowiązek wprowadzenia zmian zapewniających ich ochronę.

3. Obszary Natura 2000 w powiecie bolesławieckim

Powiat bolesławiecki położony jest w południowo-zachodniej części Polski, w woj. dolnośląskim, blisko granicy z Niemcami oraz Czechami. Całkowita powierzchnia powiatu wynosi 1305,37 km² i jest zamieszkiwana przez 90 420 mieszkańców (gęstość zaludnienia to 69 osób na km²). W skład powiatu wchodzi następujące gminy: gmina miejska – Bolesławiec, gmina miejsko-wiejska – Nowogrodzic, gminy wiejskie: Bolesławiec, Gromadka, Osiecznica, Warta Bolesławiecka oraz miasta Bolesławiec i Nowogrodzic.

Powiat bolesławiecki jest drugim co do wielkości w woj. dolnośląskim i należy do rejonów województwa o najwyższym poziomie lesistości (50% ogólnej powierzchni). Największym kompleksem leśnym jest część Borów Dolnośląskich.

Na atrakcyjność powiatu wpływają zarówno położenie, kompleksy leśne, zabytki, jak i rozwinięta baza turystyczna. Szczególne walory przyrodnicze powiatu bolesławieckiego są chronione w ramach utworzenia rezerwatów przyrody: Buczyzna Piotrowicka, Torfowisko Borówki, Brzeźnik (211,9 ha), Przemkowskiego Parku Krajobrazowego (10 562,6 ha) oraz obszaru chronionego krajobrazu (600,0 ha). Powierzchnia chroniona w ramach krajowego systemu ochrony (9% powierzchni ogólnej powiatu) znacznie wzrosła w wyniku utworzenia w granicach powiatu 9 obszarów sieci Natura 2000. Spośród obszarów naturalnych badanego powiatu 5 znajduje się całościowo w jego granicach, pozostałe wychodzą poza granice powiatu (tab. 1). Powiat bolesławiecki ma również 191 pomników przyrody.

Analiza dokumentów planistycznych zarówno gminnych, jak i naturalnych wskazuje, że istnieją dobre podstawy właściwego zarządzania siecią ekologiczną. Jednocześnie należy podkreślić, że rozwój gmin wchodzących w skład powiatu bolesławieckiego ze względu na występowanie obszarów Natura 2000 nie powinien być ograniczany.

Badane gminy w większości posiadają aktualne dokumenty planistyczne, wyjątkiem jest gmina Wegliniec, która obecnie jest w trakcie sporządzania zmiany *SU-*

Tabela 1

Obszary Natura 2000 w granicach powiatu bolesławieckiego

Nazwa obszaru	Gmina	Powierzchnia obszaru (ha)
<i>Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków (OSOP)</i>		
Bory Dolnośląskie	Osiecznica, Nowogrodziec, Bolesławiec, Gromadka	172 093,4
<i>Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk(SOOS)</i>		
Wrzosowisko Przemkowskie	Osiecznica, Bolesławiec	6 663,7
Żwirownie w Starej Olesznej	Bolesławiec	41,8
Dolina Dolnej Kwisy	Osiecznica, Nowogrodziec	5 972,2
Wrzosowisko Świętoszowsko-Ławszowskie	Osiecznica, Bolesławiec	10 141,6
Uroczyska Borów Dolnośląskich	Osiecznica, Nowogrodziec	8 067,8
Gałuszki w Chocianowie	Gromadka	29,5
Dąbrowy Kliczkowskie	Osiecznica	552,9
Jelonek Przemkowski	Gromadka	62,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Świerkosz *et al.* 2012].

iKZP. Tym samym są w nich zawarte uwarunkowania wynikające z istnienia obszarów Natura 2000. Gminy charakteryzują się prawie 100% stopniem pokrycia ich powierzchni planami miejscowymi. Są to przede wszystkim plany sporządzone na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.*

Znaczna liczba utworzonych obszarów obejmująca ponad 50% powierzchni powiatu wprowadza ograniczenia w gospodarowaniu wynikające z celów ochrony. Mogłoby to powodować sytuacje konfliktowe. Jednak spośród 9 obszarów naturalnych tego powiatu 5 zostało objętych działaniem w ramach projektu *Opracowanie planów zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 na obszarze Polski* (tab. 2). Efektem są projekty planów zadań ochronnych. Przeprowadzona analiza zapisów planów wskazała, że stanowią one bardzo ważne narzędzie zarówno w stosunku do obszarów Natura 2000, jak i gmin. Sformułowane projekty planów zadań ochronnych zawierają dokładne opisy granic obszaru wraz z mapą obszaru, co znacznie polepszy wiedzę na temat zasięgu sieci w gminach, uzupełniają informacje na temat prawa własności. W projektach zawarta jest identyfikacja zagrożeń w stosunku do poszczególnych siedlisk oraz działania ochronne wraz z określeniem podmiotów odpowiedzialnych za nie (tab. 2). Ze względu na proces gospodarowania przestrzenią, na dobór optymalnych sposobów gospodarowania ważne są zapisy planów będące wskazaniem do dokumentów planistycznych różnego szczebla. W przypadku badanych obszarów stwierdzono jedynie wskazania do planu miejscowego miejscowości Trzebień (gmina Bolesławiec), zapisy pozostałych dokumentów nie wymagają uzupełnienia. Jednym z celów planów zadań ochronnych jest również określenie konieczności oraz ewen-

Wybrane zapisy projektów planów zadań ochronnych

Nazwa obszaru	Zagrożenia	Wskazania do dokumentów
Bory Dolnośląskie (OSOP)	<ul style="list-style-type: none"> – usuwanie drzew w ramach gospodarki leśnej, – sukcesja roślinności, – zalesianie poligonów wojskowych, łąk, pastwisk, – fragmentacja obszarów leśnych przez drogi szybkiego ruchu 	w stosunku do dokumentów powiatu bolesławieckiego brak wskazań
Wrzosowisko Przemkowskie (SOOS)	<ul style="list-style-type: none"> – niedostosowanie zabiegów hodowlanych, – sukcesja roślinności na wrzosowiskach, – zalesianie, wapnowanie wrzosowisk, – wycinka starych drzewostanów 	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wsi Trzebień – zmiana przeznaczenia terenu na tereny zieleni objęte formami ochrony
Żwirownie w Starej Olesznej (SOOS)	<ul style="list-style-type: none"> – niewłaściwie zaplanowana rekultywacja, – presja rekreacyjna, (zaśmiecanie, zadeptywanie terenu), – wzmożony ruch plażowiczów, – wprowadzanie infrastruktury turystycznej (pole kempingowe), – intensywne użytkowanie rekreacyjne 	brak wskazań
Dolina Dolnej Kwisy (SOOS)	<ul style="list-style-type: none"> – intensyfikacja lub zaniechanie koszenia, – przekształcanie łąk w grunty orne, <ul style="list-style-type: none"> – prace hydrotechniczne ingerujące bezpośrednio w koryto rzeki Kwisy i jej dopływy, – gospodarka leśna niedostosowana do wymogów ochrony siedlisk leśnych 	brak wskazań
Wrzosowisko Świętoszowsko-Ławszowskie (SOOS)	<ul style="list-style-type: none"> – sukcesja roślinności na wrzosowiskach, – zalesianie, wapnowanie, – wycinka starych drzewostanów, – regulacje cieków na obszarze, – rajdy samochodów terenowych, motocrossowe oraz wjazd <i>quadów</i>, – niedostosowanie gospodarki leśnej. 	brak wskazań

Źródło: Opracowanie własne na podstawie projektów planów zadań ochronnych.

tualnego terminu opracowania planu. Dla żadnego z analizowanych obszarów takiej konieczności nie wskazano. W przypadku 5 obszarów ekologicznej sieci stwierdzono, że nie ma konieczności przystąpienia do prac nad planami (tab. 2). Tym samym wskazano, że istniejące dokumenty mogą zapewnić ochronę sieci.

Zakończenie

Ustanowienie obszaru naturalnego narzuca gminom częściowo nowe obowiązki, szczególnie w zakresie prowadzenia polityki przestrzennej. Dokumenty planistyczne muszą uwzględniać uwarunkowania pojawiające się wraz z utworzeniem obszaru Natura 2000. Często wiąże się to z koniecznością wprowadzania zmian w obowiązujących dokumentach. Postanowienia dokumentów, nowe inwestycje muszą być podane ocenie oddziaływania na środowisko, co skutkuje decyzjami środowiskowymi zezwalającymi lub odmownymi. Wymienione obowiązki wiążą się z nakładami finansowymi, koniecznymi do pokrycia ze środków własnych gmin. Jednak wspomniane narzędzia skutecznego zarządzania obszarami naturalnymi należy traktować jako instrumenty wspomagające również procesy gospodarowania przestrzenią. Mogą być wykorzystywane w kreowaniu działalności gospodarczej, a co za tym idzie wpływać pozytywnie na procesy rozwoju gmin czy regionów. Należy zatem dołożyć starań, aby wzrastał poziom ochrony sieci ekologicznej przez opracowywanie wymaganych dokumentów.

Literatura

- Bałtomiuk A. (red.), 2011, *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. IRWiR PAN, Warszawa.
- Dubel A., Jamontt-Skotis M., Królikowska K., Stefańska J., Banrowska A., 2010, *Skuteczne zarządzanie obszarami Natura 2000*. Stowarzyszenie Rozwiązań Systemowych, Wrocław-Kraków.
- Guzal-Dec D., 2011, *Formalne strategie rozwoju badanych gmin objętych siecią Natura 2000*, [w:] *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*, A. Bałtomiuk (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Habuda A., 2011, *Status obszarów Natura 2000 w prawie polskim i unijnym*, [w:] *Natura jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich regionu Zielonych Płuc Polski*, A. Bałtomiuk, M. Kłodziński (red.). IRWiR PAN, Warszawa.
- Habuda A., 2013, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*. Difin, Warszawa.
- Mastalska-Cetera B., 2007, *Obszary chronione, szansa i zagrożenie dla rozwoju obszarów wiejskich*. Studia obszarów wiejskich, t. 12, Warszawa.
- Świerkosz K., Liberacka H., Łysiak M., Zajac K., 2012, *Obszary Natura 2000 na Dolnym Śląsku*. Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Wrocław.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. z 2004, nr 92, poz. 880).
- Zielińska A., 2013, *Gospodarowanie na obszarach przyrodniczo cennych w Polsce w kontekście rozwoju zrównoważonego*. Wyd. UE, Wrocław.