



Dorota Pyć

Uniwersytet Gdański

## OCHRONA CIĄGŁOŚCI EKOLOGICZNEJ JAKO FUNKCJA KONSTITUCYJNEJ ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU NA PRZYKŁADZIE KORYTARZY EKOLOGICZNYCH

### 1. Wprowadzenie

Ciągłość ekologiczna jest warunkiem *sine qua non* utrzymania różnorodności biologicznej. Ochrona ciągłości ekologicznej w celu utrzymania różnorodności biologicznej w pełni wpisuje się w podstawową funkcję państwa, jaką jest zapewnienie ochrony środowiska. Zgodnie z art. 5 Konstytucji RP<sup>1</sup>, w którym zostały wymienione podstawowe funkcje państwa, Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>2</sup> dotyczy wszystkich pięciu podstawowych funkcji państwa wymienionych w art. 5 Konstytucji RP<sup>3</sup>.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest konstytucyjną zasadą prawa o autonomicznym charakterze<sup>4</sup>. W 2006 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „w ramach zasad zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody czy

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 (sprost.: Dz. U. z 2001 r. Nr 28, poz. 31 ze zm.; Dz. U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471; Dz. U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).

<sup>2</sup> Zob. szerzej na temat zasady zrównoważonego rozwoju: D. Pyć, *Prawo zrównoważonego rozwoju*, Gdańsk 2006; też, *Filozofia prawa zrównoważonego rozwoju*, Gdańskie Studia Prawnicze 2007, t. XVIII.

<sup>3</sup> Zob. szerzej na temat zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście podstawowych funkcji państwa wymienionych w art. 5 Konstytucji RP: Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 455-458.

<sup>4</sup> Zob. szerzej na temat zasad prawa konstytucyjnego: A. Pułło, *Idee ogólne a zasady prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1995, z. 8; tenże, *Z problematyki zasad prawa: idee ogólne w prawie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 1.

kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Idea zrównoważonego rozwoju zawiera więc w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia<sup>5</sup>. Zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, zadaniem planowania przestrzennego jest wyznaczenie tych obszarów, które nadają się pod inwestycje pod warunkiem, że nie będą one wywoływały negatywnych skutków w środowisku, utrzymana zostanie równowaga przyrodnicza i trwałość procesów przyrodniczych zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie.

Na kształtowanie się koncepcji rozwoju zrównoważonego miały wpływ zagadnienia poruszone w Światowej Strategii Zachowania Przyrody opublikowanej przez Międzynarodową Unię Ochrony Przyrody w 1980 r.<sup>6</sup> Wskazano wówczas na trzy cele idei zachowania przyrody: utrzymanie istotnych ekologicznie procesów (ciągłości ekologicznej), ochronę zasobów genetycznych i zrównoważony rozwój gatunków oraz ekosystemów. Wyjątkowość tego ujęcia polegała na próbie połączenia idei zachowania i użytkowania przyrody oraz celów ochrony środowiska z rozwojem.

Zrównoważony rozwój jest współczesną ideą oddziałującą na porządek międzynarodowy<sup>7</sup> oraz systemową zasadą prawa włączoną do wielu instrumentów międzynarodowych. W procesie kształtowania się zrównoważonego rozwoju zasadnicze znaczenie odegrał raport „Nasza wspólna przyszłość” (*Our Common Future*) premier Norwegii Gro Harlem Brundtland z 1987 r. Przedstawiono w nim pojęcie zrównoważonego rozwoju. Zostało ono wypracowane w drodze porozumienia osiągniętego pomiędzy reprezentantami zasad politycznych i odpowiedzialnego zarządzania zasobami Ziemi. Zrównoważony rozwój skonkretyzowano jako rozwój wymagający, żeby potrzeby obecnych pokoleń nie były zaspokajane kosztem zmniejszenia możliwości dokonywania wyborów przez przyszłe pokolenia (sprawiedliwości wewnątrzpokoleniowej i zewnątrzpokoleniowej). Coraz częściej polskie sądy odwołują się do zrównoważonego rozwoju i jego międzynarodowego pochodzenia, np. w 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie słusznie zauważył, że „zrównoważony rozwój, prowadzący do wzrostu gospodarczego i podnoszenia jakości środowiska naturalnego, przy jednoczesnej ochronie zasobów przyrodniczych oraz ograniczeniu szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska, jest ważnym elementem prawa międzynarodowego”<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

<sup>6</sup> Zob. <http://www.iucn.org>.

<sup>7</sup> D. Pyć, *Zrównoważony rozwój jako cel polityki współpracy na rzecz rozwoju w Unii Europejskiej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2011, t. XXV, s. 353 i n.

<sup>8</sup> Wyrok WSA z dnia 22 lutego 2010 r., II SA/Kr 979/10.

W polskim prawie zrównoważony rozwój został zdefiniowany jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”<sup>9</sup>. Polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystania terenu powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju<sup>10</sup>.

Artykuł eksponuje tezę o konieczności zapewnienia ciągłości ekologicznej w celu utrzymania różnorodności biologicznej<sup>11</sup> na rzecz zrównoważonego użytkowania jej elementów. Ochrona ciągłości ekologicznej jest możliwa przy zastosowaniu odpowiednio skonstruowanych i stosowanych w praktyce instrumentów prawnych. Takim instrumentem może być korytarz ekologiczny. Został on zdefiniowany w ustawie o ochronie przyrody jako obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów<sup>12</sup>. Korytarz ekologiczny jest instrumentem strategii ochrony różnorodności biologicznej<sup>13</sup>. Korytarz ekologiczny jako prawny instrument służący utrzymaniu różnorodności biologicznej powinien być jednocześnie odzwierciedleniem stosowania w praktyce podejścia ekosystemowego do działań skierowanych na ochronę środowiska i zasobów naturalnych zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jako swoistego rodzaju „wytyczną konstytucyjną” rozwoju społeczno-gospodarczo-politycznego państwa.

Teoretycznie, nie ma większych wątpliwości, że przy programowaniu ochrony funkcjonowania korytarza ekologicznego należy uwzględnić jego ekologiczną integralność i chronić ciągłość ekologiczną. Jednak w praktyce realizacja tzw. „funkcji migracyjnej” przypisana ustawowo korytarzom ekologicznym rodzi w Polsce wiele problemów. Poszukując ich rozwiązania, można posiłkować się zrównoważonym rozwojem, który jako zasada konstytucyjna ma za zadanie porządkowanie otoczenia użytkowników środowiska i podmiotów publicznych gospodarujących środowiskiem, nie tylko zresztą w celu ochrony środowiska, ale również kształtowania ładu przestrzennego jako podstawy unikania ewentualnych konfliktów użytkowników i zarządzających oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, w tym bezpieczeństwa ekologicznego<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Art. 3 pkt 50 ustawy - Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>10</sup> Art. 8 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

<sup>11</sup> Różnorodność biologiczna została zdefiniowana w art. 2 Konwencji o różnorodności biologicznej, Dz. U. z 2002 r. Nr 184, poz. 1532.

<sup>12</sup> Art. 5 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody, Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

<sup>13</sup> IUCN Plan działań dla obszarów chronionych z 1994; <http://www.iucn.org>.

<sup>14</sup> Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 163 i n.

## 2. Korytarze ekologiczne w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030

Wśród przyczyn prowadzących do fragmentacji siedlisk gatunków wymienia się przede wszystkim rozwój urbanizacji i stref przemysłowych, inwestycje drogowe (powiązane z grodzieniem np. autostrad) i inwestycje kolejowe, jako tzw. bariery antropogeniczne oraz źródło zanieczyszczeń i hałasu, a także wysoką śmiertelność zwłaszcza dużych ssaków wskutek kolizji z pojazdami. Wskutek fragmentacji siedlisk gatunków jest widoczne i potwierdzone naukowo osłabienie ciągłości ekologicznej pomiędzy płatami<sup>15</sup>. Dostrzeżenie negatywnych skutków fragmentacji siedlisk gatunków wpłynęło na wprowadzenie do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030<sup>16</sup> sieci ekologicznej uwzględniającej korytarze ekologiczne.

Zgodnie z uchwałą Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wydaną na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na poziomie kraju sieć ekologiczna uwzględnia główne korytarze lądowe mające znaczenie ponadkrajowe: bałtycko-pojezierny, wyżynny i górski, łączące się z korytarzami dolin dużych rzek Polski. System uzupełniony korytarzami o znaczeniu ponadregionalnym jest uszczegółowiany na poziomie regionalnym i lokalnym zgodnie z hierarchią planowania przestrzennego i potrzebami zachowania spójności sieci ekologicznej kraju. Odrębnie wyznaczone są sieci korytarzy ekologicznych powietrznych i rzecznych wykorzystywanych przez ptaki, nietoperze i organizmy wodne, w tym ryby jednodoi dwuśrodowiskowe. Korytarze rzeczne odcinkami ujściowymi łączą się z Bałtykiem. Obszary węzłowe są połączone korytarzami ekologicznymi, integrującymi przestrzeń obszarów prawnie chronionych oraz pozostałych obszarów wiejskich i zurbanizowanych w systemie sieci powiązań przyrodniczych. Organizacja przestrzenna korytarzy ekologicznych jest oparta na rozpoznaniu funkcji pełnionych przez struktury krajobrazowe w zaspokajaniu potrzeb bytowych i migracyjnych gatunków chronionych, istotnych gatunków pozostałych oraz wykorzystaniu naturalnych i antropogenicznych barier przestrzennych.

## 3. Ochrona funkcjonowania korytarzy ekologicznych

Pierwszą europejską siecią ekologiczną był EECONET (*European Ecological Network*), którego początki datuje się na lata osiemdziesiąte ubiegłego wieku. W 1992 r. koncepcja ta została przyjęta przez Radę Europy i określona jako idea paneuropejskiego systemu ochrony dziedzictwa przyrodniczego. Na EECONET złożyły się: obszary węzłowe (*core areas*) z oznaczeniem biocentrów i stref bufo-

<sup>15</sup> J. Perzanowska, M. Makomaska-Juchniewicz, G. Cierlik, W. Król, S. Tworek, B. Kotońska, H. Okar-ma, *Korytarze ekologiczne w Małopolsce*, Instytut Nauk o Środowisku, Kraków 2005, s. 11.

<sup>16</sup> M.P. z dnia 27 kwietnia 2012 r. (Dz. U. Nr 80, poz. 717, ze zm).

rowych; korytarze ekologiczne (*ecological corridors*); obszary wymagające „unaturalnienia” (*nature development areas*). Korytarze ekologiczne zostały wprowadzone jako podstawowy element sieci ECONET-Polska<sup>17</sup>.

Obecnie zarządzanie obszarem korytarza ekologicznego jest rodzajem zrównoważonej ochrony ciągłości ekologicznej<sup>18</sup>. Warto zwrócić uwagę na doświadczenia innych państw. W 2012 r. australijska grupa doradcza zajmująca się opracowaniem narodowego planu korytarzy dla zwierząt dziko żyjących<sup>19</sup> oparła swoje prace na wyznaczeniu podstawowych funkcji, które pełnią korytarze ekologiczne. Zaliczono do nich: ciągłość krajobrazową, ciągłość siedliskową, ciągłość ekologiczną, ciągłość ewolucyjną oraz ciągłość zachowawczą. Należy zauważyć, że definicje korytarzy ekologicznych zostały sformułowane w aktach prawnych wielu europejskich państw, i zazwyczaj opierają się one na podejściu funkcjonalnym<sup>20</sup>.

Korytarze ekologiczne są instrumentem ochrony gatunków i ich siedlisk zapewniającym utrzymanie ciągłości ekologicznej. Zasadniczo koncepcja korytarzy ekologicznych została oparta na dwóch podstawowych założeniach. Po pierwsze, wyznacza się je dla ochrony gatunków i ich siedlisk przy założeniu, że gatunki te rzeczywiście z nich korzystają. Po drugie, zakłada się, że utrzymanie korytarza ekologicznego jest bardziej opłacalne niż inne rodzaje działań w zakresie ochrony gatunków i ich siedlisk<sup>21</sup>. Przy wyznaczaniu korytarzy ekologicznych dominują dwa podejścia: ekologii krajobrazu i ekologii behawioralnej<sup>22</sup>. Wykorzystanie tych dwóch podejść pozwala na spojrzenie na korytarze ekologiczne jak na elementy krajobrazu (najczęściej liniowe), których zadaniem jest łączenie płatów i zapewnienie dyspersji gatunków, oraz obszary służące celom rekreacyjnym. Wyróżnia się kilka typów korytarzy ekologicznych, m.in.: doliny rzeczne, połączenia leśne, pasy zieleni otaczające miasta. Korytarze ekologiczne mogą mieć znaczenie regionalne, krajowe, lokalne<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> K. Wojciechowski, *Wdrażanie idei korytarzy ekologicznych*, [w:] *Platy i korytarze jako elementy struktury krajobrazu – możliwości i ograniczenia koncepcji*, Problemy ekologii Krajobrazu, red. A. Ciszewska, t. XIV Warszawa 2004, s. 223.

<sup>18</sup> B. Lausche, *Guidelines for Protected Areas Legislation*, IUCN Environmental Policy and Law Paper nr 81, Gland 2011, s. 21.

<sup>19</sup> *Draft National Wildlife Corridors Plan*, prepared by the National Wildlife Corridors Plan Advisory Group, 2012.

<sup>20</sup> R.H.G. Jongman, D. Kamphorst, *Ecological Corridors in Land Use Planning and Development Policies: National Approaches for Corridors of Countries Implementing the Pan-European Landscape and Biological Diversity Strategy*, Nature and Environment, nr 125, Council of Europe, Strasbourg 2002, s. 12 i n.

<sup>21</sup> J. Perzanowska i in., *Korytarze ekologiczne...*, s. 29.

<sup>22</sup> M. Pchałek, P. Kupczyk, P. Matyjasiak, A. Juchnik, *Efektywność ochrony korytarzy ekologicznych. Koncepcja zmian legislacyjnych*, WWF Polska, Warszawa 2011, s. 14 i n.

<sup>23</sup> J. Czochoński, *Koncepcja zachowania sieci ekologicznej w województwie pomorskim jako podstawy rozwoju przestrzennego regionu*, [w:] *Platy i korytarze jako elementy struktury krajobrazu – możliwości i ograniczenia koncepcji*, Problemy ekologii krajobrazu, red. A. Ciszewska, t. XIV Warszawa 2004, s. 84 i n; B. Szulczewska, *Planowanie przestrzenne jako instrument realizacji sieci ekologicznych: między teorią a praktyką*, [w:] *Platy i korytarze...*, s. 57 i n.

Zgodnie z polską ustawą o ochronie przyrody, celami ochrony przyrody są: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; zachowanie różnorodności biologicznej; zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów wraz z ich siedliskami przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody<sup>24</sup>. Realizacji celów ochrony przyrody powinien skutecznie służyć instrument prawny, jakim jest korytarz ekologiczny. Podstawową funkcją korytarzy ekologicznych jest umożliwienie migracji gatunków (roślin, zwierząt lub grzybów) dla zapewnienia ciągłości ekologicznej w celu utrzymania różnorodności biologicznej na terytorium Polski i „terytorium Unii Europejskiej”.

Do aktów normatywnych mających podstawowe znaczenie dla ochrony funkcjonowania korytarzy ekologicznych należy zaliczyć m.in.: ustawę o ochronie przyrody<sup>25</sup>; ustawę – Prawo ochrony środowiska<sup>26</sup>, ustawę o gospodarce nieruchomościami<sup>27</sup>; ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>28</sup>; ustawę o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie<sup>29</sup>; ustawę o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>30</sup>; ustawę o zmianie ustawy o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu oraz niektórych innych ustaw<sup>31</sup>; ustawę – Prawo łowieckie<sup>32</sup>; oraz rozporządzenie w sprawie uprawnień do wykonywania polowania<sup>33</sup>; rozporządzenie w sprawie ochrony gatunkowej zwierząt<sup>34</sup>; rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych<sup>35</sup>; rozporządzenie w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000<sup>36</sup>, a także uchwałę Nr 163 Rady Ministrów

<sup>24</sup> Art. 2 ust. 2 u.o.p.

<sup>25</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 ze zm.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 647, ze zm.

<sup>29</sup> Dz. U. z 2007 r. Nr 75, poz. 493 ze zm.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>31</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 149, poz. 996.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 ze zm.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 3, poz. 19.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 237, poz. 1419.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 44, poz. 255.

<sup>36</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 77, poz. 510, ze zm.

z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa” na lata 2012–2020, wydaną na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>37</sup>.

Zgodnie z ustawą o ochronie przyrody korytarz ekologiczny to obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów<sup>38</sup>. W przeciwieństwie do płatów, korytarze ekologiczne są elementami liniowymi w krajobrazie, „kontrastują” z otoczeniem i stanowią element sieci przestrzennej. Korytarze ekologiczne łączą się z płatem lub z innym korytarzem ekologicznym. Umożliwiają one przemieszczanie się gatunków między płatami. Często zapomina się o tym, że korytarz ekologiczny poza funkcją typowo migracyjną może chronić siedliska gatunków, które znajdują się w jego obszarze.

Korytarze ekologiczne mogą spełniać wyznaczoną im w ustawie o ochronie przyrody tzw. funkcję migracyjną w oparciu o normy prawnie wiążące, oraz po włączeniu ich do dokumentów planistycznych i programowych, które spełniają rolę narzędzi służących realizacji ustawowych zasad ochrony środowiska i zasobów naturalnych (m.in. zasady zrównoważonego rozwoju i zasady kompleksowości). Przykładowo, zgodnie z orzecznictwem, w pewnych przypadkach odstępnie od zabudowy terenów umożliwia utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów na terenach otwartych i leśnych. Takie rozwiązanie zarówno ze względów przyrodniczych, jak i krajobrazowych, pozostaje w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju przez właściwe gospodarowanie przestrzenią.

Korytarze ekologiczne powinny być wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, oraz wyznaczone w studiach uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego gmin i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z przyjętymi założeniami, korytarze ekologiczne tworzą sieć powiązań i służą efektywności osiągnięcia celów obszarów ochrony wchodzących do sieci Natura 2000. Brak szczególnej ochrony prawnej korytarzy ekologicznych sieci Natura 2000 nie zwalnia z oceny wpływu inwestycji na środowisko z uwzględnieniem roli korytarzy w systemie przyrodniczym<sup>39</sup>.

Korytarze ekologiczne nie są formą ochrony przyrody w rozumieniu ustawy o ochronie przyrody (u.o.p.). Forma ochrony przyrody to instytucja prawna polegająca na wyodrębnieniu określonego przedmiotu takiego, jak obszar (ochrona obszarowa), obiekt (ochrona obiektowa), gatunek (ochrona gatunkowa), oraz uznaniu go za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym, a także poddaniu go szczególnemu reżimowi prawnemu. Reżim ochrony opiera się na wyprowadzeniu zakazów, których naruszenie zagrażałoby przedmiotowi ochrony, oraz wprowadzeniu sankcji karnych za naruszenie tych zakazów.

<sup>37</sup> Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 ze zm.

<sup>38</sup> Art. 5 pkt 2 u.o.p.

<sup>39</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 lutego 2010 r., sygn. Akt II SA/Lu 720/09.

Ochrona obszarowa odnosi się do: parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu oraz obszarów Natura 2000. Korytarz ekologiczny jest instrumentem prawnym ochrony gatunkowej, ze względu na wyznaczoną mu przez ustawodawcę funkcję „migracyjną”. Z tego też względu, pomimo że nie jest on formą ochrony przyrody, to najbliższy jest formie ochrony gatunkowej: roślin, zwierząt i grzybów<sup>40</sup>. Korytarz ekologiczny służy też realizacji celów, dla których tworzy się formy ochrony obszarowej, m.in. obszary chronionego krajobrazu i obszary Natura 2000 (przestrzenne sieci powiązań, które wykorzystują inne formy ochrony do realizacji celów).

Funkcją sieci jest łączenie różnych logik działania i modelowania strategii zarządzania środowiskiem i zasobami przyrody. Sieci mają zapewniać łączność autonomicznych pod względem prawnym i funkcjonalnym systemów (siedlisk, ekosystemów). Od strony instytucjonalnej, hierarchiczne i autorytarne podporządkowanie procesu planowania, programowania i podejmowania decyzji o gospodarczo-przyrodniczym funkcjonowaniu sieci (centrów-płatów i korytarzy-łączników) wykazuje wewnętrzną i zewnętrzną słabość. Koniecznością jest współpraca instytucjonalna w wymiarze horyzontalnym i wertykalnym.

Przebieg i zasięg korytarzy ekologicznych powinien być uwzględniany w planowaniu przestrzennym na każdym poziomie: gminy i województwa, żeby unikać sytuacji dużej rozbieżności zależnej od źródła opracowania. Dokumenty planistyczne tworzone na poziomie gminy powinny cechować się wysokim stopniem uszczegółowienia. Korytarz ekologiczny jest jednym z podstawowych instrumentów przeciwdziałania zagrożeniom stworzonym przez bariery antropogeniczne.

Ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego powinna być postrzegana jako element zarządzania przestrzenią (gospodarowania przestrzenią), które obejmuje działania oraz decyzje służące zachowaniu ciągłości ekologicznej i jednocześnie godzące gospodarkę człowieka (w tym inwestycje celu publicznego prowadzone dla dobra wspólnego) z potrzebami przyrody, czemu musi służyć odpowiednia struktura instytucjonalna.

#### 4. Korytarze ekologiczne w sieci Natura 2000

Korytarze ekologiczne mogą być uznane za podstawowe obszary umożliwiające utrzymanie spójności przestrzennej obszarów Natura 2000<sup>41</sup>. W obszarach korytarzy ekologicznych, które są objęte ochroną w ramach sieci przestrzennej Unii Europejskiej Natura 2000 obowiązują wymogi prawne, które wyznaczają cele ochrony przyrody, np. zastosowanie niezbędnych przedsięwzięć ochron-

<sup>40</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 10 u.o.p.

<sup>41</sup> M. Kistowski, *Korytarze ekologiczne w ocenach oddziaływania na środowisko planów zagospodarowania przestrzennego szczebla krajowego i regionalnego*, Konferencja Międzynarodowa „Wdrażanie koncepcji korytarzy ekologicznych w Polsce”, Zakład Badania Ssaków Polskiej Akademii Nauk, Białowieża, 20–22.11.2008, s. 4.



nych dla utrzymania gatunków lub siedlisk przyrodniczych we właściwym stanie<sup>42</sup>. Z tego też względu istotne jest zrozumienie, co konkretnie chce się chronić w korytarzu ekologicznym i jakie są jego szczegółowe funkcje ochronne, a ponadto czy jest on prawidłowo wyznaczony względem przypisanej mu funkcji ochronnej.

Do aktów prawnych Unii Europejskiej o podstawowym znaczeniu dla ustanowienia i prawnej ochrony korytarzy ekologicznych należą: dyrektywa 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko – tzw. dyrektywa SEA<sup>43</sup>, która dotyczy strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla planów, programów i strategii, oddziaływań skumulowanych i długoterminowych; dyrektywa 85/337/EWG w sprawie oceny skutków niektórych publicznych i prywatnych przedsięwzięć dla środowiska – dyrektywa EIA<sup>44</sup>, która określa rodzaje przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko, określa kryteria kwalifikacji przedsięwzięć do ocen oddziaływania na środowisko, określa zakres informacji, jaki musi być przedstawiony do konsultacji społecznych oraz konsultowania z organami ochrony środowiska; nie precyzuje stopnia uszczegółowienia informacji opracowywanych w ramach ocen oddziaływania na środowisko; dyrektywa 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych fauny i flory – dyrektywa siedliskowa<sup>45</sup>, zgodnie z którą państwa członkowskie Unii Europejskiej muszą zapewnić funkcjonowanie systemu właściwej ochrony przyrody, mającego na celu ochronę integralności i spójności obszarów objętych siecią Natura 2000; plany i przedsięwzięcia mogące istotnie negatywnie oddziaływać na siedliska i gatunki, dla ochrony których wyznaczono obszar Natura 2000 nie powinny być realizowane; na realizację takich planów i przedsięwzięć można zezwolić wtedy, gdy spełnione są jednocześnie cztery warunki: brak wariantów alternatywnych (np. lokalizacji inwestycji), za realizacją przedsięwzięcia przemawiają przesłanki nadrzędności celu publicznego (np. bezpieczeństwo publiczne, zdrowie i życie ludzi), możliwa jest właściwa kompensacja, o działaniach kompensacyjnych została poinformowana Komisja Europejska, która wydała pozytywną opinię w przypadku siedlisk i gatunków priorytetowych. Do znaczących negatywnych oddziaływań zalicza się np. przecinającą dolinę autostradę jako przeszkodę dla migracji ptaków<sup>46</sup>.

## 5. Korytarze ekologiczne w obszarach chronionego krajobrazu

Zgodnie z poglądami przyjętymi w doktrynie, ochrona korytarza ekologicznego może okazać się skuteczna wtedy, gdy faktycznie jest on częścią obszaru chronionego krajobrazu lub innej formy ochrony przewidzianej ustawą o ochro-

<sup>42</sup> Art. 6 dyrektywy siedliskowej.

<sup>43</sup> Dz. Urz. UE z 2001 r. L 197, z 21.7.2001, s. 30.

<sup>44</sup> Dz. Urz. UE z 2011 r. L 26, z 28.1.2012, s. 1.

<sup>45</sup> Dz. Urz. UE z 1992 r. L 206, z 22.7.1992, s. 7 ze zm.

<sup>46</sup> Opinia KE 96/15/WE.

nie przyrody (np. sieci Natura 2000). Korzysta wówczas z reżimu ochrony przewidzianej dla tej formy ochrony. Obszar chronionego krajobrazu jest formą ochrony przyrody<sup>47</sup> i został zdefiniowany jako teren chroniony ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowy ze względu na możliwość zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnioną funkcją korytarzy ekologicznych<sup>48</sup>. Definicja ta ma charakter ogólny.

Obszar chronionego krajobrazu w odróżnieniu od form ochrony obszarowej takich, jak parki narodowe i krajobrazowe oraz rezerwaty przyrody, nie posiada swoich organów ani służb i nie jest objęty odrębnymi planami ochrony. Nie można wokół niego wyznaczyć otuliny, ponieważ sam często pełni funkcję otuliny parku narodowego, krajobrazowego lub rezerwatu. Obszar chronionego krajobrazu wyznacza się na podstawie uchwały sejmiku województwa. Zgodnie z art. 23 ust. 3 u.o.p. projekt uchwały sejmiku województwa o wyznaczeniu obszaru chronionego wymaga uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (RDOŚ). Ustawa o ochronie przyrody nakazuje uzgadnianie z właściwym RDOŚ projektów: studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin; miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; planów zagospodarowania przestrzennego województw; planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

Uzgodnień, o których mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.) dokonuje się w trybie art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego<sup>49</sup>. Celem uzgodnień wymienionych w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. jest zabezpieczenie obszarów chronionych przed negatywnym wpływem inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego, na podstawie odrębnych przepisów. Należy podkreślić, że chodzi tu o ochronę o charakterze ogólnym, tzn., ochronę interesu publicznego chronionego prawem.

Likwidacja lub zmiana granic obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, po zaopiniowaniu (a nie uzgodnieniu), przez właściwe miejscowo rady gmin, z powodu bezpowrotnej utraty wyróżniającego się krajobrazu o zróżnicowanych ekosystemach i możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką lub wypoczynkiem<sup>50</sup>. Ustawodawca nie odniósł się w powyższym zakresie do przypadku ewentualnej utraty funkcji korytarza ekologicznego.

Zadania i kompetencje organów gminy dotyczące gospodarowania przestrzenią są przejawem szczególnej pozycji ustrojowej gminy i eksponuje jej władztwo planistyczne. Na gminie spoczywa ciężar planowania i gospodarowania przestrzenią. Dotyczy to również tych terenów, dla których gmina nie sporządziła

<sup>47</sup> Art. 6 pkt. 4 u.o.p.

<sup>48</sup> Art. 23 ust. 1 u.o.p.

<sup>49</sup> Zob. art. 53 ust. 5 u.p.z.p.

<sup>50</sup> Art. 23 ust. 2 u.o.p.

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego<sup>51</sup>. Bez wyraźnej podstawy ustawowej żaden inny organ nie może przejąć kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta w zakresie wydawania decyzji administracyjnych<sup>52</sup>.

Decyzje w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim i krajowym wydaje wójt, burmistrz, prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa<sup>53</sup>. Organ samorządu województwa ma wpływ na inwestycje o znaczeniu krajowym i wojewódzkim. Pełni on zatem rolę koordynatora, co wiąże się z zawarciem w planie zagospodarowania przestrzennego województwa przewidywanego rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o charakterze ponadlokalnym<sup>54</sup>. Ze względu na to, że celem publicznym jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody<sup>55</sup>, a instrumentem służącym realizacji tego jest korytarz ekologiczny, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa powinna być zawarta koncepcja ochrony funkcjonowania korytarzy ekologicznych.

Szczególna uwaga powinna być skoncentrowana na funkcji uzgodnień. Celem uzgodnień jest ochrona interesu ponadlokalnego przy ustalaniu lokalizacji inwestycji przez wprowadzenie mechanizmu współdecydowania przez organ uzgadniający (ważenie konfliktowych celów publicznych). Istnieje bowiem grupa interesów wspólnych obu decyzjom unormowanym w art. 53 ust 4 u.p.z.p., które służą ochronie szczególnych obszarów. Pod względem prawnym charakter tych uzgodnień jest identyczny.

Uzgodnienia dotyczące lokalizacji inwestycji powinny uwzględniać zasadę przezorności, wynikająca z prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego. Zgodnie z zasadą przezorności, zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia może zostać udzielone pod warunkiem, że właściwe władze krajowe uzyskają pewność, że plan lub przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków dla obszaru, którego dotyczy. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości, że skutki takie nie wystąpią<sup>56</sup>.

W doktrynie uznano istotną rolę instrumentów pozwalających na ustalenie wpływu planowanej inwestycji na środowisko, co ma również duże znaczenie dla zapewnienia ciągłości ekologicznej w korytarzach ekologicznych. Pominięcie aspektu środowiskowego przez brak rozważenia realizacji innych wariantów inwestycji ze wskazaniem wpływu na środowisko, a także brak dostatecznego odniesienia się do kwestii oddziaływań skumulowanych oznacza, że raport w tym zakresie nie może zostać uznany za spełniający wymogi ustawy – Prawo ochrony środowiska. W konsekwencji raport taki nie może stanowić podstawy do wyda-

<sup>51</sup> Art. 50 i 51 u.p.z.p.

<sup>52</sup> NSA z dnia 18 marca 1998 r., IISAB/Ld 57/96, ONSA 1999, nr 1, poz. 18.

<sup>53</sup> Art. 51 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

<sup>54</sup> Art. 39 ust. 3 pkt 3 i ust 4 i 5 u.p.z.p.

<sup>55</sup> Art. 6 pkt 9b u.g.n.

<sup>56</sup> Wyrok ETS C-239/04 z dnia 26 października 2006 r.

nia decyzji w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań zgody na realizację przedsięwzięcia<sup>57</sup>.

W postępowaniu dotyczącym oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia waga dokumentu, jakim jest raport, ma niebagatelne znaczenie, jako że stanowi on podstawowy dokument, na którym opiera się organ, wydając decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Tym samym raport powinien być rzetelny, spójny oraz wolny od niejasności i nieścisłości. Zaaprobowanie przez organ raportu zawierającego którąkolwiek z wymienionych wad i niepodjęcie próby wyeliminowania wadliwości stanowi naruszenie przepisów postępowania w stopniu znacznym, mogącym mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia<sup>58</sup>.

## **6. Ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt oraz ich siedlisk jako cel publiczny**

Ustawodawca w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) wymienia kilkanaście celów publicznych. Ten katalog nie ma charakteru enumeratywnego<sup>59</sup>. Cel publiczny jest pojęciem prawnym będącym przedmiotem zainteresowania doktryny. Należy jednak mieć na uwadze, że to ustawodawca określa, jaki cel jest kwalifikowany jako cel publiczny w drodze ustawy. Uznanie celu za publiczny ma istotne znaczenie prawne, wpływające na sytuację prawną podmiotów (różnych grup interesu).

Ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody jest celem publicznym<sup>60</sup>. Przepis ten należy interpretować łącznie z odpowiednimi przepisami zawartymi w ustawie o ochronie przyrody. Celem jest ochrona gatunków (lub siedlisk przyrodniczych) zagrożonych wyginięciem, a nie ochrona korytarza ekologicznego. Nie można zatem uznać ochrony korytarza ekologicznego za cel publiczny, jednak funkcja, którą on pełni jako instrument ochrony gatunków przez umożliwienie im migracji, przekłada się na ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków i tym samym wpisuje się w cel publiczny z art. 6 pkt 9b u.g.n. Nie ma jednak podstaw prawnych do uznania ochrony korytarza ekologicznego jako celu publicznego.

Definicję siedliska przyrodniczego, którą można odnieść do siedliska przyrody, o którym mowa w art. 6 pkt 9b u.g.n. jest zawarta w ustawie o ochronie przyrody. Siedliskiem przyrodniczym jest obszar lądowy lub wodny, naturalny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony na podstawie cech geograficznych, abiotycznych i biotycznych, a formami ochrony przyrody są parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki

<sup>57</sup> Wyrok NSA z dnia 31 marca 2009 r., sygn. Akt II OSK 433/08, LEX nr 525848.

<sup>58</sup> Wyrok WSA z dnia 29 stycznia 2009 r., sygn. akt II SA/Ld 732/08, LEX nr 487500.

<sup>59</sup> W art. 6 pkt. 10 u.g.n. wskazano również na „inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach”.

<sup>60</sup> Art. 6 pkt 9b u.g.n.

ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe oraz ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów<sup>61</sup>.

Nie oznacza to, że wymienione formy ochrony wiążą się z celami publicznymi same w sobie. Przepis art. 6 pkt 9b u.g.n. zalicza do celów publicznych jedynie ochronę zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody. Ten cel publiczny może być realizowany za pomocą wymienionych wyżej form ochrony przyrody.

Natomiast inwestycja celu publicznego obejmuje: przedmiot inwestycji – realizacja celu publicznego w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami<sup>62</sup>, oraz przypisanie inwestycji znaczenia lokalnego lub ponadlokalnego (ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego w celu publicznym dla zapobieżenia wyginięciu gatunków – ochrona gatunkowa). Znaczenie lokalne lub ponadlokalne wiąże się z urzeczywistnieniem potrzeb wspólnoty samorządowej (gminnej, województwa) lub całego społeczeństwa polskiego lub wspólnoty europejskiej. Inwestycja celu publicznego jest kategorią interesu publicznego, jednak należy pamiętać, że ma to miejsce tylko wtedy, gdy interes ten mieści się w przedmiocie celów publicznych. Jeżeli uznać, że ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego jest inwestycją celu publicznego, tzn. interesem publicznym, ponieważ mieści się w ustawowym przedmiocie celów publicznych, jakim jest ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków lub siedlisk przyrody, to inwestycja celu publicznego mogłaby objąć ochroną korytarz ekologiczny ze względu na jego funkcję „migracyjną”. Ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego może być, co najwyżej uznana za element celu publicznego wyrażonego w art. 6 pkt 9b u.g.n.

Obowiązek wnikliwego rozważenia uwag na etapie planowania i ustosunkowania się do nich przez organ planistyczny<sup>63</sup>, wobec braku normatywnych standardów w zakresie zasad przeznaczania terenów i lokalizacji infrastruktury celu publicznego, stanowi faktyczne zabezpieczenie ochrony uzasadnionych interesów m.in. właścicieli nieruchomości objętych projektem planu<sup>64</sup>.

## 7. Korytarze ekologiczne w planach zagospodarowania przestrzennego

W nauce podkreśla się, że negatywne konsekwencje fragmentacji siedlisk gatunków można zminimalizować przez działania mające na celu zachowanie i odtwarzanie połączeń, tzn. korytarzy ekologicznych, między poszczególnymi płatami siedlisk. Korytarze ekologiczne powinny być wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, i wprowadzane do studiów uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim planów miejscowych, które stanowią podstawę wydawania decyzji administracyjnych.

<sup>61</sup> Art. 5 pkt 17 i 17 a i b u.o.p.

<sup>62</sup> W omawianym przypadku art. 6 pkt 9b u.g.n.

<sup>63</sup> Art. 17 pkt 13 u.p.z.p.

<sup>64</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 4 października 2010 r., sygn. Akt II SA/Op 290/10.

Koncepcja korytarzy ekologicznych jest uwzględniana w Polsce w procesie planowania przestrzennego na szczeblu wojewódzkim<sup>65</sup>. Planowanie przestrzenne na szczeblu wojewódzkim jest planowaniem regionalnym ściśle związanym z planowaniem gospodarczym. Jego dualistyczny charakter polega na tym, że jest ono podejmowane i realizowane przez administrację rządową oraz przez samorząd terytorialny. Podstawowym aktem planistycznym samorządu wojewódzkiego jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa<sup>66</sup>. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego. Jest to akt wewnętrznie obowiązujący w systemie administracji publicznej. Nie jest to akt prawa miejscowego. Jednak gmina nie powinna zaniechać uwzględnienia ustaleń zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa dotyczących ponadlokalnych inwestycji celu publicznego przez ustalanie warunków zabudowy w decyzjach zamiast miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Pomimo że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi podstawy prawnej decyzji o pozwoleniu na budowę ani innych decyzji administracyjnych, to w ograniczonym zakresie na jego podstawie ustala się warunki zabudowy. Organ wykonawczy gminy ma obowiązek sporządzić projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa<sup>67</sup>. Gospodarowanie przestrzenią przez gminę obejmuje zarówno sferę przestrzenno-przyrodniczą, jak i prawną. Jest ono uzależnione od statusu prawnego znajdujących się w zakresie planowania przestrzennego obszarów. Gmina, wykonując swoje kompetencje w zakresie planowania przestrzennego, jest związana przepisami prawnymi zawartymi w różnych ustawach. Dotyczy to obszarów specjalnych takich, jak obszary chronionego krajobrazu, w których panuje szczególnie reżim planistyczny na podstawie odpowiednich przepisów ustawy o ochronie przyrody. Jest też związana ustalonym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa przebiegiem i rozmieszczeniem sieci i obiektów infrastruktury ponadlokalnej<sup>68</sup>.

Podstawę prawną ochrony funkcjonowania korytarza ekologicznego na poziomie województwa mogą stanowić przepisy zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym przepisy art. 38 u.p.z.p., zgodnie z którymi organy samorządu województwa 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 zakre-

<sup>65</sup> A. Bernatek, *Ocena wdrażania koncepcji korytarzy ekologicznych do planów zagospodarowania przestrzennego województw*, WWF, Kraków 2011, s. 86.

<sup>66</sup> Art. 38 u.p.z.p.

<sup>67</sup> Art. 9 ust 2 u.p.z.p.

<sup>68</sup> Art. 39 ust 3 u.p.z.p.

sie prac; oraz art. 39 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie zagospodarowania przestrzennego województwa określa się m.in. system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; a także ust. 5 art. 39 u.p.z.p., z którego wynika, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym<sup>69</sup>, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa zgodnie z ich właściwością. W „Krajowej Strategii Ochrony i Zrównoważonego Użytkowania Różnorodności Biologicznej oraz Programie działań na lata 2007-2013” przyjętych w dniu 26 października 2007 r. przez Radę Ministrów jedno z zadań samorządów dotyczy wprowadzenia do opracowań planistycznych szczebla wojewódzkiego i gminnego, lokalnych i regionalnych szlaków migracyjnych zwierząt oraz miejsc znaczących konfliktów z istniejącą i planowaną siecią transportową i innymi inwestycjami – siłowniami wiatrowymi, napowietrznymi liniami przesyłowymi i przekąźnikowymi.

Rozważając, czy dopuszczenie realizacji przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na dobra chronione na obszarach Natura 2000, pozostaje w interesie publicznym, organ administracji musi uwzględnić istnienie rozwiązań alternatywnych *in concreto*, uwzględniając także koszty środowiskowe czy społeczne realizacji alternatywnych rozwiązań<sup>70</sup>.

## 8. Wnioski

Ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego w celu zachowania ciągłości ekologicznej gatunków i ich siedlisk powinna być rozumiana jako rodzaj ochrony obszaru i gospodarowania nim (*site management*) niepolegający wyłącznie na wprowadzaniu zakazów i zaplanowaniu działań ochronnych. Ochrona funkcjonowania korytarza ekologicznego powinna być postrzegana jako dynamiczny element zarządzania przestrzenią (gospodarowania przestrzenią).

Zgodnie ze zrównoważonym rozwojem, zarządzanie przestrzenią obejmuje działania oraz decyzje służące zachowaniu ciągłości ekologicznej i jednocześnie godzące gospodarke człowieka (w tym inwestycje celu publicznego prowadzone dla dobra wspólnego) z troską o przyrodę i uwzględnieniem jej potrzeb, czemu musi służyć odpowiednia struktura instytucjonalna. Korytarz ekologiczny powinien posiadać swój program ochrony modyfikowany odpowiednio do zmian zachodzących w obszarze korytarza ekologicznego w zakresie wyznaczonej mu funkcji „migracyjnej” (monitoring funkcji korytarza ekologicznego). W celu zapewnienia efektywności funkcjonowania sieci korytarzy ekologicznych w Polsce (i w Unii Europejskiej) system zarządzania nimi musi być spójny. Potrzebne jest

<sup>69</sup> Art. 39 ust 3 pkt. 3.

<sup>70</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV/Wa 2319/06, LEX nr 307447.

wprowadzenie systemowego zarządzania korytarzami ekologicznymi (np. przez programy ochrony funkcji korytarza ekologicznego).

W nauce podkreśla się, że negatywne konsekwencje fragmentacji siedlisk gatunków można zminimalizować przez działania mające na celu zachowanie i odtwarzanie połączeń, tzn. korytarzy ekologicznych, między poszczególnymi płatami siedlisk. Korytarze ekologiczne powinny być wskazane w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, i wprowadzane do studiów uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, a przede wszystkim planów miejscowych, które stanowią podstawę wydawania decyzji administracyjnych.

Racjonalne, ekosystemowe i przezornościowe podejście w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji o gospodarowaniu przestrzenią, ogólnie – zarządzania przestrzenią, oraz stworzenie systemu koordynacji zarządzania przestrzenią między szczeblami administracji wojewódzkiej i gminnej jest koniecznością, i obroną przed sakralizacją przyrody, negatywnie oddziałującą na rozwój człowieka.

Korytarz ekologiczny może skutecznie pełnić swoją funkcję migracyjną tylko wtedy, gdy będzie zapewniona jego drożność (łączność) i ciągłość na całej długości (potrzebna jest współpraca sąsiadujących gmin i województw). Przy wprowadzaniu programu ochrony funkcji korytarza ekologicznego ze względu na pełnioną przez nie funkcję możliwe są kolizje obszarowe (np. dotyczące trudności w zarządzaniu związanych z dużą powierzchnią korytarzy ekologicznych), konflikty podmiotowe (zróżnicowane grupy interesu), bariery rozwojowe (wprowadzanie zakazów na dużych powierzchniowo obszarach korytarzy ekologicznych).

Ochrona korytarzy ekologicznych, w szczególności takich miejsc, które są istotne dla funkcjonowania gatunków ze względu na ich dyspersję, musi być prowadzona w obszarach, które są objęte formami ochrony przyrody, oraz poza takimi obszarami. Prawidłowa ochrona korytarzy ekologicznych jako ciągów migracyjnych polega na zachowaniu ich podstawowych funkcji. Działania ochronne powinny obejmować identyfikację ryzyka utraty ciągłości ekologicznej, ocenę ryzyka utraty ciągłości i zarządzanie przestrzenią polegające na działaniach skierowanych na zapewnienie ciągłości ekologicznej w celu utrzymania różnorodności biologicznej.



Dorota Pyć

**PROTECTION OF ECOLOGICAL CONNECTIVITY AS A FUNCTION  
OF THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF SUSTAINABLE  
DEVELOPMENT ON THE EXAMPLE OF ECOLOGICAL CORRIDORS**

The article exposes the thesis of the need to ensure ecological connectivity in order to maintain the biological diversity for sustainable use of its components. In practice, the protection of ecological connectivity is possible by using appropriately designed and applied instruments such as ecological corridors. According to Polish law, an ecological corridor is an area that enables migration of plants, animals and fungi. In compliance with ecosystem approach, an ecological corridor is a legal instrument for the maintenance of biological diversity and the means for achieving sustainable development as a kind of the „constitutional guideline” of socio-economic and political state issues.