

Ochrona zwierząt jako zadanie organów gminy w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego na przykładzie Dolnego Śląska

Abstrakt: Tematem niniejszego tekstu są regulacje prawne wprowadzające obowiązek uwzględniania przez organy gminy w procedurze planistycznej wymagań ochrony środowiska, do której należy także ochrona zwierząt. Szczególna uwaga poświęcona zostanie ochronie łączności ekologicznej poprzez właściwe planowanie i zagospodarowanie przestrzenne przejść dla zwierząt i terenów wokół nich. Ochrona ta konieczna jest ze względu na rosnącą fragmentację obszarów cennych przyrodniczo, co spowodowane jest przede wszystkim szybkim rozwojem infrastruktury komunikacyjnej. Jego efekt stanowi spadek zmienności genetycznej oraz zwiększenie śmiertelności zwierząt, a budowa przejść dla zwierząt pozwala na zachowanie łączności ekologicznej między płatami środowiska rozdzielonymi szlakiem komunikacyjnym. Celem zobrazowania przedmiotowych zagadnień przedstawione zostaną rozwiązania wprowadzone na obszarze Dolnego Śląska.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ochrona środowiska, ochrona zwierząt, ochrona łączności ekologicznej, korytarz ekologiczny, Dolny Śląsk

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie regulacji prawnych w zakresie procedury planistycznej, które nakładają na organy gminy obowiązki związane z ochroną zwierząt. Aby cel ten zrealizować, wykorzystana zostanie metoda analizy prawnej, która pozwoli na badanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego (przede wszystkim u.p.z.p. oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹), poglądów repre-

¹ Zob. przepisy ustawy środowiskowej.

zentowanych przez przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Zobrazowaniu roli planowania przestrzennego w zakresie ochrony zwierząt posłuży zagadnienie ochrony łączności ekologicznej, której realizacja następuje m.in. dzięki właściwemu projektowaniu oraz uwzględnieniu w aktach planistycznych przejść dla zwierząt i właściwego zagospodarowania terenów wokół nich. Działania te pozwalają na przeciwdziałanie negatywnym skutkom szybkiego rozwoju infrastruktury komunikacyjnej, do których należą m.in. spadek zmienności genetycznej zwierząt oraz wzrost ich śmiertelności, spowodowany przede wszystkim kolizjami z pojazdami mechanicznymi. W tekście przedstawione zostaną rozwiązania przyjęte w tym zakresie na obszarze Dolnego Śląska.

Określana mianem podstawy samorządności terytorialnej² gmina jest jednostką samorządu terytorialnego³ znajdującą się najbliżej obywateli, a co za tym idzie – najlepiej znającą ich potrzeby i oczekiwania. Musi ona zatem wykonywać szereg zadań publicznych, które służyć mają zaspokojeniu potrzeb obywateli. Ustawa o samorządzie gminnym określa katalog otwarty spraw, które gmina musi realizować celem zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, co należy do jej zadań własnych. W katalogu tym prawodawca już na pierwszym miejscu wskazał zadania najważniejsze z punktu widzenia niniejszego opracowania, tj. ład przestrzenny, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną⁴.

Zadania z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego realizowane są przede wszystkim na podstawie u.p.z.p. Obejmuje ona swoim zakresem przedmiotowym takie zagadnienia jak: zasady kształtowania polityki przestrzennej przez j.s.t. i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Za podstawę tych działań przyjęte zostały ład przestrzenny i zrównoważony rozwój⁵. Zadaniem własnym gminy jest kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie⁶. Do najważniejszych aktów planistycznych na tym poziomie planowania przestrzennego należą plan ogólny (który zastąpił wciąż w praktyce obowiązujące

² Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 45.

³ Dalej j.s.t.

⁴ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.s.g.

⁵ Zob. art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

⁶ Zob. art. 3 ust. 1 u.p.z.p.

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy)⁷ oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁸. Plan ogólny oraz plan miejscowy są aktami prawa miejscowego (o czym ustawodawca wprost przesądza w u.p.z.p.)⁹, a co za tym idzie – źródłami prawa powszechnie obowiązującego w konstytucyjnym rozumieniu. O szczególnej pozycji gminy w planowaniu przestrzennym świadczy posiadane przez nią władztwo planistyczne. Uprawnienia gminy w zakresie ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być jednak nadużywane¹⁰.

W ramach zagadnienia ochrony zwierząt w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie sposób nie odnieść się do regulacji innych, istotnych aktów prawnych, m.in. pr. łow. Zgodnie z definicją legalną zawartą w ustawie pod pojęciem łowiectwa rozumiemy bowiem element ochrony środowiska przyrodniczego, oznaczający ochronę zwierząt łownych (zwierzyny) i gospodarowanie ich zasobami w zgodzie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej¹¹. Dla planowania i zagospodarowania przestrzennego istotne będą przede wszystkim regulacje dotyczące podziału na obwody łowieckie (dokonywanego w drodze uchwały sejmiku województwa, stanowiącej akt prawa miejscowego) oraz wyłączenia ze składu obwodów łowieckich¹².

1. Aspekty ochrony zwierząt w u.p.z.p.

W kontekście ochrony zwierząt w u.p.z.p. przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że prawodawca nie posłużył się tym pojęciem wprost w tekście aktu normatywnego. Do elementów obligatoryjnych uwzględnianych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należą natomiast wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych¹³. Jak podkreśla T. Bąkowski, nakaz uwzględniania w proce-

⁷ Dalej: studium.

⁸ Dalej: plan miejscowy lub mpzp.

⁹ Zob. art. art. 13a ust. 7 oraz art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

¹⁰ Zob. m.in. wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2021 r., VII SA/Wa 9/21, LEX nr 3186996.

¹¹ Zob. art. 1 pr. łow.

¹² Zob. odpowiednio art. 27 i art. 26 pr. łow.

¹³ Zob. art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

sach planistyczno-przestrzennych wymagań ochrony środowiska uznać należy za szczególny wyraz troski ustawodawcy o tę kategorię dóbr o charakterze powszechnym¹⁴. WSA w Gdańsku podkreślił natomiast, że ograniczenie właściciela w prawach do gruntu w kontekście ochrony środowiska i przyrody w planowaniu przestrzennym jest z jednej strony niekorzystne dla niego w sensie ekonomicznym i inwestycyjnym, z drugiej jednak stanowi działanie w jego interesie jako człowieka, bowiem zdrowe środowisko i przyroda mają coraz większe znaczenie w dobie kryzysu klimatycznego, stając się nie tylko dobrem ogólnym, lecz także indywidualnym¹⁵. W słowniczku ustawowym zawierającym definicje legalne w odniesieniu do środowiska ustawodawca odsyła do Prawa ochrony środowiska¹⁶, które definiuje środowisko jako 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 elementami¹⁷. Nie ulega zatem wątpliwości, że w ramach ochrony środowiska mieści się też ochrona zwierząt.

Jak już wcześniej wspomniano, do najważniejszych aktów planistycznych na poziomie lokalnym należą plan ogólny oraz plan miejscowy. W katalogu warunkowań, które uwzględnia się w planie ogólnym, ustawodawca zawarł m.in. znajdujące się na obszarze gminy formy ochrony przyrody oraz ich otuliny¹⁸. Prawodawca szczegółowo uregulował procedurę uchwalania planu ogólnego, której obligatoryjnym elementem jest przygotowanie przez organ wykonawczy gminy, a zatem przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, projektu tego aktu. Do czynności, które muszą zostać podjęte, należy wystąpienie do właściwych organów o uzgodnienia oraz opinie. Organami opiniodawczymi w odniesieniu do projektu planu ogólnego są m.in. regionalny dyrektor ochrony środowiska (jeżeli odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) oraz wojewódzki inspektor ochrony środowiska w określonym w ustawie zakresie¹⁹. Uzgodnień należy natomiast dokonać z dyrektorem parku narodowego (w zakresie ustaleń mogących mieć wpływ na

¹⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 18.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 687/20, LEX nr 3181298.

¹⁶ Zob. art. 2 pkt 3 u.p.z.p.

¹⁷ Zob. art. 2 pkt 39 p.o.ś.

¹⁸ Zob. art. 13b pkt 3 lit. a u.p.z.p.

¹⁹ Zob. art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. a tiret 4 i 9 u.p.z.p.

ochronę przyrody parku narodowego, w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny) oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń określonych w ustawie²⁰.

Wymagania ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu są również obligatoryjnym elementem określanym w mpzp, czyli akcie planistycznym, w którym dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu²¹. Jak już wcześniej wspomniano, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a także najważniejszym aktem w polskim systemie planistycznym. Charakter prawny mpzp skutkuje nadaniem wiążącego znaczenia zawartym w nim zapisów dotyczących ochrony środowiska²². Odnosi się to zatem także do ochrony zwierząt. Wymagania związane z ochroną środowiska muszą zostać spełnione w procedurze uchwalania planu miejscowego, m.in. organ wykonawczy gminy musi sporządzić projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, musi też wystąpić o opinie o projekcie planu do regionalnego dyrektora ochrony środowiska oraz wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w określonych w ustawie przypadkach²³.

2. Aspekty ochrony zwierząt w ustawie środowiskowej

Ustawa środowiskowa obejmuje swoim zakresem przedmiotowym takie kwestie, jak: zasady i tryb postępowania w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, ocenę oddziaływania na środowisko oraz transgranicznego oddziaływania na środowisko, zasady udziału społeczeństwa w ochronie środowiska, władze publiczne właściwe w sprawach udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, a także organy administracji właściwe w sprawach ocen oddziaływania na środowisko i transgranicznego oddziaływania na środowisko²⁴.

Ustawa wprowadza m.in. obowiązek przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, którą definiuje jako postępowanie w sprawie

²⁰ Zob. art. 13i ust. 3 pkt 5 lit. b tiret 3 i 4 u.p.z.p.

²¹ Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

²² A. Ociepa-Kubicka, *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1, s. 141.

²³ Zob. art. 17 pkt 4 i 6 lit. a tiret 3 i 6 ustawy środowiskowej.

²⁴ Zob. art. 1 ustawy środowiskowej.

oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu. W ramach postępowania należy uzgodnić stopień szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzić prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskać wymagane opinie oraz zapewnić możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu²⁵. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty planu ogólnego oraz mpzp, wyznaczający ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz projekty zmian tych aktów planistycznych²⁶. Organ opracowujący projekt planu ogólnego oraz planu miejscowego, czyli organ wykonawczy gminy, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko. Określa ona m.in. istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu, przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, 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, w tym przede wszystkim na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta i rośliny²⁷. W orzecznictwie podkreślono, że ustawa nie obliuguje do zamieszczenia prognozy oddziaływania na środowisko w Biuletynie Informacji Publicznej bądź na stronie internetowej²⁸.

Środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia określa decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach²⁹, której uzyskanie jest wymagane w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko³⁰. Celem postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań jest określenie optymalnych warunków zapewniających ochronę środowiska przy realizacji da-

²⁵ Zob. art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy środowiskowej.

²⁶ Zob. art. 46 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy środowiskowej.

²⁷ Zob. art. 51 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy środowiskowej.

²⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Kr 116/21, LEX nr 3195396.

²⁹ Dalej: decyzja środowiskowa.

³⁰ Zob. art. 71 ustawy środowiskowej.

nego przedsięwzięcia³¹. Aby stwierdzić istnienie obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej, organ musi dokonać własnych ustaleń co do kwalifikacji danej inwestycji, nie może natomiast opierać się wyłącznie na oświadczeniu inwestora dotyczącym oddziaływania inwestycji na środowisko³². Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach poprzedza wydanie innych decyzji przewidzianych w ustawach odrębnych, m.in. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu³³. Fakt, że przepis ustawy środowiskowej stawia wymóg dołączenia do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy decyzji środowiskowej, nie oznacza, że jej nieprzedstawienie stanowi brak formalny wniosku. Istnienie obowiązku uzyskania i przedstawienia decyzji środowiskowej to kwestia ocenna³⁴. Będzie to zatem zależne od dokonanych przez organ ustaleń w zakresie kwalifikacji konkretnej inwestycji, mianowicie czy jest to przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub też mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. W przypadkach niezastrzeżonych w ustawie dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, starosty oraz dyrektora regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych decyzję środowiskową wydaje organ wykonawczy gminy³⁵. Częścią postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, przeprowadzana przez organ właściwy do wydania decyzji³⁶.

3. Rola planowania i zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony łączności ekologicznej

Poważnym problemem i zagrożeniem dla różnorodności biologicznej jest fragmentacja krajobrazu. Nie ulega wątpliwości, że w aspekcie tym należy podejmować odpowiednie działania. Za jeden z podstawowych instrumentów ochrony środowiska uznaje się planowanie przestrzenne, a kluczowe znaczenie dla realizacji idei sieci ekologicznej mają dokumenty planistyczne poziomu lokalnego, które pozwalają na szczegółowe określenie przebiegu, zasięgu i granic

³¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Wr 60/21, LEX nr 3182123.

³² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2021 r., VII SA/Wa 342/21, LEX nr 3248820.

³³ Zob. art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy środowiskowej.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., II OSK 917/21, LEX nr 3198490.

³⁵ Zob. art. 75 ust. 1 pkt 4 ustawy środowiskowej.

³⁶ Zob. art. 61 ust. 2 ustawy środowiskowej.

korytarzy ekologicznych oraz konsekwentną realizację koncepcji, przy wykorzystaniu narzędzi gospodarowania przestrzenią³⁷.

Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska wydała broszurę *Dobre praktyki w zakresie zagospodarowania przestrzennego wokół przejść dla zwierząt*, skierowaną przede wszystkim do samorządów lokalnych oraz planistów przestrzennych. Definiuje ona zagrożenia dla prawidłowego funkcjonowania przejść dla zwierząt wynikające z istniejącego i planowanego zagospodarowania terenów oraz przedstawia zalecenia odnośnie do treści aktów planistycznych, celem zachowania funkcjonalności przejść dla zwierząt³⁸.

Budowa przejść dla zwierząt stanowi element ochrony łączności ekologicznej. Szybki rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz zagęszczająca się sieć osadnicza stanowią nieprzekraczalną barierę przemieszczających się zwierząt, są także przyczyną spadku zmienności genetycznej oraz zwiększającej się śmiertelności zwierząt. Odpowiedzią na powstające problemy jest właściwe zaplanowanie, zaprojektowanie, a następnie budowa i zagospodarowanie przejść dla zwierząt, które możemy klasyfikować ze względu na ich charakter według różnych kryteriów. W zależności od usytuowania względem drogi wyróżniamy przejścia górne oraz dolne. Biorąc pod uwagę możliwość łączenia przejścia z innymi funkcjami, wyróżniamy przejścia samodzielne i zespolone, natomiast ze względu na wymagania poszczególnych gatunków wyróżniamy tunele dla płazów oraz przejścia dla zwierząt małych, średnich oraz dużych³⁹.

Prawidłowo funkcjonujące przejście dla zwierząt wymaga spełnienia określonych warunków, które odnoszą się do etapu ich projektowania, budowy oraz użytkowania. Po pierwsze, przejście musi być odpowiednio zlokalizowane, co następuje w drodze decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w oparciu o dane zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. Ważny jest wybór lokalizacji przejścia – w miejscu występowania cennych siedlisk przyrodniczych oraz przebiegu korytarzy ekologicznych⁴⁰. Ponadto

³⁷ M. Brzank, A. Pawłat-Zawrzykraj, *Ochrona łączności ekologicznej i bioróżnorodności poprzez narzędzia planowania przestrzennego – spójność sieci Natura 2000 oraz perspektywy delimitacji sieci ekologicznej w Polsce*, [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000*, Warszawa 2013, s. 1022–1023.

³⁸ Serwis internetowy Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/Jak-dobrze-zaprojektowac-przejscie-dla-zwierzat-2494.htm> [dostęp: 06.11.2024].

³⁹ Broszura Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, *Dobre praktyki w zakresie zagospodarowania przestrzennego wokół przejść dla zwierząt*, Warszawa 2016, s. 2.

⁴⁰ Broszura Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, s. 4.

zwraca się uwagę na konieczność międzysektorowej współpracy wszystkich zainteresowanych grup przy lokalizowaniu przejść dla zwierząt. Istotne znaczenie ma zaangażowanie społeczeństwa, które przekłada się na podniesienie jakości wydawanych decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁴¹. Po drugie, typ i parametry przejścia muszą być dostosowane do sytuacji krajobrazowej, ekologicznej oraz do gatunków zwierząt, które mają z przejścia korzystać. Ważne jest dokonanie analizy krajobrazu w odniesieniu do możliwości przemieszczania się zwierząt, uwzględnienie rzeźby terenu, istniejących rzek oraz cieków wodnych. Należy odpowiednio dostosować charakter, wysokość, szerokość oraz współczynnik ciasnoty przejścia⁴². Po trzecie, niezmiennie istotne jest odpowiednie zagospodarowanie terenu na powierzchni przejścia. Należy zadbać o warunki jak najbardziej zbliżone do naturalnych, bez bodźców, które odstraszałyby zwierzęta. Przejścia dla dużych zwierząt powinny być nasadzone małymi drzewami, kępami krzewów oraz obsiane gatunkami rodzimymi traw i roślin. Ponadto powinny zostać luźno rozlokowane karpy korzeniowe lub pnie, które będą stanowiły zarówno ukrycie dla zwierząt, jak i zabezpieczenie przed wjazdem pojazdów⁴³. W zagospodarowaniu terenów wokół przejść trzeba uwzględnić zasady zrównoważonego projektowania, tj. dbałość o środowisko oraz szacunek dla użytkownika i do terenu, stąd zastosowana zieleń powinna odpowiadać rodzajowi okolicznych terenów, np. terenowi leśnemu czy rolniczemu otwartemu⁴⁴. Drogi należy odpowiednio ogrodzić, co ograniczy wkraczanie zwierząt na jezdnię, nie uniemożliwi go jednak całkowicie. Należy zatem wybudować odpowiednie jednokierunkowe przejścia lub specjalne pochylnie, a zieleń, którą obsadzono teren wokół przejścia, powinna właściwie nakierowywać na nie zwierzęta⁴⁵. Po czwarte, ważne jest właściwe utrzymanie przejścia i kształtowanie jego otoczenia, co wymaga odpowiedzialności różnych zainteresowanych grup, przede wszystkim zarządców dróg oraz samorządów gminnych. Prawidłowe funkcjonowanie przejść dla zwierząt wymaga uwzględnienia ich w dokumentach planistycznych, które określają funkcje i zasady zagospoda-

⁴¹ R.T. Kurek, *Poradnik projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny przy drogach*, Warszawa 2010, s. 13.

⁴² Broszura Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, s. 5.

⁴³ *Ibidem*, s. 6.

⁴⁴ A. Sołowczuk, *Zrównoważone projektowanie górnych przejść przyjaznych zwierzętom*, Szczecin 2019, s. 111.

⁴⁵ Serwis internetowy Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji, <http://www.siskom.waw.pl/nauka-srodowisko.htm> [dostęp: 30.08.2024].

rowania terenu. Istotne jest także, by najbliższe otoczenie przejścia wolne było od zabudowy oraz innych form działalności człowieka⁴⁶.

Zarówno obecnie istniejące, jak i planowane zagospodarowanie przestrzenne wokół przejść może stanowić zagrożenie dla ich funkcjonowania. Do czynników mających negatywny wpływ na funkcjonalność przejść należą m.in.: wprowadzanie zabudowy w sąsiedztwie przejść dla zwierząt, stosowanie ogrodzeń przez właścicieli gruntów sąsiadujących z przejściem, wykorzystywanie przejść przez ludzi (np. jako drogi skrótowej), przeznaczanie terenów w studium (obecnie będzie to plan ogólny) pod rozwój zabudowy mieszkaniowej, przemysłowej i urządzeń elektrowni wiatrowych, a także wylesianie. Przywrócenie zagrożonej drożności przejść dla zwierząt może nastąpić dzięki właściwym zapisom w dokumentach planistycznych. Co ważne, zwraca się uwagę na konieczność współdziałania pomiędzy gminami, na granicy których przejścia są zlokalizowane. Współdziałanie to powinno obejmować uzgodnienie planowanego zagospodarowania terenu. Ponadto, zachowanie funkcjonalności przejść wymaga następujących działań w procesie planistycznym: rozwój funkcji leśnej i rolnej o charakterze ekstensywnym z wyłączeniem możliwości zabudowy, utrzymanie funkcji obszarów ekstensywnie użytkowanych łąk i pastwisk, zachowanie naturalnych cieków i zbiorników wodnych wraz z roślinnością nabrzeżną, zachowanie siedlisk przyrodniczych o wysokim znaczeniu dla dzikiej fauny, utrzymanie naturalnych ciągów zadrzewień śródpolnych stanowiących naprowadzenie na przejście dla zwierząt oraz wprowadzanie pasów zadrzewień przydrożnych w przypadku zespolenia przejścia dla zwierząt z drogami asfaltowymi oraz zakaz stosowania ogrodzeń w bezpośrednim sąsiedztwie przejścia dla zwierząt, które uniemożliwiają przemieszczanie się zwierząt⁴⁷.

4. Inwestycje drogowe służące ochronie zwierząt na Dolnym Śląsku

Inwestycje związane z budową przejść dla zwierząt realizowane są na obszarze całej Polski, od lat stanowią także przedmiot uwagi na Dolnym Śląsku, który jest ważnym punktem komunikacyjnym. Konieczność zapewnienia dzikim zwierzętom możliwości przemieszczania się w związku z budową dro-

⁴⁶ Broszura Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, s. 7.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 8–9.

gi szybkiego ruchu wzięto pod uwagę chociażby przy budowie dolnośląskiej części drogi ekspresowej S5. Na odcinku tym powstało bowiem 13 obiektów zespolonych, tj. takich przejść, które przekraczają nie tylko drogę ekspresową, ale też linię kolejową, trasy wojewódzkie oraz gminne. Ponadto wybudowano 66 przepustów dla małych zwierząt, 15 km ekranów, a także kilometry ogrodzeń ochronno-naprowadzających. Działania te przyniosły pozytywne efekty, bowiem z monitoringu wynika, że zwierzęta korzystają z pozostawionych im do dyspozycji przejść, zwłaszcza tych, które zapewniają im naturalną ochronę w postaci głązów czy wysokich traw⁴⁸. Należy także wspomnieć o przeprowadzonym w Borach Dolnośląskich trzyletnim monitoringu wykorzystania przejść dla zwierząt usytuowanych na odcinku autostrady A4 pomiędzy Zgorzelcem i Krzyżową. Aktywność zwierząt śledzona była za pomocą pasów z piaskiem (pozostawiane na nich tropy) oraz fotopułapek. Badania wykazały, że zarówno w odniesieniu do składu gatunkowego, jak i liczby użytkujących zwierząt bardziej atrakcyjne są przejścia górne (np. na przejściach dolnych w ogóle nie zaobserwowano dzików, bardzo rzadko jelenie). Ponadto okazało się, że dzikie zwierzęta najczęściej pojawiają się na przejściach o stromych najściach, głównie nocą. Co warto podkreślić, ludzie oraz zwierzęta domowe najczęściej obserwowani byli na przejściach dolnych w ciągu dnia, a w przypadku przejść górnych wybierali te o łagodnych najściach⁴⁹.

Zakończenie

Gmina spełnia niezwykle istotną funkcję w zakresie realizacji zadań publicznych, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Jest to j.s.t. znajdująca się najbliżej obywateli, z założenia zatem najlepiej rozpoznaje ich potrzeby i oczekiwania. Dysponuje ona także władztwem planistycznym, przejawiającym się m.in. uchwalaniem przez jej organy najważniejszych aktów w dziedzinie planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne stanowi niezwykle ważny instrument ochrony zwierząt, co wynika z faktu, że wymagania ochrony środowiska, w tym gospo-

⁴⁸ Internetowy portal drogowy Edroga.pl, <https://edroga.pl/ochrona-srodowiska/przejscia-dla-zwierzat-na-dolnoslaskiej-s5-201217835> [dostęp: 30.08.2024].

⁴⁹ Internetowy serwis informacyjny Nauka w Polsce, <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C83690%2Cnaukowcy-o-rozwiazaniach-przy-autostradach-gorne-przejscia-najlepiej-sluza> [dostęp: 30.08.2024].

darowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, stanowią obligatoryjny element uwzględniany w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Co prawda ustawodawca nie posługuje się wprost pojęciem ochrony zwierząt, biorąc jednak pod uwagę definicję środowiska, do której u.p.z.p. odsyła, ochrona środowiska obejmuje także ochronę zwierząt.

Ważnym aspektem ochrony zwierząt jest zachowanie łączności ekologicznej. Gwałtowny rozwój infrastruktury komunikacyjnej oraz zagęszczanie sieci osadniczej przyczyniają się do fragmentaryzacji krajobrazu, utrudniając przemieszczanie się zwierząt. Niestety, prowadzi to do spadku ich zmienności genetycznej oraz wzrostu śmiertelności, spowodowanej kolizjami z pojazdami mechanicznymi. Sposobem na ochronę łączności ekologicznej jest właściwe planowanie, projektowanie, budowa i utrzymanie funkcjonalnych przejść dla zwierząt. Przede wszystkim przejścia te muszą być odpowiednio zlokalizowane, w miejscu występowania cennych przyrodniczo siedlisk oraz przebiegu korytarzy ekologicznych. Ważne jest także dostosowanie charakteru i parametrów przejść do zwierząt, które mają z nich korzystać oraz właściwe zagospodarowanie terenów wokół przejść. Należy pochylić się nad kwestiami zieleni naprowadzającej zwierzęta na przejście, zapewnienia im schronień, usunięcia bodźców oraz ewentualnych dróg ucieczki, np. w postaci pochylni.

Zapewnienie przez gminę ochrony zwierząt wymaga w planowaniu przestrzennym przede wszystkim właściwych zapisów w dokumentach planistycznych. W pobliżu przejść nie powinna być wprowadzana zabudowa mieszkaniowa, do czynników powodujących zagrożenie zalicza się także rozwój zabudowy przemysłowej oraz wylesienia. Podkreślić należy, że skuteczna realizacja zamierzeń planistycznych w ramach ochrony zwierząt wymaga współdziałania gmin w zakresie uzgodnień planowego zagospodarowania przejść i terenów wokół nich.

Protection of animals as a task of the municipality organs in the spatial planning process on the example of Lower Silesia

Abstract: This paper aims to present the legal regulations containing the obligation of municipal authorities to take into account environmental protection requirements (that includes also the protection of animals) in the planning procedure. Particular attention will be paid to the protection of ecological connectivity through proper spatial planning and development of passages for animals and the areas around them. This protection is necessary due to the growing fragmenta-

tion of naturally valuable areas. Its effect is a decrease in genetic variability and an increase in animal mortality. The construction of passages for animals allows to maintain ecological connectivity between environmental patches separated by a communication route.

Keywords: spatial planning, environmental protection, protection of animals, protection of ecological connectivity, ecological corridor, Lower Silesia

Literatura

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- Broszura Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, *Dobre praktyki w zakresie zagospodarowania przestrzennego wokół przejść dla zwierząt*, Warszawa 2016.
- Brzank M., Pawłat-Zawrzykraj A., *Ochrona łączności ekologicznej i bioróżnorodności poprzez narzędzia planowania przestrzennego – spójność sieci Natura 2000 oraz perspektywy delimitacji sieci ekologicznej w Polsce*, [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000*, Warszawa 2013.
- Internetowy portal drogowy Edroga.pl, <https://edroga.pl/ochrona-srodowiska/przejscia-dla-zwierzat-na-dolnoslaskiej-s5-201217835>.
- Internetowy serwis informacyjny Nauka w Polsce, <https://naukawpolsce.pl/aktualnosci/news%2C83690%2Cnaukowcy-o-rozwiazaniach-przy-autostradach-gorne-przejscia-najlepiej-sluza>.
- Kurek R.T., *Poradnik projektowania przejść dla zwierząt i działań ograniczających śmiertelność fauny przy drogach*, Warszawa 2010.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Ociepa-Kubicka A., *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1.
- Serwis internetowy Teraz Środowisko, <https://www.teraz-srodowisko.pl/aktualnosci/jak-dobrze-zaprojektowac-przejscie-dla-zwierzat-2494.html>.
- Serwis internetowy Stowarzyszenia Integracji Stołecznej Komunikacji, <http://www.siskom.waw.pl/nauka-srodowisko.htm>.
- Sołowczuk A., *Zrównoważone projektowanie górnych przejść przyjaznych zwierzętom*, Szczecin 2019.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie (Dz. U. z 2023 r. poz. 1082),

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130).

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. z 2024 r. poz. 1112).

Orzecznictwo

Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2021 r., II OSK 917/21, LEX nr 3198490.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Kr 116/21, LEX nr 3195396.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 marca 2021 r., II SA/Wr 60/21, LEX nr 3182123.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2021 r., VII SA/Wa 342/21, LEX nr 3248820.

Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 maja 2021 r., II SA/Gd 687/20, LEX nr 3181298.

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2021 r., VII SA/Wa 9/21, LEX nr 3186996.

dr Karina Pilarz – doktor nauk prawnych, asystent w Zakładzie Ustroju Administracji Publicznej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.