



PROP-KPOP/2025-10

6 listopada 2025 r.

## **Opinia**

### **w sprawie proponowanych kierunków zmian dotyczących opracowań ekofizjograficznych**

W odpowiedzi na prośbę Departamentu Ochrony Przyrody Ministerstwa Klimatu i Środowiska o opinię w związku z podjęciem prac nad nowelizacją rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie *opracowań ekofizjograficznych*, Komisja Prawa Ochrony Przyrody Państwowej Rady Ochrony Przyrody, działając z upoważnienia i w imieniu Rady, przedstawia następującą opinię:

Opracowanie ekofizjograficzne jest – zgodnie z art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska (POŚ) – „dokumentacją sporządzaną na potrzeby planu ogólnego gminy, [dawniej: na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego], miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym planem i ich wzajemne powiązania”. Na podstawie art. 72 ust. 6 POŚ, Minister Klimatu i Środowiska, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, określa, w drodze rozporządzenia, „rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych, uwzględniając odpowiednio potrzeby, dla których sporządzane są te opracowania, konieczność zapewnienia trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego oraz dane będące podstawą sporządzania tych opracowań”. Przepisy ustawy dotyczące opracowań ekofizjograficznych pochodzą z 2001 r., a rozporządzenie Ministra zostało wydane w 2002 r. i nie było dotychczas nowelizowane.

Należy pamiętać, że w ciągu ponad 20 lat funkcjonowania opracowań ekofizjograficznych, system prawny, w którym one funkcjonują, zmienił się znacząco. W szczególności:

- Od połowy 2026 r. wchodzi w życie nowy model planowania przestrzennego. Zrezygnowano w nim z określania uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego w *studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Politykę przestrzenną gminy będzie określać *strategia rozwoju gminy lub strategia rozwoju ponadlokalnego*, a realizacją tej polityki ma być *plan ogólny*, obowiązkowo obejmujący obszar całej gminy. Jedynym dokumentem opisującym przyrodnicze uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego pozostaje więc opracowanie ekofizjograficzne;
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa ewoluuje w kierunku dokumentu o charakterze zintegrowanym (łączy zagadnienia społeczne, gospodarcze, środowiskowe i przestrzenne);
- Wejście w życie rozporządzenia UE 2024/1991 ws. odbudowy zasobów przyrody zmienia sposób patrzenia na środowisko przyrodnicze – jego elementy wymagają już

nie tylko „ochrony”, ale także „odbudowy”, a to zasadniczo zmienia uwarunkowania dla planowania przestrzennego.

Obecnie dysponujemy zebranymi przez ponad 20 lat doświadczeniami praktycznymi w zakresie funkcjonowania opracowań ekofizjograficznych. Wskazują one na istotne słabości wykorzystania tego instrumentu, wynikające z braku formalnego włączenia tych opracowań do procedury planowania przestrzennego, braku procedur „kontroli jakości” opracowania ekofizjograficznego, nieokreślonych relacji między opracowaniem ekofizjograficznym a prognozą oddziaływania na środowisko, a także słabości merytorycznych niektórych powstających opracowań.

W naszej ocenie, opracowanie ekofizjograficzne oparte o dane aktualne i dostosowane do skali dokumentu planistycznego jest warunkiem wykorzystania planowania przestrzennego czy też szerzej – planowania rozwoju jako instrumentu ochrony przyrody. Jest to potężny, lecz ciągle niedoceniany lub niewłaściwie wykorzystywany instrument. Aby zapewnić właściwe i efektywne jego wykorzystanie, nowelizacji wymaga więc nie tylko rozporządzenie, ale także przepisy ustaw, dotyczące opracowań ekofizjograficznych. W szczególności:

1. W art. 72 ust. 1 i ust. 5 ustawy POŚ należałoby rozważyć zmiany polegające na rozszerzeniu katalogu dokumentów, dla których sporządzanie opracowania jest obowiązkowe, o strategię rozwoju gmin i strategię rozwoju ponadlokalnego.
2. W art 72 ust. 1 ustawy POS we wprowadzeniu do wyliczenia należałoby zapisać *„... zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej, racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, podtrzymanie i odtwarzanie usług ekosystemów oraz odbudowę zasobów przyrodniczych”*.
3. W art 72 ustawy POS należałoby uregulować, że opracowanie ekofizjograficzne wymaga zaopiniowania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a gdy dotyczy terenu parku narodowego lub krajobrazowego lub ich otulin - także przez dyrektora tego parku.
4. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o samorządzie gminnym należy wyraźnie wskazać miejsce opracowania ekofizjograficznego w procedurach tworzenia wszystkich odpowiednich planów oraz strategii. Ustawa powinna zobowiązywać do uwzględnienia w treści planów uwarunkowań przyrodniczych, określonych w opracowaniu ekofizjograficznym – tak, by ich nieuwzględnienie stanowiło „naruszenie zasad sporządzania planu”, skutkujące jego nieważnością.
5. W ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, należy dodać opinie RDOS i dyrektorów parków, o których mowa wyżej (w pkt 3) do katalogu dokumentów kwalifikowanych, o których informacje zamieszcza się w BIP i które wymagają szybkiego udostępniania. Optymalne i wygodne – zarówno dla społeczeństwa jak i dla zobowiązanych organów – byłoby przy tym zamieszczanie w BIP samych dokumentów, a nie tylko informacji o nich (co już dziś jest często stosowane, ale nie jest obowiązkowe).

W rozporządzeniu określającym rodzaje, zakres i sposób wykonania opracowań ekofizjograficznych rekomendujemy rozważenie następujących zmian:

6. W § 1 dodanie punktów:
  - 2a) zapewnienie trwałości oraz w razie potrzeby odtwarzanie usług dostarczanych przez ekosystemy, w szczególności w zakresie regulacji warunków wodnych i mikroklimatu, ograniczania emisji gazów cieplarnianych, podtrzymywania różnorodności biologicznej, oraz adaptacji do zmian klimatu,
  - 6) potrzeby odbudowy zasobów przyrodniczych, wynikającej z rozporządzenia UE 2024/1991, tym w szczególności z Krajowego Planu Odbudowy Zasobów Przyrodniczych lub jego aktualizacji.
7. §2 i §3 wymagają dostosowania do sporządzania opracowania ekofizjograficznego także na potrzeby planu ogólnego oraz – jak postulujemy wyżej – strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego.
8. W § 4 wyliczenie źródeł informacji powinno być otwarte, tj. należy we wprowadzeniu do wyliczenia dodać słowa „w szczególności”. Sugerujemy przekształcenie wyliczenia na listę punktowaną, dla większej czytelności. W wyliczeniu proponujemy zamieścić jednak dodatkowe punkty, których uwzględnienie powinno być obligatoryjne:
  - *danych zgromadzonych w Banku Danych o Zasobach Przyrodniczych oraz dokumentacji zgromadzonych w systemie SOPOOŚ, prowadzonych przez GDOŚ;*
  - *dokumentacji i której mowa w art. 114 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody (tj. danych posiadanych przez RDOŚ, niezależnie czy są wprowadzone do banku danych o Zasobach Przyrodniczych);*
  - *dokumentacji posiadanych przez parki narodowe lub krajobrazowe, jeżeli opracowanie obejmuje teren parku lub jego otuliny;*
  - *wyników monitoringu przyrodniczego prowadzonego przez GIOŚ i monitoringu form ochrony przyrody prowadzonego przez sprawujących nadzór nad tymi formami;*
  - *celów środowiskowych dla wód i dla obszarów chronionych, o których mowa w ustawie Prawo wodne;*
  - *Krajowego Planu Odbudowy Zasobów Przyrodniczych.*
9. Proponujemy przebudować § 5 w kierunku sporządzania części kartograficznej opracowania jako zestawu danych przestrzennych w formie cyfrowej (zamiast, jak obecnie, sporządzania opracowania na mapie poświadczone). Wymagałoby to określenia standardu takich danych jako załącznika do rozporządzenia.
10. Widzimy możliwość uproszczeń w § 6, w następującym zakresie
  - a) Wyliczenie w pkt 2 można otworzyć, wprowadzając słowa „stosownie do przedmiotu i skali sporządzanego dokumentu planistycznego” – dając więcej elastyczności w dostosowaniu treści opracowania ekofizjograficznego do planu, któremu ono służy;

- b) W wyliczeniu w pkt 2 można zrezygnować z punktów:
- „ocenę odporności środowiska na degradację oraz zdolności do regeneracji” – w praktyce nie da się tego określić na poziomie ogólnym tj. bez skonkretyzowania rodzaju presji powodującej degradację;
  - „ocenę zgodności dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania obszaru z cechami i uwarunkowaniami przyrodniczymi” – w praktyce jest to wykonywane w sposób ogólnikowy i mało przydatny do planowania,
  - „ocenę charakteru i intensywności zmian zachodzących w środowisku” – w praktyce jest to wykonywane w sposób ogólnikowy i mało przydatny do planowania,
- c) Można zrezygnować z pkt. 3 – „Wstępną prognozę dalszych zmian...”. Z praktyki wynika zarówno trudność wykonania, jak i nieprzydatność tej prognozy;
- d) Można zrezygnować z pkt 5 – „Ocenę przydatności środowiska, polegającą na określeniu możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru” – zazwyczaj taka przydatność wyraża się w faktycznych kierunkach użytkowania i zagospodarowania, a teoretyczne jej określanie nie wnosi istotnej wartości dodanej;
- e) pkt 4 warto zintegrować z pkt 6 – przyrodnicze predyspozycje powinny być rozumiane jako przyrodnicze uwarunkowania rozwoju; równocześnie jednak ten punkt wymaga uzupełnień (por niżej).

11. Proponujemy<sup>1</sup> rozszerzyć § 6 pkt 1 o następujące punkty:

- *kluczowych usług dostarczanych przez ekosystemy, w szczególności wpływu ekosystemów na kształtowanie zasobów wodnych i reżim wód, na mikroklimat, ochronę powierzchni ziemi, gromadzenie zasobów węgla organicznego, emisję i pochłanianie gazów cieplarnianych,*
- *wskaźników stanu zasobów przyrodniczych, o których mowa w rozporządzeniu UE 2024/1991.*

12. Proponujemy by § 6 punktowi 6 nadać brzmienie: *6) określenie przyrodniczych uwarunkowań rozwoju, stosownie do przedmiotu i skali sporządzanego dokumentu planistycznego, które obejmują:*

- a) wskazanie obszarów, które powinny pełnić przede wszystkim funkcje przyrodnicze,*
- b) wskazanie obszarów, których zagospodarowanie powinno być podporządkowane potrzebom zapewnienia prawidłowego funkcjonowania*

---

<sup>1</sup> Zdajemy sobie sprawę, że prawidłowa realizacja tych punktów nie będzie łatwa. Zielona infrastruktura i usługi ekosystemowe są terminami znanymi, ale różnie rozumianymi, a głównie - nie rozumianymi w sensie przełożenia na praktykę. Wypracowanie dobrych standardów w tym zakresie będzie wymagać czasu i wysiłku (patrz uwagi końcowe w niniejszej opinii!), ale podstawa prawna jest potrzebna, by ten trudny proces rozpocząć.

- środowiska, w tym podtrzymaniu lub odtworzeniu usług ekosystemów i przywróceniu różnorodności biologicznej,*
- c) *wskazanie obszarów wymagających odbudowy siedlisk i siedlisk gatunków znajdujących się w złym stanie lub zniszczonych.*
- d) *określenie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu wynikających z:*
- *przydatności poszczególnych obszarów dla rozwoju funkcji użytkowych, w tym zwłaszcza mieszkaniowej i rekreacyjnej;*
  - *konieczności ochrony lub odbudowy zasobów środowiska, w tym różnorodności biologicznej;*
  - *konieczności ochrony walorów krajobrazowych;*
  - *występowania uciążliwości i zagrożeń środowiska oraz wskazanie obszarów, na których ograniczenia te występują;*

Same zmiany prawne nie wystarczą jednak, by opracowania ekofizjograficzne stały się istotnym elementem planowania przestrzennego w pełni uwzględniającego potrzeby ochrony i odbudowy środowiska. Rozwiązania prawne mogą stworzyć możliwości, ale żeby te możliwości wykorzystać – konieczni są twórcy opracowań, mający odpowiednią wiedzę i umiejętności. Za proponowanymi zmianami w prawie powinny więc pójść działania edukacyjne i szkoleniowe.

Przewodniczący Komisji

Otrzymują:

- Minister Klimatu i Środowiska, Pani Paulina Hennig-Kloska;
- Minister Finansów i Gospodarki, Pan Andrzej Domański;
- Główny Konserwator Przyrody, Podsekretarz Stanu w MKiS, Pan Mikołaj Dorożala