ZESZYTY NAUKOWE POLITECHNIKI ŚLĄSKIEJ 1993
Seria: ARCHITEKTURA z. 20 Nr kol. 1132

Janina KLEMENS

PRZESTRZENNE I PRAWNE UWARUNKOWANIA KSZTAŁTOWANIA STREF OCHRONNYCH

Streszczenie. Akta legislacyjne dotyczące stref ochronnych. Konflikty zachodzące w interpetacji powyższych ustaleń, teoria a praktyka. Weryfikacja pojęcia strefy ochronnej. Funkcje i sposoby zagospodarowania stref. Techniczno-ekonomiczne aspekty tworzenia stref. Wnioski.

Postępująca, pomimo wieloletnich działań ochronnych, degradacja środowiska wymaga zdecydowanego i rzeczywistego zajęcia się uciążliwymi skutkami działalności produkcyjnej zakładów przemysłowych polegającymi m.in. na emisji pyłów, gazów i hałasu. Jedynym efektywnym rozwiązaniem tego trudnego problemu jest zdecydowane dążenie do wyeliminowania powyższych uciążliwości lub ich maksymalnej redukcji w samym procesie technologicznym zakładu przemysłowego. Jeżeli rzeczywiście chcemy uzyskać poprawę dotychczasowego stanu rzeczy i myśleć o prawidłowym rozwoju gospodarczym w przyszłości, to dążenie to powinno stać się jak najprędzej jednym z głównych zadań do rozwiązania przez naszą gospodarkę narodową. Żadne inne działania po wypuszczeniu zanieczyszczeń do atmosfery nie dadzą efektów, poza dodatkowymi nakładami finansowymi i dalszą systematyczną degradacją środowiska.

Niestety, dotychczasowa krótkowzroczna polityka gospodarcza, mająca na celu przede wszystkim zyski doraźne oraz bardzo liberalne ustawodastwo sprzyjają pogłębiającemu się procesowi zagrożenia ekologicznego. Zaczęto zastanawiać się, co zrobić z terenami położonymi wokół zakładów przemysłowych, wchodzących w zasięg oddziaływania szkodliwych, bezkarnie emitowanych zanieczyszczeń. Tereny te są określane obecnie jako strefy ochronne.

Zagadnienie wyznaczania i zagospodarowania stref ochronnych jest obecnie tematyką bardzo aktualną, dyskusyjną i kontrowersyjną. Jak ta problematyka przedstawia się w świetle prawa? Liczne akta legislacyjne istnieją już od 1966 roku, ale podstawowym i szeroko ujmującym zagadnienie aktem prawnym jest obowiązująca obecnie ustawa z 1980 roku. Dotyczy ona różnych aspektów ochrony środowika i zawiera również Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie tworzenia i zagospodarowania stref ochronnych. Mówi ona m.in. (interpetacja luźna):

- Strefę ochronną ustanawia się przez określenie obszaru wokół źródła szkodliwego oddziaływania na środowisko i odpowiednie zagospodarowanie tego terenu.
- Ustanawia się dla obiektów, których szkodliwe oddziaływania na środowisko nie mogą być wyeliminowane lub skutecznie ograniczone z użyciem środków technicznych.
- Na terenie strefy ochronnej zabroniona jest budowa domów mieszkalnych, wypoczynkowych, obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi, lokalizacja ogrodów działkowych, urządzeń sportowych i rekreacyjnych.
- Właściwy organ ... może dopuścić pozostawienie na terenie strefy wymienionych obiektów istniejących, gdy nie ma zagrożenia dla zdrowia lub życia ludzi.
- Strefy ohronne należy zagospodarowywać przede wszystkim przez ich zalesianie, zadrzewianie, zakrzewianie lub instalowanie urządzeń zabezpieczających przed szkodliwym oddziaływaniem.
- Obowiązek zagospodarowania strefy ochronnej obciąża inwestora lub użytkownika.
- Obowiązek utrzymania terenu strefy we właściwym stanie zagospodarowania obciąża użytkownika terenu.

Tak więc przepisy prawne dość szeroko regulują tę problematykę, ale nie mówiąc już o bardzo małych efektach w praktyce, w samych sformułowaniach występuje wiele niejasności i wieloznaczności. Już na wstępie mówiąc o ustanawianiu stref ochronnych dla zakładów nie mogących zlikwidować emisji zanieczyszczeń, zwalnia się niejako te zakłady od prób wprowadzania środków zapobiegających zanieczyszczaniu atmosfery, co dla samych zakładów jest rozwiązaniem bardziej korzystnym. Trudno się z tym pogodzić, że rzeczywiście w końcu XX wieku, w środku cywilizowanej Europy, w dobie zdobywania kosmosu, w planowej gospodarce nie można zastosować w zakładzie przemysłowym urządzeń eliminujących szkodliwe oddziaływanie na otoczenie i godzić się na jego powolną zagładę.

Analizując następny punkt ustawy należy zgodzić się z zakazem umieszczania na terenie strefy obiektów związanych ze stałym pobytem ludzi oraz terenów żywicielskich i rekreacyjnych. Jak natomiast rozumieć następne sformułowanie, że można dopuścić istnienie tychże obiektów, gdy nie ma zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi. To stwierdzenie koliduje z określeniem strefy ochronnej. Przecież granice strefy i tak przeważnie bardzo okrojone, wyznaczają właśnie teren, w obrębie którego występują przekroczenia dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego, natężenia hałasu i inne uciążliwości, a

więc czynniki zagrażające zdrowiu i życiu ludzi, w przeciwnym przypadku strefa nie byłaby wyznaczona.

Te określenia wynikają z faktu niemożności wyegzekwowania właściwego wytyczenia i zagospodarowania stref. A niemożliwości łączą się z problememi własności, wykupu gruntów, przesiedleń, wyburzeń, zmian lokalizacji czy funkcji, zamrożenia terenów uzbrojonych, zmian w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i innych czynności bardzo trudnych albo wręcz niemożliwych do zrealizowania w naszych warunkach. Dlatego w większości przypadków idzie się drogą najmniejszego oporu - trzeba spełnić nakaz odgórny (strefy wyznaczane są przeważnie z urzędu przez terenowe organy administracji państwowej), a więc wyznaczyć granice i sporządzić projekt zagospodarowania, a realizacja, jeżeli w ogóle do niej dochodzi, jest okrajana na skutek tych wszystkich niemożliwości usprawiedliwianych liberalnymi ustawami prawnymi.

Następną niejasnością jest wogóle pojęcie strefy ochronnej i sposób jej delimitacji.. Zgodnie z obecnym określeniem **strefa ochronna** jest to teren, w obrębie którego **występują i mogą występować** przekroczenia dopuszczalnych zanieczyszczeń powietrza atmosferycznego, natężenia hałasu i inne uciążliwości, w odróżnieniu od **terenów chronionych** czy szczególnie chronionych. Strefa ochronna, zgodnie z nazwą, coś **chroni**. Jest to więc obszar pełniący funkcję ochronną w stosunku do obszarów przyległych i żeby mógł rzeczywiście ją spełniać, musi być odpowiednio zagospodarowany. Zgodnie z ustawą powinien być przede wszystkim zalesiony, zadrzewiony i zakrzwiony, a więc zagospodarowany przez budowę biologicznych i mechanicznych barier ochronnych w postaci pasów czy masywów zieleni, aktywnie chroniącej przemieszanych w odpowiedniej proporcji z terenami zieleni niskiej i łąkowej, umożliwiając właściwe osadzanie czy przemieszczanie zanieczyszczeń i właściwe przewietrzanie terenu. W większości przypadków takie działania są niemożliwe chociażby ze względu na stan pokrycia terenu strefy. Są to tereny przeważnie zainwestowane, z zabudową mieszkaniową, obiektami socjalnymi, sportowymi, rekreacyjnymi itp., które można jedynie trochę uporządkować wprowadzając niewielką, rozproszoną ilość zieleni. Czy takie obszary mogą spełniać funkcję ochronną dla innych? One same przede wszystkim wymagają szczególnej ochrony. W takich więc przypadkach, a jest ich większość, obszar taki powinien być określony mianem **strefy chronionej** lub **strefy bezpośredniego zagrożenia**. Pojęcie **strefy ochronnej** może występować tylko wówczas, gdy teren odpowiada warunkom nakazów i zakazów i może spełniać **funkcję ochronną** w stosunku do terenów **chronionych**. Wówczas w zależności od **funkcji** obu stref można określić właściwe kierunki ich **zagospodarowania**.

Powyższe rozważania łączą się z problemem wyznaczania granic strefy. Są one wyznaczane trzema sposobami:

1. Pierwszy sposób, to wyznaczanie strefy normatywnej, polegający na przyjęciu wokół danego obiektu obszaru o szerokości 50-1000 m, w zależności od jego uciążliwości. Jest to sposób formalistyczny, nie uwzględniający m.in. mikroklimatu i fizjografii terenu, nie zabezpieczający obszarów sąsiednich w odpowiednim stopniu przed uciążliwościami zakładów przemysłowych. Może być stosowany tylko w pewnych przypadkach, gdy niemożliwe jest zastosowanie metod badawczo-pomiarowych.

2. Drugi sposób wyznaczania strefy polega na obliczaniu zanieczyszczeń powietrza i natężenia hałasu dla stanu istniejącego i projektowanego. Oblicza się rozprzestrzenianie się emisji w ciągu jednej godziny uwzględniając położenie emitorów i zagospodarowanie terenu, ne uwzględnia się jednak warunków fizjografii terenu.

3. Trzeci sposób polega na prowadzeniu badań i pomiarów masy pyłów i stężeń zanieczyszczeń zorganizowanych i niezorganizowanych, pomiarów poziomu i kierunku dźwięków, zanieczyszczenia gleby, wód i roślinności. W ten sposób na podstawie cyklu pomiarów jest wyznaczany obszar zagrożeń. Jest to metoda najsłuszniejsza. Tak wyznaczony zasięg zagrożeń w wielu przypadkach nie pokrywa się jednak z zatwierdzoną granicą strefy. Wiele czynników, o których była mowa wyżej (wywłaszczenia, wykupy, przesiedlenia itp.), wpływa na decyzje zainteresowanych stron - władz miejskich, inwestorów, użytkowników terenu, jednostek projektowych - powodując zmiany przebiegu granic strefy, tzn. zawężając ją w stosunku do zasięgów rzeczywistych zagrożeń.

Czy więc powinno w ogóle istnieć pojęcie stref ochronnych czy chronionych, a jeżeli tak, to jakie funkcje endo- i egzogeniczne powinny one spełniać i jakie powinny być kierunki ich zagospodarowania?

W warunkach olbrzymiej i postępującej dewastacji środowiska i w obliczu poważnego zagrożenia ekologicznego - każde, choćby najmniejsze, działania zapobiegawcze i ochronne mają swoją wagę. W obecnej naszej sytuacji gospodarczej, gdy nie stać nas na szybkie wprowadzenie zmian w technologii produkcji, do których należy jednak usilnie dążyć, jako do jedynego radykalnego środka, wyznaczanie i właściwe zagospodarowanie terenów chroniących i chronionych może mieć pewien wpływ na poprawę istniejącego stanu, a przede wszystkim na częściowe powstrzymanie procesu zniszczeń. Wymaga to jednak wyjaśnienia wszelkich niedomówień i nieprawidłowości w tej kwestii, sprecyzowania jednoznacznych ustaw i przede wszystkim nakazów konsekwentnego ich realizowania. Jeżeli akta prawne będą nadal tak liberalne, jak obecnie,

dopóki będzie można je interpretować na różne sposoby, często sprzeczne z interesami ochrony środowiska, nie otrzymamy pożądanych efektów.

Jakie więc powinny być funkcje przyjętych stref i ich zagospodarowanie? Podstawowa funkcja **stref ochronnych** powinna polegać na ochronie obszarów położonych na zewnątrz strefy poprzez:

- mechaniczne zatrzymywanie i biologiczne pochłanianie zanieczyszczeń,
- osłonę terenów przed niszczącym działaniem wiatru i wody,
- kształtowanie temperatury, wilgotności i ruchów powietrza sprzyjających osadzaniu zanieczyszczeń,
- wyciszynie hałasów,
- kształtowanie walorów estetycznych w obszarze strefy i na terenie zakładów uciążliwych wchodzących w jej skład.

Wymogiem dla spełnienia tej funkcji jest właściwe zagospodarowanie strefy i jej utrzymanie, a z punktu widzenia ekologicznego aktywność biologiczna strefy, tj. utrzymywanie żyznej gleby, właściwych stosunków wodnych, urozmaiconej liczby gatunków roślin i zwierząt tworzących swoistą biocenozę strefy. Ważnym wymogiem jest kontrola skuteczności działania stefy. Zagospodarowanie tego typu strefy powinno polegać, jak już wspominano, na wprowadzeniu odpowiednio dobranej i rozmieszczonej zieleni intensywnie chroniącej o różnej wysokości, na stworzeniu warunków właściwego przewietrzania terenu, na budowie urządzeń zabezpieczających przed szkodliwym oddziaływaniem przemysłu.

Funkcja **strefy chronionej** lub **strefy bezpośredniego zagrożenia** powinna polegać przede wszystkim na:

- zabezpieczeniu ludności w obrębie strefy przed bezpośrednim zagrożeniem ze strony szkodliwych emisji przez maksymalne polepszane warunków bytowych,
- wstrzymaniu procesów degradacji,
- poprawie zdegradowanego krajobrazu, podniesieniu jego estetyki,
- wprowadzaniu ładu przestrzennego, utrzymywaniu porządku i czystości.

Zagospodarowanie takich stref przez intensywne zazielenianie nie jest możliwe ze względu na duży stopień zurbanizowania. Należy jednak w miarę możliwości, zgodnie z przeprowadzonymi badaniami rodzaju i stężeń zanieczyszczeń i warunkami zaistniałymi na danym obszarze, wprowadzać możliwie dużą ilość zieleni nowej, zieleń istniejącą w obszarze strefy należy porządkować i w miarę potrzeby uzupełniać i przebudowywać wprowadzając odpowiednie gatunki. Konieczne są badania skażenia gleb i roślin, w wyniku których należy określić ewentualne zmiany użytkowania terenów rolniczych, a także strukturę upraw. Należy zlikwidować sady, ogrody działkowe, tereny sportowe i rekreacyjne, wprowadzając na tych terenach zieleń ochronną.

Ważnym problemem jest kwestia pozostawienia ludzi. Należy dokonać przesiedleń, wyburzeń obiektów o złym stanie technicznym, zmiany funkcji. Na terenach, gdzie musi pozostać tkanka mieszkaniowa, należy zapewnić maksymalnie dobre warunki bytowe. Takie obiekty, jak żłobki, przedszkola, szpitale należy adaptować na inne cele, np. administracyjno-usługowe. Tereny zakładów przemysłowych powinny być uporządkowane i zazielenione.

Pomimo że wyznaczanie stref jest półśrodkiem i to bardzo kosztownym i w ogólnym bilansie nieopłacalnym, to jednak wprowadzanie ładu przestrzennego na tych terenach ma szczególne znaczenie psychiczne i estetyczne, bez względu na to, czy uciążliwości będą całkowicie wyeliminowane u źródła, czy nie.

Należałoby jeszcze zasygnalizować jedną, bardzo istotną sprawę, a mianowicie problem techniczno-ekonomiczny tworzenia stref, przedstawiając go syntetycznie na przykładzie Mazowieckich Zakładów Rafineryjno-Petrochemicznych[1].

Realizacja sterefy została określona na 20 lat. W ciągu tego okresu Zakład ponosiłby koszty m.in. za wywłaszczenia nieruchomości, mieszkania dla wykwaterowanych, opłaty rekultywacyjne, dotacje dla PGR, opłaty za zanieczyszczenie środowiska, podatek gruntowy, realizacje zadrzewień. Według cen z 1980 r. opłaty wynosiłyby średnio 555 mln zł rocznie, co dałoby w ciągu 20 lat (przy tym samym poziomie cen) 11 mld zł. W tym samym czasie gospodarka regionu i kraju ponosiłaby straty w wyniku emisji gazów i pyłów. Straty spododowane tylko emisją SO_2 w ciągu 20 lat wyniosłyby 14 mld zł, nie licząc pozostałych zanieczyszczeń i przy pierwotnym poziomie cen. Natomiast program inwestycji i modernizacji Zakładu w zakresie ochrony środowiska do 2000 roku zakładał wydatkowanie ok. 12 mld zł. Tak więc wraz z decyzją utworzenia strefy ochronnej zamiast eliminacji zanieczyszczeń u źródła, zgodzono się na ponoszenie strat przez Zakład w wysokości 11 mld zł, przez kraj 14 mld zł i są to koszty częściowe, zamiast 12 mld zł za działania dające jedynie rzeczywiste efekty. Przy tym strefa ochronna niewiele pomoże, nie zlikwiduje stale emitowanych zanieczyszczeń, bardzo nieznacznie złagodzi zagrożenia, powodując ciągłe zwiększanie kosztów na jej utrzymanie i regenerację.

Ten i inne przykłady potwierdzają większą opłacalność eliminacji lub znacznej redukcji zanieczyszczeń w samym procesie technologicznym zakładów w porównaniu z kosztami tworzenia stref ochronnych. Opłacalność ta wyraża się nie tylko w aspekcie ekonomicznym, ale przede wszystkim społecznym.

I jeszcze jeden przykład. Zostają podjęte próby opracowania projektu wzorcowego i normatywu projektowania stref ochronnych[2]. Wydaje się, że w ogóle trudno mówić o projekcie modelowym, a więc będącym wzorcem do projektowania różnych stref ochronnych, a szczególnie budując go na przykładzie

jednego typu zakładu przemysłowego. Problem jest zbyt złożony i trudny, próby należałoby chyba przeprowadzać bardziej wszechstronnie, opierając się na różnych rodzajach zagrożeń środowiska i na różnych sytuacjach, w których one występują. Należałoby więc podjąć próby uniwersalizacji projektu typowego. Ale czy w ogóle można mówić o projekcie typowym, gdy każda strefa jest inna, w każdej występują inne problemy? Należałoby może raczej pomyśleć o stworzeniu pewnej metodyki pracy, niezbędnego, podstawowego zakresu pracy, pokazania pewnych sposobów zagospodarowania w określonych warunkach czy przedstawienia zbioru elementów koniecznych do uwzględnienia w każdym projekcie. Ale to może grozić niebezpieczeństwem zbytniego sformalizowania tak różnorodnych problemów. Przedstawiony projekt podaje pewien zakres niezbędnych do uwzględnienia elementów i na pewno jest cennym materiałem poszukiwawczym, ale całość nie jest przekonywująca na tyle, ażeby mogła być wzorcem dla rozwiązania każdego konkretnego przypadku. Stworzenie takiego wzorca jest chyba niemożliwe i należałoby się zastanowić, czy w ogóle celowe, szczególnie w świetle niniejszych rozważań. Bo z jakiego wzorca można by korzystać przy zagospodarowaniu terenów wokół np. elektrowni o dużej mocy, zanieczyszczającej olbrzymie tereny dwutlenkiem siarki (90% SO_2 w kraju jest emitowane podczas wytwarzania energii elektrycznej i cieplnej), przy czym nie ma u nas nawet materiału roślinnego odpornego na SO_2 poza pewnymi gatunkami winobluszczu?

Podsumowaniem powyższych rozważań, będących głosem w szerokiej i kontrowersyjnej dyskusji, może być jedynie ponowne stwierdzenie, że strefy ochronne są "złem koniecznym", a szczególnie w obecnym pojęciu i przy obecnym sposobie ich realizacji odgrywają minimalną rolę w procesie poprawy warunków środowiska naturalnego. Jedynym efektywnym środkiem prowadzącym do zahamowania postępującego stanu zniszczeń, do odnowy i ochrony terenów zagrożonych, środkiem zabezpieczającym przyszłość jest neutralizacja wszelkich zagrożeń u źródła.

PRZYPISY

[1] W. Skalny: Techniczno-ekonomiczne problemy tworzenia stref ochronnych (materiały na konferencję). Płock 1985.

[2] Modelowy projekt zagospodarowania strefy ochronnej. Koncepcja. Pracownia Usług Architektonicznych. Katowice 1984.

SPATIAL AND LEGAL CONDITIONS OF PROTECTION ZONE CREATION

S u m m a r y

Legislation acts concerning protection zones. Misinterpretations of the above acts, theory versus practice. Verification of the protection zone zone notion. Functions and ways of these zones planning. Technical and economical aspects of the protection zone creation. Conslusions.

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ОБУСЛОВЛЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАЩИТНЫХ ЗОН

Р е з ю м е

Законодательные акты относящейся к защитным зонам. Конфликты в интерпретировании вышеуказанных установлений, теория а практика. Проверка понятия защитной зоны. Функции и способы освоения зон. Технико-экономические аспекты создания зон. Выводы.