

Maciej J. Nowak

# OCHRONA ŚRODOWISKA JAKO JEDEN Z CELÓW ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU LOKALNYM I REGIONALNYM

---

Maciej J. Nowak, dr – Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

adres korespondencyjny:

Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami

Aleja Piastów 17, 70-310 Szczecin

e-mail: Maciej.Nowak@zut.edu.pl

## ENVIRONMENTAL PROTECTION AS ONE OF THE OBJECTIVES OF THE LOCAL AND REGIONAL SPATIAL MANAGEMENT

**SUMMARY:** The objectives which are important from the point of view of environmental protection can be implemented in different ways, using various management tools. Therefore, it should be noted that it seems to be fully reasonable to assume that some of the important aims in terms of environmental protection will be achieved through spatial management tools. The main objectives of this article are to determine how the spatial management system is carried out at the local and regional level in Poland in relation to the environmental protection as well as to assess the current state of affairs in this area and also to propose some changes. Particular attention was paid to the direct instrument of spatial management, which is the local development plan.

**KEY WORDS:** Environmental protection, local development, regional development, spatial management

---

## Uwagi wstępne

Cele ważne z punktu widzenia ochrony środowiska mogą być realizowane na różne sposoby, przy wykorzystaniu różnych instrumentów zarządzania. W pełni zasadne wydaje się założenie, zgodnie z którym część ważnych celów z punktu widzenia ochrony środowiska będzie realizowana poprzez instrumenty zarządzania przestrzenią. Otwartym zagadnieniem pozostaje, jaką formę może przybierać, a jaką przybiera łączenie zagadnień przestrzennych i środowiskowych w procesie zarządzania.

W artykule podjęto próbę określenia, w jaki sposób w ramach systemu zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym w Polsce realizuje się wytyczne związane z ochroną środowiska. Przeprowadzono również analizę instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym, czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, oraz regionalnym – czyli planów zagospodarowania przestrzennego województw.

W pracy postawiono następującą hipotezę badawczą: obecnie obowiązujące instrumenty zarządzania przestrzenią w Polsce nie dają pełnej gwarancji realizacji celów ważnych z punktu widzenia ochrony środowiska. Pozytywny wpływ instrumentów zarządzania przestrzenią na ochronę środowiska zależeć będzie przede wszystkim od konkretnej koncepcji działania przyjętej przez daną jednostkę samorządu terytorialnego.

Przyjąć należy, że zgodnie z art. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawą działań organów administracji publicznej, w tym podmiotów gospodarki przestrzennej, jest zasada zrównoważonego rozwoju. W opinii autora, w polskim prawie została ona uwzględniona przede wszystkim w wymiarze środowiskowym<sup>1</sup> (o czym świadczy między innymi nieostra definicja zawarta w ustawie – Prawo ochrony środowiska<sup>2</sup>). W niniejszym kontekście najważniejsze będzie traktowanie zrównoważonego rozwoju jako modelu struktury lub procesu rozwoju społeczno – gospodarczego bądź przestrzennego<sup>3</sup>. Zachowanie i ochrona walorów środowiskowych terenów może zresztą stanowić też atut zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>. W rzeczywistości samorządowej

<sup>1</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 10.

<sup>2</sup> Zastrzec należy, że w praktyce spotkać można w doktrynie odmienne spojrzenia, zgodnie z którymi zrównoważony rozwój będzie miał w polskim prawie wymiar zdecydowanie szerszy niż środowiskowy. Analiza zapisów licznych ustaw środowiskowych, zwłaszcza prawa ochrony środowiska, prowadzi jednak do wykładni systemowej skłaniającej się do tezy wyrażonej w artykule. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>3</sup> J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu Adama Mickiewicza, Poznań 2007, s. 94.

<sup>4</sup> A. Bernaciak, *Wielkopolskie gminy nadwarciańskie i promocja ich walorów przyrodniczych*, w: *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, red. A. Sobczak, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2004, s. 101.

odniesienie polityki przestrzennej do kwestii środowiskowych ujawnia się na poziomie strategicznym (intencje władz względem środowiska przyrodniczego, w mniejszym lub większym zakresie zwerbalizowane w poszczególnych dokumentach rozwojowych) i operacyjnym (poszczególne opracowania opisujące stan poszczególnych komponentów środowiska przyrodniczego)<sup>5</sup>. Zasada zrównoważonego rozwoju nie znajduje zastosowania bezpośredniego, czyli na przykład nie można zakwestionować decyzji o warunkach zabudowy tylko dlatego, że naruszona w czyjejs opinii zrównoważony rozwój. Tym niemniej w większym zakresie znajduje zastosowanie w sferze koncepcyjnej i poprzez wykorzystanie konkretnych instrumentów zrównoważonego rozwoju (powiązanych systemowo z planowaniem przestrzennym, zwłaszcza w procedurze oceny oddziaływania na środowisko).

## Ochrona środowiska w koncepcyjnych instrumentach zarządzania przestrzenią

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej – studium) jest pierwszym z instrumentów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym. Nie jest to instrument o skutkach bezpośrednich. Należy go raczej uznać za instrument o charakterze programowo-koncepcyjnym<sup>6</sup>. Formuła obecnego systemu zarządzania przestrzenią gwarantuje, że wyrażone w studium koncepcje na pewno zostaną zrealizowane<sup>7</sup>. Na potrzeby niniejszego artykułu uznać należy, że koncepcyjny charakter danego instrumentu zarządzania przestrzenią oznacza jedynie jego pośredni wpływ na przestrzeń z jednej strony oraz możliwość zawierania w nim całościowych wizji zagospodarowania przestrzeni z drugiej strony. Studium wiąże jedynie organy gminy przy okazji sporządzania planów miejscowych (czyli plany miejscowe muszą być zgodne ze studium, a brak takiej zgodności oznaczać będzie możliwość uchylecia danego planu). Ponadto studium odnosi się zawsze do obszaru całej gminy oraz jest instrumentem w sferze lokalnej obligatoryjnym.

Szczegółowy zakres studium został zawarty w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10)<sup>8</sup>. Wśród szczegółowych elementów można tutaj wymienić charakterystykę uwarunkowań związanych:

<sup>5</sup> A. Bernaciak, *Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej*, w: *Zarządzanie przestrzenią miasta*, red. M. Nowak, T. Skotarczak, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 62-63.

<sup>6</sup> K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 233-234.

<sup>7</sup> D. Korpetta, *Samorząd terytorialny i jego miejsce w kształtowaniu rozwoju regionalnego*, w: *ABC gospodarki przestrzennej w aspekcie rozwoju regionalnego*, red. J. Szyszko, B. Porter, J. Malczyk, Wyd. Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2009, s. 20.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

- ze stanem środowiska, w tym stanem rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
- z występowaniem obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Określane w studium kierunki dotyczą również:

- zasad ochrony środowiska, jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- zasad kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej;
- obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji.

Wskazane wytyczne mogą zostać zrealizowane na różne sposoby. Tym niemniej koncepcja ustawodawcy jest taka, aby na etapie przygotowywania studium organy gminy dokonały szczegółowej analizy występujących w sferze lokalnej problemów środowiskowych. Powinna ona przynieść skutek w postaci wypracowania koncepcji w zakresie zagospodarowania środowiska, z czym mocno wiązać się będzie wypracowanie kompromisu pomiędzy zachowaniem walorów środowiskowych gminy a jej rozwojem gospodarczym. Oczywiście, ustawodawca nie wskazuje, jak konkretnie dana gmina powinna powyższe zrealizować – zależeć to będzie przede wszystkim od koncepcji wyrażanej przez jej organy. Elementem gwarantującym w pewnym zakresie zgodność studium z wymogami ochrony środowiska może być procedura oceny oddziaływania na środowisko<sup>9</sup> oraz opinia regionalnego dyrektora ochrony środowiska wyrażana w trakcie sporządzania dokumentu. Na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, obejmujące tereny parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych oraz obszarów chronionego krajobrazu i otulin tych form (w tych przypadkach, kiedy takie występują), wymagają dokonania uzgodnienia w zakresie negatywnego wpływu na ochronę przyrody przez dyrektora parku narodowego (w przypadku parku narodowego i jego otuliny), regionalnego dyrektora ochrony środowiska (w przypadku pozostałych wymienionych form ochrony przyrody).

Nieco podobną rolę jak studium, z tym że na szczeblu regionalnym, pełni plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest to obligatoryjny dokument na szczeblu województwa z zakresu polityki przestrzennej, również o charakterze bardziej koncepcyjnym niż bezpośrednio wiążącym. W planie tym ustala się między innymi system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody oraz krajobrazu kulturowego. Najbardziej istotne w planie zagospodarowania przestrzennego województwa wydawać się jednak mogą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Można przyjąć, że występuje pewien problem w przypadku ich wdrożenia na szczebel lokalny, do lokalnych instrumentów zarządzania przestrzenią: obecny system nie przewiduje tu-

<sup>9</sup> P. Mickiewicz i in., *Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, SWSPiZ, Łódź 2011, s. 144-145.

taj niestety jasnych, niebudzących wątpliwości rozwiązań<sup>10</sup>. Wątpliwości mogą dotyczyć przede wszystkim:

- terminu, w ramach którego zapisy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa pojawią się w studium;
- tego, czy zapisy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa zostaną uwzględnione w uchwalonym (albo zmienionym) w związku z tą okolicznością miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa podlega również ocenie oddziaływania na środowisko. Jest to forma weryfikacji, czy ujęte w dokumencie cele rozwojowe nie są sprzeczne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Na tej samej zasadzie jak studium projekt planu podlega uzgodnieniu ze strony dyrektora parku narodowego oraz regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie negatywnego wpływu planu na ochronę przyrody na terenie obszarowych form ochrony przyrody.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, podobnie jak miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, są w literaturze przedmiotu oceniane jako instrumenty ściśle powiązane z ochroną środowiska<sup>11</sup>. Instrumenty koncepcyjne pozostawiają pewien zakres związany z kształtowaniem zrównoważonego rozwoju na szczeblu lokalnym i regionalnym do uznania dla poszczególnych samorządów. Czynnikiem ograniczającym ten zakres są instytucje ściśle związane z systemem zarządzania środowiskiem, jak na przykład ocena oddziaływania na środowisko. Z jednej strony powyższe stanowi przejaw zasady samodzielności planistycznej gminy, z drugiej – nie daje oczywiście gwarancji, że cele środowiskowe związane ze zrównoważonym rozwojem zostaną w konkretnych samorządach ujęte w dostatecznym stopniu. Jest to jednak wina bardziej charakteru wskazanych instrumentów zarządzania przestrzenią niż braku zaniechań w procedurze oceny oddziaływania na środowisko.

## Między planami miejscowymi a decyzjami lokalizacyjnymi.

### Ochrona środowiska w bezpośrednich instrumentach zarządzania przestrzenią

Zupełnie inaczej należy rozpatrywać znaczenie i skutki bezpośrednich instrumentów zarządzania przestrzenią, czyli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych) oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzji lokalizacyjnych). Dzięki tym instrumentom organy gminy są podstawowym podmiotem gospodarki przestrzennej<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> M. Nowak, P. Mickiewicz, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2012, s. 89–101.

<sup>11</sup> B. Poskrobko, T. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, PWE, Warszawa 2012, s. 65.

<sup>12</sup> W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Poznań 2003, s. 84.

Podstawowym instrumentem powinien być plan miejscowy<sup>13</sup>. Nie jest on jednak obligatoryjny, a już uchwalony może odnosić się nawet do niewielkiej części powierzchni gminy. Jeżeli wymagają tego tereny, dla których jest uchwalony, powinien zawierać między innymi zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Można zauważyć w licznych przypadkach tendencję naśladownictwa planistycznego w gminach poszczególnych województw<sup>14</sup>. To, w jakim zakresie w planie miejscowym zadania te, ważne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, zostały zrealizowane, weryfikowane będzie przede wszystkim w oparciu o strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko<sup>15</sup>. Elementem związanym z wymogami środowiskowymi w ramach procedury uchwalania planu jest także rozwiązanie, zgodnie z którym regionalny dyrektor ochrony środowiska jest też – tak jak w przypadku studium – organem opiniującym projekt planu.

Otwartym zagadnieniem pozostaje, kiedy plan miejscowy będzie mógł stanowić efektywny instrument wdrażania celów związanych z ochroną środowiska. Przy dobrych intencjach organów gminy jest to możliwe w licznych sytuacjach. Pewne przypadki przewiduje też ustawodawca. Wiązą się one znacząco z przepisami dotyczącymi ochrony przyrody. Tak jak w przypadku studiów oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, projekt planu miejscowego obejmującego obszarowe formy ochrony przyrody podlega odpowiednio uzgodnieniu ze strony dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska w zakresie, w jakim ten plan mógłby negatywnie oddziaływać na ochronę przyrody. Warto także wskazać, że obligatoryjnym elementem planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody oraz parku krajobrazowego są ustalenia do studiów oraz planów miejscowych i planów zagospodarowania województw. Na podobnej zasadzie wskazania do zmian w istniejących tego rodzaju dokumentach należy sformułować w planach zadań ochronnych oraz planach ochrony dla obszarów Natury 2000. Fogel w niniejszym kontekście rozważa, w jakim zakresie organy gminy powinny uwzględniać w planowaniu przestrzennym wymogi ochrony przyrody (identyfikować występujące wartości przyrodnicze, ustalić, czy konieczne jest podjęcie działań ochronnych lub prewencyjnych) na terenach, na których nie występują formy ochrony przyrody. Wypada zgodzić się ze zdaniem autorki, że realizacja uprawnień wynikających z władztwa planistycznego nie może prowadzić do kształtowania rozwoju przestrzennego gminy niezgodnego z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyższego, w literaturze przedmiotu wskazuje się na pewne słabości związane z zakresem gwarancji ochrony środowiska w systemie plano-

<sup>13</sup> P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 59-60.

<sup>14</sup> A. Małkowska, *Przestrzenna analiza aktywności planistycznej gmin województwa małopolskiego*, w: „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2012, t. 20, nr 1, Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Olsztyn, s. 182-183.

<sup>15</sup> *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, red. R. Cymerman, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2011, s. 232.

<sup>16</sup> A. Fogel, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2011, s. 161.

wania przestrzennego. Przede wszystkim wskazuje się tutaj na niedopowiedzenia w zakresie poszczególnych kompetencji z zakresu ochrony środowiska (na przykład przy okazji określania w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania terenów górniczych). Problemem może być też brak precyzyjnych kryteriów wdrażania ważnych inwestycji (oddziałujących także na środowisko) z dokumentów koncepcyjnych do planów miejscowych<sup>17</sup>. Otawski zwraca słusznie uwagę na fakt, że z punktu widzenia celów ochrony środowiska pewnym problemem może być fakultatywność planów miejscowych. Oznaczać to może sytuacje, kiedy organy gmin będą unikać uchwalania planów miejscowych dla obszarów wartościowych pod względem środowiskowym<sup>18</sup>. Zastanowić się należy, czy w wymiarze koncepcyjnym (nie prawnym) takie działanie nie może prowadzić do naruszenia czy choćby ograniczenia zasady zrównoważonego rozwoju.

Brak uchwalonego planu miejscowego oznaczać będzie na danym obszarze dokonywanie zmian przeznaczenia terenu opartych na decyzji lokalizacyjnej budzącej liczne kontrowersje<sup>19</sup>. Decyzja ta dzieli się na decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Może być ona oceniana jako sformalizowane przyrzeczenie uzyskania pozwolenia na budowę<sup>20</sup>. Wydaje się, że w przypadku stosowania tej decyzji często najslabiej chronione są środowiskowe walory danego terenu. W odniesieniu do wybranych przedsięwzięć pewna jest tutaj procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Procedura ta nie zawsze jednak w spornych, drobniejszych kwestiach (na przykład zieleni miejskiej<sup>21</sup>) wymagających ochrony części środowiska znajduje zastosowanie. Wiele zależy tutaj będzie od zakresu przedsięwzięć poddanych tej ocenie. Do grupy przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>22</sup> zaliczono (w dwóch grupach – przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko oraz mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko) między innymi drogi, elektrownie, linie kolejowe, instalacje radiokomunikacyjne, urządzenia umożliwiające pobór wód podziemnych, czy też wydobywanie ze złoża

<sup>17</sup> E. Oglęcka, J. Słodczyk, *Ocena funkcjonowania regulacji prawnych związanych z planowaniem przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, w: *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, t. 84, Warszawa 2011, s. 116.

<sup>18</sup> P. Otawski, *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego*, w: *Wartości w planowaniu przestrzennym*, red. Z. Cieślak, A. Fogel, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2010, s. 72-73.

<sup>19</sup> A. Kopeć, *Udział społeczny w planowaniu przestrzennym – uwarunkowania prawne a praktyka planistyczna*, w: *Czynniki społeczne w gospodarce przestrzennej i planowaniu przestrzennym*, red. E. Klima, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009, s. 41.

<sup>20</sup> P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany*, Wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 256.

<sup>21</sup> Na ten temat: M. Nowak-Rzasa, *Rola partycypacji społecznej w kształtowaniu terenów zieleni miasta*, „Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum” 2011 nr 10, s. 49-54.

<sup>22</sup> Dz. U. nr 213, poz. 1397.

gazu ziemnego i ropy naftowej<sup>23</sup>. Niezależnie od powyższego, pewne standardowe inwestycje – nawet na przykład zabudowa mieszkaniowa – zlokalizowane na terenach objętych obszarowymi formami ochrony przyrody zostały do grupy wskazanych przedsięwzięć dołączone<sup>24</sup>. Dodać tu jednak należy, że problemem wciąż pozostaje zagospodarowanie – w oparciu o decyzje lokalizacyjne – terenów ważnych z punktu widzenia środowiska, ale niespełniających kryteriów związanych ze wskazanymi powyżej przedsięwzięciami. W odniesieniu do tego przypadku może brakować rozwiązań prawnych chroniących środowisko, a także pogodzenie wymogów środowiskowych z wymogami inwestycyjnymi. Przykładem może być tutaj możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla terenu, na którym – zgodnie z decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach – wytyczony został przebieg drogi publicznej.

W tym miejscu zasygnalizować również należy, że względem decyzji lokalizacyjnych, odnoszących się zwłaszcza do form ochrony przyrody oraz ich otulin, również przewidziane jest dokonanie uzgodnienia przez dyrektora parku narodowego lub regionalnego dyrektora ochrony środowiska<sup>25</sup>. Przy tej okazji zasadne wydaje się powołanie na wyrok WSA w Gdańsku, zgodnie z którym kwestie ograniczeń wynikających z ochrony przyrodniczej terenów, na których jest położona nieruchomość mająca być objęta decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie podlegają badaniu przez organ wydający tę decyzję, lecz są przedmiotem oceny w postępowaniu przed organem uzgadniającym<sup>26</sup>. Zgadzać się z powyższą tezą, uznać jednak należy, że przedmiotowy stan prawny budzi wątpliwości, gdyż przy tej okazji organy gminy są zwolnione z dbałości o ochronę środowiska przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych.

## Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym – instytucje uwzględnione w prawie ochrony środowiska

W literaturze osobno w kontekście planowania przestrzennego rozpatruje się uwarunkowania przestrzenne wynikające z ustawy – Prawo ochrony środowiska<sup>27</sup>. Pozwala to szerzej, niezależnie od innych instrumentów rozpatrzyć środowiskowe ograniczenia dla polityki przestrzennej. Sprowadzają się one w pierwszym zakresie do obowiązku uwzględniania w aktach polityki przestrzennej:

<sup>23</sup> T. Wilżak, *Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko – przewodnik po rozporządzeniu Rady Ministrów*, Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Warszawa 2011, s. 15-156.

<sup>24</sup> A. Fogel, *Ocena środowiskowych skutków lokalizacji zabudowy mieszkaniowej – zagadnienia prawne*, w: *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, red. M. Górski, Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź – Poznań 2011, s. 139-141.

<sup>25</sup> S. Gawłowski, *Władztwo gminy w zarządzaniu ochroną środowiska*, w: *Samorząd terytorialny w przestrzeni publicznej*, red. Z. Zychowicz, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny, Szczecin 2012, s. 98.

<sup>26</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2012 r., II SA/Gd 5/12, LEX nr 1128218.

<sup>27</sup> M. Zakrzewska, *Ochrona środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 61.



- rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu;
- warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

W studiach oraz planach miejscowych zapewnić należy ponadto utrzymanie równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska poprzez między innymi zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniami, czy też ustalanie proporcji pozwalających na zachowanie równowagi przyrodniczej oraz prawidłowych warunków życia. Wszystkie wskazane powyżej elementy weryfikowane będą na podstawie opracowań ekofizjograficznych, czyli dokumentację charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym danym aktem polityki przestrzennej. Opracowania te mają służyć uwzględnieniu uwarunkowań przyrodniczych w koncepcji i konstruowaniu planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie świadczy to o decydującym zakresie ich wpływu na treść planu. WSA w Lublinie wskazuje, że nie zawsze w planie miejscowym uwzględnia się wszystkie wytyczne wynikające z Prawa ochrony środowiska, gdyż we wszelkich sytuacjach spornych (względem poszczególnych nieruchomości) decydować będzie rada gminy<sup>28</sup>. W przypadku jednak, gdy w danym akcie polityki przestrzennej wymogi środowiskowe nie zostałyby uwzględnione, każdy, kto ma interes prawny, może próbować zakwestionować dany akt polityki przestrzennej w postępowaniu sądowo-administracyjnym<sup>29</sup>. Dodać tutaj można, że niniejsza możliwość odnosić się będzie przede wszystkim do kwestionowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w znikomym (jeśli nie żadnym) zakresie – do koncepcyjnych aktów polityki przestrzennej<sup>30</sup>. Przypomnieć też należy, że przesłanką uchylenia planu miejscowego może być jedynie istotne (a nie każde) naruszenie procedury jego przygotowywania. W związku z powyższym wskazane przepisy jedynie w ograniczonym zakresie chronią wskazane walory środowiskowe, gdyż odstępstwa od wskazanych powyżej wytycznych nie zawsze będą oznaczać stwierdzenie nieważności planu. Konkluzja jest więc taka, że w większości wypadków powołane powyżej wymogi będą miały jedynie charakter postulatyczny<sup>31</sup>. Przyjąć więc należy, że środowisko chronione jest w ten sposób dostatecznie.

Ponadto w tej samej ustawie wskazano, że w bezpośrednich instrumentach zarządzania przestrzenią (czyli planach miejscowych oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) należy uwzględniać ograniczenia wynikające z:

- ustanowionych form ochrony przyrody oraz ich otulin;

<sup>28</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 października 2007 r., II SA/Lu 267/07, LEX nr 400787.

<sup>29</sup> M. Górski i in., *Prawo ochrony środowiska*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 262.

<sup>30</sup> *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Nowak, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 48-50.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lipca 2011 r., IV SA/Wa 768/11, LEX nr 1162407.

- utworzonych obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- wyznaczonych obszarów cichych w aglomeracji i poza aglomeracją;
- ustaleń związanych z warunkami korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód.

Jest to kolejny – bardziej deklaracyjny zapis, wskazujący w większym zakresie kierunki oczekiwanych działań przez ustawodawcę niż nowe obowiązki i ograniczenia dla podmiotów prowadzących politykę przestrzenną.

## Ochrona środowiska w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wybranych gmin

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w polskim systemie zarządzania przestrzenią można znaleźć rozwiązania bardzo mocno powiązane z ochroną środowiska, tym niemniej instrumenty te nie zawsze w praktyce muszą się sprawdzać i zapewniać dostateczną gwarancję realizacji zrównoważonego rozwoju. W związku z powyższym kolejnym elementem badań jest przeanalizowanie konkretnych przypadków polityki przestrzennej wybranych gmin<sup>32</sup>. Szczególna uwaga musi tutaj zostać poświęcona miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego. Są to instrumenty zarządzania przestrzenią najbardziej pozytywnie oceniane w literaturze przedmiotu oraz wywierające na jej kształtowanie najsilniejszy wpływ. Na uwadze oczywiście należy mieć to, że nie są one stosowane względem większej części powierzchni Polski. Nie pomniejsza to jednak ich znaczenia w wielu gminach.

W badaniach uwzględniono trzy gminy: Dziwnów, Hel i Sopot. Wybór gmin uzasadniony jest:

- wspólnym nadmorskim charakterem, w związku z czym są one wzajemnie porównywalne, zwłaszcza z punktu widzenia występujących w nich konfliktów przestrzennych dotyczących sposobu realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju (konflikt pomiędzy funkcją środowiskową a usługowo-gospodarczą gmin);
- wzajemnie zróżnicowaną polityką przestrzenną, sprowadzającą się do odmiennego zakresu stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (co pomimo wzajemnych zbieżności wiązać można z charakterem poszczególnych gmin).

Każda gmina w Polsce może wypracowywać własną koncepcję związaną z kształtowaniem polityki przestrzennej. Tym niemniej wybrane przypadki mogą być w pewnym zakresie reprezentatywne dla większych grup gmin. Ogólnie można wyodrębnić tutaj następujące modele:

<sup>32</sup> Metoda studiów przypadków jest coraz pozytywniej oceniana w literaturze dotyczącej metodologii nauk o zarządzaniu. Porównaj: W. Czakon, *Zastosowanie studiów przypadków w badaniach nauk o zarządzaniu*, w: *Podstawy metodologii badań w naukach o zarządzaniu*, red. W. Czakon, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, s. 45-46.

Tabela 1  
Funkcje środowiskowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego  
wybranych gmin atrakcyjnych przyrodniczo

Rok	Dziwnów	Hel	Sopot
2003	Brak planów	Brak planów	Dwanaście planów. Dominujące przeznaczenie usługowo-mieszkaniowo-drogowe. W pięciu uwzględnione cele środowiskowe (zielen, lasy)
2004	Brak planów	Plan dla jednej działki, cele mieszkaniowe	Cztery plany; dominujące przeznaczenie mieszkaniowo-usługowo-drogowe. W trzech cele środowiskowe (zielen)
2005	Brak planów	Jeden plan dla czterech działek, dominujące cele związane z ekspozycjami przyrodniczymi i plażą	Dziesięć planów (dominujące przeznaczenie j.w.). W czterech ujęte przeznaczenie środowiskowe, w tym w jednym dominująca funkcja to zielen dla użytków ekologicznych
2006	Brak planów	Brak planów	Szesnaście uchwalonych planów, dominujące przeznaczenie j.w., w sześciu uwzględniono cele środowiskowe (zielen)
2007	Brak planów	Brak planów	Pięć uchwalonych planów, dominujące przeznaczenie j.w., w czterech uwzględniono cele środowiskowe (zielen, lasy)
2008	Brak planów	Brak planów	Dwa uchwalone plany, dominujące przeznaczenie j.w., brak celów środowiskowych
2009	Jeden plan (powierzchnia 26,35 ha) o przeznaczeniu terenu na cele mieszkaniowe, usługowe, turystyczne, drogowe, sportowe, zielen objętą formami ochrony przyrody oraz wodę	Brak planów	Cztery uchwalone plany, dominujące przeznaczenie j.w., w dwóch uwzględniono cele środowiskowe (zielen na skarpach)
2010	Jeden plan (pow. 110,99 ha), cele turystyczne, tereny zieleni chronionej oraz tereny leśne	Trzy plany (jeden dla pięciu działek, po dwa dla jednej działki), w każdym z planów znacząco ujęta zielen	Jeden uchwalony plan o przeznaczeniu usługowym
2011	Jeden plan (7,04 ha), cele rekreacyjno-wypoczynkowe, turystyczne, drogowe, zielen	Brak planów	Dwa uchwalone plany, dominujące przeznaczenie mieszkaniowo-usługowe, celów środowiskowych brak

Źródło: opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych.

- brak uchwalania planów miejscowych lub też uchwalanie planów w znikomym zakresie;
- uchwalenie kilku planów miejscowych w latach 2003 – 2011 (od roku 2003 obowiązuje nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- aktywna polityka przestrzenna, której konsekwencją jest częste uchwalanie planów miejscowych.

O wyborze sposobu prowadzenia polityki przestrzennej decyduje w dużej mierze ocena przez organy gminy efektywności poszczególnych instrumentów zarządzania przestrzenią oraz jej możliwości finansowe. Z tabeli 1 wynika, że w gminie Dziwnów w badanym okresie uchwalono trzy plany miejscowe (ten-

dencja w zakresie prowadzonej polityki przestrzennej poprawiła się dopiero od roku 2009), w tym jeden obejmujący większą powierzchnię. W każdym z planów ujęte zostały cele środowiskowe, które wiążą się przede wszystkim z objęciem powierzchnią planu terenów zielonych oraz lasów. Aktywna polityka przestrzenna prowadzona jest więc tutaj w ograniczonym stopniu, tym niemniej uwzględnia się w niej regularnie wskazane powyżej przeznaczenie. W gminie Hel uchwalono w analizowanym okresie łącznie pięć planów miejscowych, z których w czterech uwzględniono cele środowiskowe – przede wszystkim przez przeznaczanie obiektów na tereny zielone. W jednym z planów cele środowiskowe stanowią dominujące przeznaczenie. Najbardziej z badanej grupy gmin aktywna polityka przestrzenna jest prowadzona w mieście Sopot. W większości uchwalanych planów uwzględniane jest przeznaczenie terenu związane z zielenią i lasami. Z powyższego zestawienia wynika, że w praktyce planistycznej gmin atrakcyjnych pod względem przyrodniczym cele środowiskowe są obecne, ale nie przypisuje się im – z jednostkowymi wyjątkami – wiodącego znaczenia. Plany miejscowe, których głównym celem jest ochrona określonych walorów przyrodniczych terenów, można zauważyć tylko w indywidualnych przypadkach. Tym niemniej sam zakres prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej przesądza o zakresie realizacji przy tej okazji celów środowiskowych.

Kolejnym etapem badań było bardziej szczegółowe zweryfikowanie przypadku polityki przestrzennej prowadzonej w nadmorskiej gminie wiejskiej Kosakowo. Z tabeli 2 wynika, że w gminie tej prowadzona jest bardzo aktywna polityka przestrzenna: w poszczególnych (i nie tylko wskazanych w tabeli 2) latach uchwalanych jest bardzo wiele planów miejscowych. Cele środowiskowe są

Tabela 2  
Bezpośrednie instrumenty zarządzania przestrzenią w gminie Kosakowo

Rok	Liczba uchwalonych planów miejscowych	Cele środowiskowe w uchwalonych planach	Liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
2008	4	W jednym planie przeznaczenie terenu na zieleni. Przeciętna powierzchnia uchwalonych planów 14 – 17 ha	17 (10 decyzji o warunkach zabudowy oraz 7 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego)
2009	2	W obu planach uwzględniono przeznaczenie terenu pod zieleni. W jednym z planów przeznaczenie terenu na cele leśne. Pierwszy plan dotyczy powierzchni 137 ha, a drugi 13,62 ha	16 (12 decyzji o warunkach zabudowy, 4 decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego)
2010	5	W czterech planach uwzględniono przeznaczenie środowiskowe: zieleni, wody, lasy, pastwiska. Powierzchnia planów zróżnicowana (od 0,13 ha do 416,7 ha)	20 (12 decyzji o warunkach zabudowy, 8 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wojewódzkich dzienników urzędowych oraz danych uzyskanych w Urzędzie Gminy Kosakowo.

tutaj w planach uwzględniane w większym stopniu niż w gminach wskazanych w tabeli 1, tym niemniej w badanym okresie nie występują plany bezpośrednio na te cele przeznaczone. Wskazać należy, że aktywna polityka przestrzenna skutkuje niewielką liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niewątpliwie pozwala to zapobiec niekontrolowanym indywidualnym zagrożeniom dla ochrony środowiska, wynikającym ze zbyt szerokiego stosowania niniejszego instrumentu zarządzania przestrzenią.

## Zakończenie

Cele środowiskowe w sposób bardzo istotny powiązane są z prowadzoną polityką przestrzenną. Jednakże system zarządzania przestrzenią powinien gwarantować, że ochrona środowiska uznana zostanie za jeden z kluczowych elementów w ogólnym kształtowaniu przestrzeni. Przy obecnym stanie faktycznym warunek ten jest zrealizowany jedynie w częściowym zakresie. Głównymi problemami obecnego systemu są:

- brak gwarancji, że dotyczące ochrony środowiska wytyczne zawarte w instrumentach koncepcyjnych zarządzania przestrzenią zostaną zrealizowane;
- fakultatywność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powodująca, że nie ma dostatecznych gwarancji dla ochrony środowiska na obszarach nieobjętych planami;
- brak precyzyjnego wymogu uwzględniania wartości środowiskowych wyrażonych w Prawie ochrony środowiska w planach miejscowych.

Postawiona we wstępie hipoteza znajduje potwierdzenie. Oczywiście, dostrzec należy także elementy pozytywne, czyli:

- połączenie planowania przestrzennego z procedurą oceny oddziaływania na środowisko;
- włączenie organów ważnych z punktu widzenia środowiska do procedury opinii i uzgodnień w planowaniu przestrzennym.

Powyższe nie rozwiązuje jednak w pełni całego problemu. W związku z tym zasadne wydaje się zarekomendowanie wzmocnienia znaczenia studium zagospodarowania przestrzennego, w którym kwestie środowiskowe stanowiłyby jeden z kluczowych, obligatoryjnych elementów. Studium powinno wiązać się nie tylko z okolicznością sporządzania planów miejscowych, ale obowiązywać także przy stosowaniu wszelkich innych instrumentów dotyczących zarządzania przestrzenią. Ponadto wskazane wydaje się doprecyzowanie (nawet na szczeblu rozporządzenia) wymogów dla planów miejscowych określonych w ustawie – Prawo ochrony środowiska i wprowadzenie konieczności ich uwzględniania w planach pod rygorem stwierdzenia ich nieważności.

Wskazane kierunki działania będą skuteczne tylko w przypadku, gdy organy gmin wyrażą wolę włączenia się w szerszym zakresie w proces ochrony środowiska na swoim terenie. W praktyce okazać się może, że jest to zmiana z najtrudniejszych do przeprowadzenia.