



Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie



**Prawne gwarancje realizacji zadań
ochrony środowiska w procedurze
planowania przestrzennego w gminie**

Iwona Derucka

**Prawne gwarancje realizacji zadań
ochrony środowiska w procedurze
planowania przestrzennego w gminie**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny
Przewodniczący – *prof. dr hab. Leonard Górnicki*
Członek – *mgr Bożena Górna*
Sekretarz – *mgr Aleksandra Dorywała*

Recenzja
prof. dr hab. UWr Jolanta Blicharz

© Copyright by Iwona Derucka

Korekta
Piotr Kokociński

Projekt i wykonanie okładki
Marta Pawlak

Skład i opracowanie techniczne:
Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota eBooki.com.pl

Wydawca
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-18-5

*Moim ukochanym
rodzicom*

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Wstęp	13
Rozdział I	
Miejsce planowania przestrzennego w regulacjach prawnych ochrony środowiska	17
1. Uwagi wstępne.....	17
2. Przestrzeń a środowisko	17
3. Charakter prawny pojęć „przyroda” i „środowisko”	24
4. Relacje między prawem ochrony środowiska a prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego	29
Rozdział II	
Zadania ochrony środowiska w świetle przepisów o planowaniu przestrzennym	39
1. Struktura ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.....	39
2. Ewolucja zagadnień ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym.....	44
3. Normy zadaniowe i kompetencyjne	65
4. Uwagi końcowe	88
Rozdział III	
Konstrukcja i funkcje gwarancji prawnych w aspekcie procedury planistycznej	91
1. Pojęcie procedury	91
2. Swoiste cechy procedury planistycznej. Procedura planistyczna a kodeks postępowania administracyjnego	94
3. Pojęcie gwarancji i rodzaje gwarancji	113
4. Uwagi końcowe	117
Rozdział IV	
Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w realizacji zadań ochrony środowiska	119
1. Uwagi wstępne.....	119
2. Charakter prawny i pojęcie studium gminnego	120
3. Elementy treści studium gminnego	124
3.1. Graficzna forma studium gminnego	124
3.2. Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego	125
4. Procedura sporządzania studium gminnego	144
5. Studium a plan miejscowy.....	149

Rozdział V**Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w realizacji**

zadań ochrony środowiska	155
1. Uwagi wstępne.....	155
2. Plan miejscowy jako przepis gminny	156
3. Tryb sporządzania i uchwalenia planu miejscowego	168
3.1. Fakultatywność planowania przestrzennego	168
3.2. Procedura opracowania planu miejscowego	171
4. Treść i forma planu miejscowego	183
4.1. Graficzna forma planu miejscowego	183
4.2. Treść planu miejscowego	186
4.3. Zagadnienia przyrodnicze w planie miejscowym	187
5. Zmiana przeznaczenia terenów.....	208
5.1. Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej	208
5.2. Pojęcie gruntów rolnych i leśnych	211
5.3. Wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych.....	214
5.4. Tryb udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.....	215
5.5. Dokumenty o tematyce rolno-leśnej i ich wpływ na konstrukcję aktów planistycznych gminy.....	218
6. Opracowanie ekofizjograficzne	226
7. Prognoza oddziaływania na środowisko.....	231
Zakończenie	243
Bibliografia	249

Wykaz skrótów

- CBOSA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- CPE – Centrum Prawa Ekologicznego
- IGPiK – Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej
- IKŚ – Instytut Kształtowania Środowiska
- KPZK – Instytut Przestrzennego Zagospodarowania Kraju
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ODDK – Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSAiWSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSPika – Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OwSS – Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PCB – Polskie Centrum Budownictwa
- PPiA – Przegląd Prawa i Administracji
- PiP – Państwo i Prawo
- PWE – Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne
- PWN – Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- PZliTS – Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- TNPOŚ – Towarzystwo Naukowe Prawa Ochrony Środowiska
- UAM – Uniwersytet Adama Mickiewicza
- UMCS – Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
- WP – Wydawnictwo Prawnicze
- WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny
- WSB – Wyższa Szkoła Bankowa
- WSEiA – Wyższa Szkoła Ekonomii i Administracji
- WSFiZ – Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania
- WPiAUW – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego
- WUWM – Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
- ZCO – Zachodnie Centrum Organizacji
- ZOIU – Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów
- ZPP – Zrzeszenie Prawników Polskich
- ZUG – Zakład Usług Geodezyjnych

Wstęp

W sposób stały, chociaż mniej lub bardziej odczuwalnie środowisko determinuje egzystencję człowieka, zaś „każde ludzkie działanie, każde zdarzenie z nim związane odbywa się w jakimś miejscu fizycznej przestrzeni”¹. Postępujący rozwój cywilizacyjny w coraz większym stopniu wiąże się z wykorzystaniem przestrzeni, a tym samym ma znaczący wpływ na środowisko życia człowieka. Degradacja środowiska następuje szybko – i wręcz należy o tym powiedzieć – bardzo łatwo, natomiast jego odbudowa jest procesem długotrwałym i niezwykle kosztownym.

Działaniem zabezpieczającym środowisko jest ochrona i racjonalne wykorzystanie przestrzeni. Ważnym narzędziem służącym ochronie środowiska stało się planowanie przestrzenne, a praktyka życia społecznego oraz poglądy doktryny z biegiem lat potwierdziły celowość ścisłego wiązania tych obszarów działania. Związki te stały się przedmiotem licznych regulacji prawnych, przede wszystkim w prawie krajowym, a także w prawie Unii Europejskiej. Konstrukcją prawną o szczególnym znaczeniu praktycznym jest obowiązek uwzględniania w procedurze planistycznej wymagań ochrony środowiska. W Polsce, podobnie jak w wielu krajach europejskich, podstawowe prace planistyczne są prowadzone w szerokim zakresie w gminach – a zatem realizacja tego obowiązku spoczywa na właściwych organach gminy.

Temu właśnie zagadnieniu poświęcam niniejszą pracę. Przedmiotem rozważań będzie więc wskazanie prawnych gwarancji realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze gminnego planowania przestrzennego. Należy zaznaczyć, że ochrona środowiska w gminnej procedurze planistycznej to temat, który w literaturze rzadko poddawany był analizie, pomimo wielokrotnej zmiany norm prawnych w tej materii.

Asumptem do podjęcia wskazanego tematu stały się własne obserwacje i analizy, rozmowy z projektantami planów, uczestniczenie w posiedzeniach komisji architektoniczno-urbanistycznej, które odbywały się podczas mojej pracy zawodowej. Wiadomości pozyskane z zasobów archiwalnych, czynny udział w pracach planistycznych, jak również osobiste zaangażowanie pozwoliły, jak sądzę, uzyskać szerszą perspektywę w ocenie praktycznych uwarunkowań obowiązującej regulacji prawnej.

Przyczyną podjęcia badań jest także fakt, że w obecnym prawie ochrony środowiska znajdujemy szerokie odniesienie do gospodarki przestrzennej i do planowania przestrzennego, co w oczywisty sposób implikuje odniesienie do procedury planistycznej. Dlatego punktem wyjścia w mojej pracy jest prawo ochrony środowiska, natomiast cała praca jest poświęcona prawnej regulacji planowania przestrzennego, w nim bowiem szukam prawnych gwarancji ochrony środowiska.

Wymagania ochrony środowiska, jakie należy uwzględniać w planowaniu przestrzennym, wynikają z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm. Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r., nr 25, poz. 150, z późn. zm.).

¹ J. Reguński, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, (red.) J. Reguński, PWE, Warszawa 1985, s. 13.

W ustawie tej prawodawca omawianemu zagadnieniu poświęcił dział VII. Wskazał na warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, które należy uwzględnić w procedurze planistycznej. Wprowadził wymóg sporządzenia opracowania ekofizjograficznego w celu poznania aktualnych cech środowiska przyrodniczego, ich wzajemnych regulacji i powiązań. Opracowanie to pozostaje w związku z kolejnym i również ważnym dokumentem, którym jest prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzona w toku postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko planów i programów. Pojawia się zatem pytanie: jaki więc wyraz znalazła tak obszerna charakterystyka ochrony środowiska w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 647) jako jedną z podstawowych zasad, przyjęła zasadę zrównoważonego rozwoju. Jak wiadomo jest to również podstawowa zasada w prawie ochrony środowiska. Zawarta w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym problematyka ładu przestrzennego odgrywa istotną rolę w zakresie ochrony środowiska. W dalszej części ustawy ustawodawca sformułował także wymóg uwzględnienia ochrony środowiska w dwóch opracowaniach planistycznych, tj. w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustalając tym samym ściśle określoną procedurę tworzenia tych dokumentów. Opiera się ona na założeniu, że kształtowanie, prowadzenie i realizacja polityki przestrzennej na terenie gminy należy do jej zadań własnych.

Należy zaznaczyć, że istnieje niewątpliwy związek pomiędzy wskazanymi regulacjami, w których planowanie przestrzenne jest jednym z możliwych, ale bardzo skutecznych instrumentów ochrony środowiska.

Celem tej pracy jest zbadanie procedury prawnej planowania przestrzennego, która służy z jednej strony realizacji zadań gminy w zakresie planowania przestrzennego, a z drugiej stwarza gwarancje prawne realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska.

Kompetencje gminy w planowaniu przestrzennym nie są kwestionowane. Przyśługujące gminie domniemanie kompetencji w realizacji zadań publicznych wynika z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.). Przyznane uprawnienia kształtują władztwo planistyczne gminy oraz tworzą gwarancję samodzielności realizacji zadań w zakresie gminnego planowania przestrzennego. Władztwo to jest w pewnym zakresie ograniczone, a przesłankami wyznaczającymi jego granice są przepisy dotyczące trybu sporządzania oraz treści planu miejscowego. Władztwo gminy nie oznacza więc dowolności, gdyż w państwie prawa jej działalność jest związana prawem.

Powstają pytania o charakter norm prawnych, które z jednej strony określają treści ochronne, z drugiej możliwości i obowiązki organów w ochronie środowiska, ponadto istotne znaczenie ma też charakterystyka norm, które regulują tryb uchwalania planów przestrzennych, a więc norm proceduralnych.

Celem niniejszej rozprawy będzie także zbadanie i przedstawienie konstrukcji gwarancji realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze tworzenia planów przestrzennych w gminie oraz wskazanie ich znaczenia prawnego w tej dziedzinie.

Tak określony cel pracy wymaga rozstrzygnięcia następujących problemów teoretycznych. Na wstępie określić należy, jaki przedmiot i zakres mają zadania ochrony środowiska, których realizacja jest uwarunkowana postanowieniami planu przestrzennego. Z kolei należy określić samo pojęcie procedury planistycznej, przyjmując jako układ odniesienia przepisy zawarte w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (tekst. jedn. Dz. U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Powstaje tu zwłaszcza pytanie: czy do procedury planistycznej można odnieść klasyczne pojęcia, kwalifikujące sytuacje procesowe zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego? Kolejną kwestią do rozstrzygnięcia jest określenie gwarancji proceduralnej, a także wskazanie w jakich elementach procedury te gwarancje są usytuowane.

Wyniki pracy powinny też ułatwić odpowiedź na pytanie: jaka jest relacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do ustawy prawo ochrony środowiska w obszarze konstruowania gwarancji realizacji zadań ochronnych.

Treść i układ pracy podporządkowano realizacji przyjętych celów. Praca składa się pięciu rozdziałów, uzupełnionych zakończeniem i spisem wykorzystanych materiałów.

Punkt wyjścia zawartych w pracy rozważań stanowi ustalenie terminologii związanych z przedmiotem niniejszej pracy. W rozdziale tym dokonałam charakterystyki przestrzeni, wskazując jednocześnie prawne podstawy funkcjonowania przestrzeni jako elementu środowiska, w którym bytuje człowiek. Opisałam także relacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do ustawy prawo ochrony środowiska.

Drugi rozdział poświęcony został strukturze ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która wyznacza procedury kształtowania ładu przestrzennego oraz normuje zakres i sposób przeznaczenia i zagospodarowania terenów. Swoją uwagę skupiłam na ważnej, w mojej ocenie, ewolucji zagadnień przyrodniczych w planowaniu przestrzennym, która w naszym prawodawstwie ma długą tradycję. Szczególnie istotne są dwa dokumenty dotyczące m.in. aspektów o charakterze przyrodniczym, tj.: ekofizjografia (do lat osiemdziesiątych określana mianem fizjografii) oraz prognoza oddziaływania na środowisko. Charakteryzuję także normy zadaniowe i kompetencyjne w sprawach planowania przestrzennego oraz przedstawiam zakres samodzielności planistycznej gminy.

W trzecim rozdziale dokonuję porównania procedury opracowania studium gminnego i planu miejscowego, przyjmując jako układ odniesienia procedurę zawartą w kodeksie postępowania administracyjnego. Ponadto przedstawiam rodzaje gwarancji prawnych w procedurze tworzenia gminnych dokumentów planowania przestrzennego.

Z kolei czwarty rozdział pracy w całości poświęcam zagadnieniom dotyczącym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jako pierwszego dokumentu planistycznego, choć nie będącego przepisem gminnym, jednak umożliwiającą podjęcie prac nad przyszłym planem miejscowym.

W ostatnim rozdziale rozprawy ukazuję zagadnienia związane z trybem, formą i treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dokument ten jako

przepis prawa miejscowego wpływa na realizację zadań ochrony środowiska. Podaję więc przykłady, w których dokument o takim statusie prawnym oddziałuje na inne przepisy prawne, stanowiąc tym samym gwarancję realizacji jego treści i jednocześnie gwarancję realizacji zadań w zakresie ochrony środowiska. Przedstawiam funkcjonowanie, w obecnym stanie prawnym, dokumentów, o których wspomniałam wyżej, nieodłącznie związanych z pracami nad planem miejscowym tj.: ekofizjografię i prognozę oddziaływania na środowisko. Charakteryzuję także tryb decyzyjny w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zakończenie stanowi próbę ukazania wniosków, jakie nasunęły się w trakcie pisania pracy. Już po ukończeniu pracy nastąpiły zmiany w omawianych regulacjach prawnych, które zostały uwzględnione w pracy. Jednak bardzo istotna zmiana, dotycząca nowych zagadnień prawnych w zakresie prawa geologicznego i górniczego, odnoszących się do planowania przestrzennego, przedstawiona została w zakończeniu niniejszej pracy. Uwzględnienie wspomnianych uwag wydaje się konieczne w związku z ogromną skalą zmienności norm prawnych. Umożliwia także ukazanie stanu prawnego pracy na dzień 1 stycznia 2013 roku.

Składam serdeczne podziękowania Panu Profesorowi Janowi Jeżewskiemu, który, będąc promotorem rozprawy doktorskiej, a przede wszystkim serdecznym i zawsze życzliwym opiekunem naukowym, poświęcał mi swój czas i zechciał podzielić się ze mną swoją wiedzą. Gorące podziękowania składam również Pani Profesor Jolancie Blicharz za cenne uwagi i wskazówki. Bardzo dziękuję także Panu Profesorowi Konradowi Nowackiemu oraz Profesorowi Adamowi Błasiowi za okazane wsparcie.

Rozdział I

Miejsce planowania przestrzennego w regulacjach prawnych ochrony środowiska

1. Uwagi wstępne

Planowe gospodarowanie przestrzenią nieodłącznie wiąże się istnieniem ludzkości. Ludzkość, użytkując przestrzeń, cały czas dokonuje jej przeobrażenia. Czerpiąc z tej przestrzeni, bardzo często narusza, a wręcz niszczy otaczające ją środowisko. Ochrona tego środowiska zagwarantowana jest przez regulacje prawne, które w prawodawstwie polskim są bardzo liczne i głęboko zakorzenione.

Przestrzeń życia człowieka jest bardzo obszerna i nieodzownie wiąże się ze środowiskiem. Człowiek, gospodarując w przestrzeni, musi działania te wykonywać w sposób racjonalny. Racjonalność ta zapewniona jest poprzez instrumenty prawne w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tych dokumentach obowiązkowo uwzględnia się wszelkie zasady związane z ochroną środowiska. Dlatego też pojęcia ochrony środowiska, przyrody i planowania przestrzennego są ze sobą powiązane. Można nawet zdecydowanie powiedzieć, że występują pomiędzy nimi wzajemne korelacje. Przepisy w tym zakresie wspólnie się uzupełniają. W związku z powyższym w rozdziale tym opisuje, jakie elementy regulacji prawa ochrony środowiska i przyrody dotyczą planowania i zagospodarowania przestrzennego.

2. Przestrzeń a środowisko

Każdy z nas żyje i porusza się w określonej przestrzeni. Dlatego że jest to tak oczywiste, kwestii tej nie poddaje się głębszym refleksjom. Jak pisze J. Reguński, działania ludzkie i towarzyszące im zdarzenia mają miejsce w przestrzeni¹. Funkcjonowanie człowieka, łącznie z zaspokajaniem jego podstawowych potrzeb, ma swoje miejsce w przestrzeni. Tak więc otaczająca nas przestrzeń jest często niedostrzegana, pomimo że to właśnie człowiek przestrzeń tę sukcesywnie przekształca.

Działania człowieka mogą pogorszyć jakość istniejącej przestrzeni. Dlatego też tak ważna, wręcz można powiedzieć, że nieoceniona, jest racjonalna gospodarka przestrzenną. A przecież przestrzeń to otaczająca nas rzeczywistość, rzeczywistość w której żyjemy, w szerokim tego słowa znaczeniu. Gospodarka przestrzenna pojmowana jest więc jako rzeczywistość społeczno-gospodarcza, która w wyniku celowej działalności człowieka ulega zmianie. Zdaniem J. Dębskiego jest działaniem zmierzającym do stworzenia

¹ J. Reguński, *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, (red.) J. Reguński, PWE, Warszawa 1985, s. 13.

ładu przestrzennego w zagospodarowaniu określonych obszarów². Można przyjąć za T. Kachniarzem, że gospodarka przestrzenna oznacza całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów. Na gospodarkę tę składają się działalność prowadzona przez organy administracji w sprawach przeznaczania i sposobów zagospodarowania terenów, wszelka działalność inwestycyjna, ale również kontrola działalności zgodnie z prawem³. Z kolei J.J. Parysek uważa, że „przez gospodarkę przestrzenną rozumie się przede wszystkim: działalność organizującą przestrzennie terytorialne systemy społeczne oraz kształtowanie przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowania terytorialnych systemów społecznych. Na tak pojmowaną gospodarkę przestrzenną składa się zarówno gospodarowanie przestrzenią (tworzenie struktur przestrzennych), jak i gospodarowanie w przestrzeni (kształtowanie funkcji)”. Podstawowym oraz wstępnym etapem gospodarki przestrzennej jest planowanie przestrzenne, którego efektem jest zagospodarowanie przestrzenne, pojmowane jako rezultat prowadzenia gospodarki przestrzennej, czyli realizacji planu zagospodarowania przestrzennego. Autor zauważa także, iż planowanie przestrzenne stanowi domenę administracji terytorialnej, gospodarka przestrzenna realizowana jest natomiast przez mieszkańców i podmioty gospodarcze danego obszaru terytorialnego pod nadzorem tej właśnie administracji⁴.

Gospodarowanie przestrzenią łączy się nierozzerwalnie ze środowiskiem oraz wartościami przyrodniczymi. Ma wpływ na jakość otaczającego nas krajobrazu, a tym samym na ład przestrzenny⁵. Ład przestrzenny jest pojęciem wprowadzonym do porządku prawnego przez ustawodawcę. Zgodnie z definicją art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ilekroć w ustawie jest mowa o ładzie przestrzennym, należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Pojęcie to rozumiane jest jako wynik pozytywnej działalności ludzkiej o charakterze porządkującym⁶. Słusznie zwraca uwagę M. Tabernacka, że ład przestrzenny jest określonym prawnie wymogiem, uwzględnianym w procedurze planistycznej gminy. Co więcej, zachowanie ładu przestrzennego stanowi obowiązek prawny⁷. Autorka zwraca także uwagę na zasięg terytorialny ładu przestrzennego, wskazując, że pojęcie ładu przestrzennego powinno być interpretowane w stosunku do obszarów ze

² J. Dębski, *Gospodarka przestrzenna, jej geneza, stan i rozwój* WSFiZ], t. I, Warszawa–Białystok 2001, s. 35.

³ T. Kachniarz, *Słownik podstawowych pojęć z dziedziny planowania przestrzennego*, [w:] *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, (red.) T. Kachniarz, Z. Niewiadomski, IGPiK, Warszawa 1995, s. 135.

⁴ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. UAM, Poznań 2006, s. 107 i n.

⁵ M. Gwiazdowicz, G. Zielińska (red.), *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej. Materiały konferencyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 62.

⁶ J. Dębski, *Gospodarka przestrzenna...*, s. 35.

⁷ M. Tabernacka, *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, (red.) M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałeczka, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 405.

sobą sąsiadujących, uznając jednocześnie, że nie chodzi tu wyłącznie o obszary bezpośrednio przyległe⁸.

Wróćmy jednak do zagadnień przestrzeni. Ustawodawca nie definiuje pojęcia przestrzeni⁹. Dlatego też dla potrzeb omawianego tematu posłużę się definicją zaproponowaną przez J. Stelmasiaka, który uważa, że przestrzeń jest „[...] tłem zjawisk, w którym występują z jednej strony zagrożenia dla środowiska, a z drugiej strony są podejmowane działania ochronne wobec niego”. O przeznaczeniu poszczególnych części przestrzeni decydują wzajemnie powiązane grupy przepisów prawnych. Przeznaczenie terenu ma miejsce w planie przestrzennym. W akcie tym następuje określenie przeznaczenia przestrzeni z uwzględnieniem kryteriów wielkości i rodzaju danego obszaru, okresu obowiązywania oraz treści rozstrzygnięć ustaleń planowych, wywołujących trwałe skutki w zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Jednak na potrzeby planowania i zagospodarowania przestrzennego ustawodawca zdefiniował pojęcie „obszaru przestrzeni publicznej”, przez który należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne¹¹.

Konieczność wyznaczania terenów przestrzeni publicznej ustawodawca wyraźnie wskazuje już na etapie tworzenia pierwszego dokumentu planistycznego, a mianowicie w trakcie prac nad studium gminnym¹². Wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, określane są także obowiązkowo w treści planu miejscowego¹³. Również akt wykonawczy do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴, wskazuje na ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej. Co jednak ustawodawca miał na myśli, formułując ten obowiązek? Przecież czytając ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie treści aktów planistycznych gminy, nie odnajdujemy szczegółowo scharakteryzowanych terenów przestrzeni publicznej. Odpowiedzi udzielię poniżej. Wspomnę tylko, że w wymienionym akcie wykonawczym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnajdujemy przepisy dotyczące wymagań wynikających z kształtowania przestrzeni publicznej. Wymogi te powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania obiektów małej architektury, nośników

⁸ *Ibidem*, s. 407.

⁹ Pojęcie to posiada wiele definicji. W literaturze spotykamy się np. z pojęciem „przestrzeni geodezyjnej”, która odzwierciedla wymiary i kształt ziemi, jak również stanowi obszar życiowy dla człowieka. W jej skład wchodzi budynek i budowle oraz sieć infrastruktury technicznej. Inne pojęcie przestrzeni to „przestrzeń geograficzna”, w której zachodzą związki pomiędzy środowiskiem a działalnością człowieka. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego – zarys*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 15 i n.

¹⁰ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Wyd. UMCS, Lublin 1994, s. 21.

¹¹ Zob. art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹² Zob. art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Zob. art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów (§ 4 pkt 5).

Jak wskazałam wyżej, obszary przestrzeni publicznej to obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Wiemy także, że określenie obszarów przestrzeni publicznej stanowi treść aktów planistycznych gminy. Pojawia się jednak pytanie: co wchodzi w skład tych obszarów? Odpowiedź nie będzie jednoznaczna. Dlaczego? Otóż obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, a także poprawy jakości ich życia, będą różnorodne w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego terenu. Myślę, że można pokusić się tu o twierdzenie, iż precyzyjne określenie tych obszarów zależne będzie od ustaleń władz gminnych. Przestrzeń publiczna jest zazwyczaj domeną organów administracji – choć zdarzają się czasem tereny prywatne, udostępnione dla ludności, mające charakter przestrzeni publicznej. Wróćmy jednak do pytania. Do obszarów przestrzeni publicznej, szeroko pojętej przestrzeni otwartej zaliczyć można m.in. miejskie parki i ogrody, zespoły zabytkowe, cmentarze¹⁵. Idźmy dalej: teatry, stadiony, place targowe, centra handlowe, strefy turystyczne, kampusy uniwersyteckie, place zabaw, tereny szkół i przedszkoli, dworców¹⁶. Wydaje się, iż katalog ten może być bardzo szeroki, gdyż chodzi tu o zaspokojenie potrzeb mieszkańców i poprawę jakości ich życia. Nie zapominajmy także, iż obszary przestrzeni publicznej to obszary niezbędne dla technicznego funkcjonowania danego terenu, a więc ulice, przejścia pieszych, skrzyżowania¹⁷.

Z pojęcia przestrzeni publicznej wynika, że jest to m.in. obszar, wiążący się z poprawą jakości życia mieszkańców. A jak wiemy, byt człowieka odbywa się w środowisku. To człowiek użytkuje środowisko, czerpiąc z jego zasobów (powietrze, woda, krajobraz). Przestrzeń jest elementem środowiska¹⁸. W ogólnym pojęciu „środowisko” oznacza wszystko to, co znajduje się w otoczeniu żywego lub nieożywionego obiektu i pozostaje z obiektem tym we wzajemnych oddziaływaniach. Przedmiotem pojęcia „środowisko” jest wzajemnie połączona całość elementów przyrodniczych, technicznych i społeczno-ekonomicznych. Podmiotem natomiast jest człowiek. Dlatego też środowisko jest synonimem terminu „środowisko człowieka”¹⁹.

Otoczające nas środowisko obejmuje więc oznaczoną przestrzeń, można powiedzieć, że przestrzeń celowo określoną i prawnie chronioną. Spróbujmy podać kilka przykładów takiej właśnie przestrzeni. Jako pierwszy wymienię tu przestrzenie wskazane w ustawie o ochronie przyrody, do których zaliczamy obszary: parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu. Będą

¹⁵ K. Solarek, *Funkcje terenów zieleni kształtujących przestrzenie publiczne we współczesnym mieście*, „Zeszyty Komunalne” 2009, nr 10, s. 73.

¹⁶ T. Ossowicz, *Kierunki zagospodarowania przestrzennego w studium gminnym*, [w:] *Wybrane problemy planistyczne 2007 roku*, ZOIU 3, Wrocław 2007, s. 28.

¹⁷ K. Solarek, *Funkcje terenów zieleni...*, s. 73.

¹⁸ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona środowiska*, PWE, Warszawa 2001, s. 81.

¹⁹ B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 2009, s. 19.

nią także tereny użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, stanowisk dokumentacyjnych oraz pomniki przyrody²⁰. Obszary te cechuje różnorodność środowiska i krajobrazu oraz naturalność flory i fauny.

W celu odizolowania parku narodowego od negatywnego wpływu otoczenia, ustawodawca wprowadził obowiązkowy obszar przestrzeni zwany otuliną²¹. Instytucję tę przewidział także dla rezerwatu przyrody²² i parku krajobrazowego²³, nadając im jednak charakter fakultatywności. Pozostając nadal w obszarze rozważań ustawy o ochronie przyrody, nie sposób pominąć istotnej funkcji terenów zieleni w kształtowaniu przestrzeni. Wręcz obowiązkiem rady gminy jest zakładanie i utrzymanie w należytym stanie tych terenów²⁴. Ponadto, można też powiedzieć, że wójt (burmistrz, prezydent) w ramach realizacji zadań w zakresie ochrony drzew i krzewów prowadzi przestrzenną gospodarkę środowiskową²⁵.

Również w innej ustawie odnajdujemy obszary przestrzeni, będące elementem środowiska. Mam tu na myśli ustawę z dnia 28 września 1991 roku o lasach²⁶. Zgodnie z treścią ustawy istnieje możliwość ustanawiania w przestrzeni leśnych kompleksów promocyjnych. Są to obszary o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym. Ustanawia się je w celu promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej oraz ochrony zasobów przyrody w lasach. Działalność w tych przestrzennych obszarach określa jednolity program gospodarczo-ochronny²⁷. Inną formą przestrzenną są lasy ochronne. Lasem szczególnie chronionym można uznać las, który np.: stanowi drzewostan nasienny lub ostoję zwierząt i stanowiska roślin chronionych gatunkowo, chroni zasoby wód powierzchniowych i podziemnych oraz glebę przed zmywaniem lub wyjąłowieniem, ma szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe²⁸.

²⁰ Zob. art. 6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

²¹ Zob. art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody. Zgodnie z treścią ustawy otulina to strefa ochronna, granicząca z formą ochrony przyrody i wyznaczona indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Zob. art. 5 pkt 14.

²² Zob. art. 13 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

²³ Zob. art. 16 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

²⁴ Zob. art. 78 ustawy o ochronie przyrody. Do głównych funkcji zieleni w kształtowaniu przestrzeni zaliczyć można np.: rekreację i wypoczynek, rozrywkę, atrakcyjność i ozdobę terenu, edukację poprzez tworzenie ogrodów zoologicznych, botanicznych. Tereny te pełnią także funkcje zdrowotne lub osłonowe. Stanowią również zieleń towarzyszącą ulicom, placom, obiektom kolejowym i przemysłowym. Tereny zieleni to tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi. Zob. art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody.

²⁵ Usunięcie drzew i krzewów następuje po uzyskaniu stosownego zezwolenia. Zezwolenie to wydaje wójt (burmistrz, prezydent) po złożeniu wniosku przez właściciela nieruchomości. Nie wymaga zezwolenia usunięcie drzew np.: owocowych, utrudniających widoczność sygnalizatorów i pociągów, stanowiących przeszkody lotnicze, których wiek nie przekracza 5 lat. Za usunięcie drzew i krzewów posiadacz nieruchomości ponosi opłaty. Ustawa przewiduje także możliwość odstąpienia od pobierania opłaty. Zob. art. 83–90 ustawy o ochronie przyrody.

²⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 459 z późn. zm.

²⁷ Zob. art. 13b ustawy o lasach.

²⁸ Zob. art. 15–17 ustawy o lasach. Także rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej (Dz. U. Nr 67, poz. 337).

Sięgnijmy także do kolejnej ustawy. Bezwzględnie przestrzennym elementem środowiska będą również obszary pokryte gruntami rolnymi zgodnie z ustawą z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁹. Przyjmując brzmienie treści ustawy, gruntami tymi są np.: torfowiska i oczka wodne, pracownicze ogrody działkowe³⁰ i botaniczne³¹, grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie na potrzeby rolnictwa, grunty parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami³² i zakrzewieniami śródpolnymi. Pamiętajmy jednak, że zgodnie z wolą ustawodawcy, gruntami rolnymi nie są tereny znajdujące się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków³³.

Może jeszcze jeden przykład, a mianowicie przestrzenne obszary obwodów łowieckich. Regulacje te odnajdziemy w ustawie z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie³⁴. Obszary obwodów łowieckich dzielą się na obwody łowieckie leśne i polne³⁵. Stanowią obszar gruntów o ciągłej powierzchni, zamkniętej jego granicami³⁶. W obszarach tych istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa, które jest elementem ochrony środowiska przyrodniczego³⁷.

W tym miejscu chciałaby zwrócić uwagę na przestrzeń jako element środowiska, która nie może odnosić się tylko do określonego terenu gminy, czy też kraju. Dany obiekt przyrodniczy wyznacza swój zasięg przestrzenny, niejednokrotnie obejmując tereny położone za granicami kraju. Z chwilą przystąpienia Polski do członkostwa w Unii Europejskiej obszary przestrzeni środowiskowej naszego kraju stały się częścią ogólnoswiatowego dziedzictwa przyrody. Do najważniejszych europejskich obszarów chronionych należą: Natura 2000 i Eeconet³⁸.

Europejska sieć ekologiczna Natura 2000, swoim zasięgiem obejmuje tereny państw członkowskich Unii Europejskiej. Celem jej jest określenie „obszarów szczególnego zainteresowania Wspólnoty”. Każdy kraj członkowski wyznacza specjalne obszary ochrony. Obszary te może również zaproponować Komisja Europejska. Obszary

²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

³⁰ Obecnie obowiązująca ustawa to ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.). Rodzinne ogrody działkowe służą zaspokajaniu potrzeb wypoczynkowych i rekreacyjnych. Stanowią stały i niezbędny element infrastruktury miast i gmin. Jako tereny zielone podlegają ochronie. Ich funkcja polega w szczególności na przywracaniu społeczności i przyrodzie terenów zdegradowanych, ochronie składników przyrody, kształtowaniu zdrowego otoczenia człowieka, poprawie warunków bytowych społeczności miejskiej, ochronie środowiska przyrodniczego. Zob. rozdz. I wspomnianej ustawy.

³¹ Ogród botaniczny to teren będący miejscem ochrony roślin różnych stref klimatycznych i siedlisk poza obszarem ich naturalnego występowania, odpowiednio urządzony i zagospodarowany. Zob. art. 5 pkt 10 ustawy o ochronie przyrody.

³² Zadrzewienie to pojedyncze drzewa lub krzewy, bądź ich skupiska niestanowiące lasu, wraz z zajmowanym terenem, i pozostałymi składnikami jego szaty roślinnej, spełniające cele ochronne, produkcyjne, społeczno-kulturowe. Zob. art. 5 pkt 27 ustawy o ochronie przyrody.

³³ Zob. art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.

³⁵ Zob. art. 24 ustawy Prawo łowieckie.

³⁶ Zob. art. 23 ust. 1 ustawy Prawo łowieckie.

³⁷ Zob. art. 1 ustawy Prawo łowieckie.

³⁸ E. Pyłka-Gutowska, *Ekologia z ochroną środowiska*, Wyd. Oświatowe, Warszawa 2004, s. 273.

o tak szczególnym zainteresowaniu dotyczą przede wszystkim ważnych typów ekosystemów oraz zagrożonych gatunków flory i fauny. Sieć obszarów Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony ptaków i obszary specjalnej ochrony siedlisk³⁹.

Z kolei Eeconet stanowi „systemem obszarów węzłowych najlepiej zachowanych pod względem przyrodniczym i reprezentatywnych dla różnych regionów przyrodniczych kraju [...]”. Jest to także obszar wieloprzestrzenny, którego celem jest ochrona, wzmocnienie, odtworzenie obszarów ze względu na ich różnorodność biologiczną oraz walory krajobrazowe kontynentu europejskiego. Jednym z głównych zadań tej Europejskiej Sieci Ekologicznej jest zapewnienie przestrzennej ciągłości terenów podlegających ochronie prawnej. Omawiany system obszarów chronionych składa się z terenów węzłowych zwanych biocentrami (tereny o walorach przyrodniczych i krajobrazowych, najmniej przekształcone przez człowieka) oraz z korytarzy ekologicznych⁴⁰, łączących poszczególne obszary węzłowe⁴¹.

Z przedstawionej powyżej analizy jednoznacznie wynika, że człowiek żyje w środowisku, a tym samym obcuje w przestrzeni. Można powiedzieć, że przestrzeń ta jest stała, zmienia się jednak przedmiot ochrony. Współzależność istnienia środowiska i przestrzeni jest niepodważalna. Człowiek żyje w środowisku, a przestrzeń stanowi jego siedzibę. Dlatego tak ważne jest racjonalne gospodarowanie przestrzenią, gdyż działania te stanowią jeden z instrumentów ochrony środowiska. I tu uwidacznia się wielka rola organów gminy. Bo kto, jak nie władza gminna, będąca gospodarzem danego terenu, ma wpływ na kształt terenów przestrzeni publicznej. Inną sprawą jest wybór przez organy określonego terenu przestrzeni publicznej do zagospodarowania. Czy decyzje w tej kwestii zawsze są trafne? Tu opinie mieszkańców w tej sprawie będą podzielone i w wielu przypadkach będą budziły niezadowolenie. Pojawia się także głosy, że władza robi to, co chce. Nie zapominajmy jednak, że to właśnie my mieszkańcy tworzymy zbiorowość samorządową i tym samym społeczność przestrzeni publicznej. To my mieszkańcy danego obszaru dokonujemy wyboru tych władz, a działania władzy zawsze muszą być godne z przepisami prawa. Domniemać więc należy, że działania władz, związane z gospodarowaniem przestrzenią publiczną, w rzeczywisty sposób będą zaspokajały potrzeby mieszkańców i wpływały na poprawę jakości ich życia⁴². Tu istotna uwaga. Ustawodawca zagwarantował nam mieszkańcom możliwość partycypacji w tworzeniu aktów planistycznych gminy. Tylko od nas zależy, w jakim zakresie

³⁹ S. Kozłowski, *Ekorozwój – wyzwanie XXI wieku*, PWN, Warszawa 2002, s. 173 i n. Regulacje wspólnotowe w tej materii to: Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r.), s. 7–50 oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010 r.), s. 7–25.

⁴⁰ Przyjmując ustawową definicję, korytarz ekologiczny to obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów. Zob. art. 5 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody. Mogą być to obszary ukształtowane przez naturę np.: doliny rzek.

⁴¹ E. Pyłka-Gutowska, *Ekologia...*, s. 274 i n.

⁴² Szerzej o wyznaczaniu obszarów przestrzeni publicznej, przy zastosowaniu obowiązujących norm prawnych, opisuję w rozdziale V, w podrozdziale dotyczącym treści planu miejscowego.

wykorzystamy przysługujące uprawnienia w kształtowaniu otaczającej nas przestrzeni. Przestrzeni, która jest przecież środowiskiem życia człowieka.

3. Charakter prawny pojęć „przyroda” i „środowisko”

Charakter prawny zarówno pojęcia „przyroda”, jak i pojęcia „środowisko” kształtował się, w warunkach wzajemnej zależności, przez wiele lat funkcjonowania prawodawstwa polskiego⁴³.

Prawodawstwo powojenne w tej materii zapoczątkowała ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody⁴⁴. Na jej podstawie utworzono funkcjonujące do dziś parki narodowe i rezerwy przyrody, objęto ochroną liczne pomniki przyrody oraz wprowadzono ochronę gatunkową roślin i zwierząt⁴⁵. Ustawa w istocie funkcjonowała w sferze ochrony konserwatorskiej. Sytuacja uległa zmianie na początku lat siedemdziesiątych XX wieku. Wprowadzono nową koncepcję ochrony krajobrazu w postaci parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu. Próby nowelizacji ustawy nie powiodły się, dlatego też realizację nowych zasad zaczęto realizować z wykorzystaniem obowiązujących wówczas przepisów o planowaniu przestrzennym⁴⁶.

Zdecydowanie należy powiedzieć, że ważnym osiągnięciem legislacyjnym była nowelizacja Konstytucji PRL z 1952 roku⁴⁷. W roku 1976 wprowadzono do niej przepisy⁴⁸, w których ustawodawca użył pojęcia „środowisko naturalne”, wskazując na ochronę i racjonalne kształtowanie oraz korzystanie z środowiska naturalnego⁴⁹. Jak stwierdził. W. Radecki „stało się jasne, że nadchodzi czas przygotowania odrębnej ustawy o ochronie środowiska. Wtedy też rozegrała się pierwsza batalia o miejsce prawa ochrony przyrody w systemie prawa ochrony środowiska”⁵⁰.

Prace nad uchwalenie nowej ustawy bieżyły dwutorowo. Pierwsza koncepcja zakładała stworzenie kodeksu jako ustawy całościowej, co wiązałoby się z uchynieniem ustawy o ochronie przyrody, a druga przewidywała funkcjonowanie ustawy ramowej jako zbioru zasad polityki ochrony środowiska. W efekcie końcowym, w ramach wypracowanego kompromisu uchwalona została ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska⁵¹. To właśnie w tej ustawie po raz pierwszy wprowadzone zostało do polskiego systemu prawnego pojęcie „środowisko”. Ustawodawca w art. 1 ust. 2 ustawy,

⁴³ Zob. J. Boć, E. Samborska-Boć, *Podstawowe pojęcia*, [w:] J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 44–54.

⁴⁴ Dz. U. Nr 25, poz. 180, z późn. zm. Ustawa ta obowiązywała aż do 1991 roku, a więc do czasu uchwalenia ustawy z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1029 z późn. zm.).

⁴⁵ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona...*, s. 210.

⁴⁶ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 27.

⁴⁷ Ustawa z dnia 22 lipca 1952 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 7, poz. 36 z późn. zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29).

⁴⁹ K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona...*, s. 210.

⁵⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 28.

⁵¹ Tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm. K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona...*, s. 211.

używając definicji środowiska wskazał, że jest to ogół elementów przyrodniczych, w szczególności powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz i klimat, znajdujący się zarówno w stanie naturalnym, jak też przekształcony w wyniku działalności człowieka. Ustawodawca nie posłużył się terminologią konstytucyjną i nie określił środowiska mianem „naturalnego”⁵², pomimo że ówczesnie znowelizowana Konstytucja w art. 12 zapewniała ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska naturalnego oraz w art. 71 gwarantowała prawo do korzystania z wartości środowiska naturalnego.

Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska nie uchyliła ustawy o ochronie przyrody z 1949 roku, co więcej, nie wprowadziła do niej żadnych zmian. Nie oznaczało to jednak, że ustawy były sobie obce, gdyż istniała między nimi współzależność, na co zwrócił uwagę W. Radecki; obejmowały one trzy grupy rozwiązań. Po pierwsze ustawa o ochronie środowiska za jeden z kierunków ochrony środowiska uznawała racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody. Idźmy dalej. W ustawie o ochronie środowiska umieszczone zostały odesłania do przepisów o ochronie przyrody (np. ochrona walorów krajobrazowych środowiska o szczególnej wartości ze względu na potrzeby społeczne – art. 39, ochrona części powierzchni ziemi oraz rzeźby terenów – art. 13 ust. 2, ochrona zasobów dziko rosnących roślin i dziko żyjących zwierząt, oraz obszarów o wyjątkowych naturalnych wartościach przyrodniczych – art. 35 ust. 1). I po trzecie, w ustawie o ochronie środowiska umieszczono przepisy, których merytoryczna treść odpowiadała ustawie o ochronie przyrody z 1949 roku (np. przepisy o ochronie zieleni w miastach i wsiach, przepisy o ochronie świata roślinnego i zwierzęcego, przepisy o ochronie walorów krajobrazowych)⁵³. Ustawodawca dopuścił więc funkcjonowanie obu ustaw.

Kolejnym aktem prawnym, regulującym omawianą tu materię, była ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody⁵⁴, która jako przedmiot regulacji określała cele, zasady i formy ochrony przyrody ożywionej i nieożywionej oraz krajobrazu. Pamiętajmy, że ustawa ta wchodzi w życie w trakcie obowiązywania ustaw z 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska. Istnieją więc dwie odrębne ustawy, których odrębność znajduje uzasadnienie, i między którymi zachodzi korelacja. Powody tej współzależności przedstawiła J. Ciechanowicz-McLean uznając, że: a) odrębność ustawy o ochronie przyrody związana była przede wszystkim tym, że obie dziedziny różniły się wyraźnie pod względem treści i zakresu określających je pojęć, b) ochrona najcenniejszych wartości wiąże się nie tylko z funkcją ekologiczną, ale jest także elementem dziedzictwa naturalnego i kulturowego, c) „ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska była ustawą generalną a gospodarowanie poszczególnymi zasobami przyrody uregulowane było odrębnymi ustawami w odniesieniu do lasów, wód, rybactwa itd. Ochrona przyrody nie była tylko ochroną konserwatorską, lecz przede wszystkim polegała na wykonywaniu ochrony czynnej, a więc obejmowała zagadnienia gospodarowania zasobami i składnikami

⁵² K. Górka, B. Poskrobko, W. Radecki, *Ochrona...*, s. 211.

⁵³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 28.

⁵⁴ Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm. (późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.).

przyrody, w tym przede wszystkim najcenniejszymi”, d) podmiotem w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska był człowiek i jego potrzeby, celem ochrony przyrody był nie tylko człowiek i jego potrzeby, ale również sama przyroda⁵⁵.

Przełomowym przedsięwzięciem legislacyjnym stały się obecnie obowiązujące ustawy: ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska⁵⁶ oraz ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody⁵⁷.

Pojęcie „środowisko” zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 39 ustawy – Prawo ochrony środowiska. Zakres przedmiotowy tego pojęcia obejmuje ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. Wprowadzenie przez ustawodawcę określenia „w szczególności” oznacza, że katalog ten nie jest wyczerpujący. Stanowi tylko przykładowe wyliczenie i jak podkreśla J. Stelmasiak, najważniejsze. Pomimo otwartego katalogu, każdy z komponentów środowiska jest poddany prawnej ochronie zarówno w prawodawstwie krajowym, jak i wspólnotowym⁵⁸. Bezsporne jest zatem, że regulacje odnoszące się do ochrony elementów środowiska zawarte są w ustawach szczegółowych, a istnienie innych jeszcze elementów przyrody tworzących środowisko, składa się na prawny model jego ochrony⁵⁹.

Zaproponowaną przez ustawodawcę definicję należy rozpatrywać w dwóch aspektach. W pierwszym, z którego wynika, że środowiskiem jest ogół elementów przyrodniczych. „Z powyższego wynika, że środowisko jest kategorią zbiorczą, na którą składają się poszczególne elementy. Jednak na środowisko składa się tylko pewna grupa elementów – elementy przyrodnicze”. Drugi aspekt to zawarte w dalszej części definicji wyjaśnienia, wskazujące pojęcie ogółu elementów przyrodniczych, czyli powierzchnię ziemi, powietrze, kopaliny, wody, klimat, krajobraz. Definicja swoim zakresem obejmuje więc elementy przyrodnicze powstałe w wyniku działania samej natury, jak i te elementy, które zostały przekształcone w wyniku działalności człowieka⁶⁰.

Z pojęciem środowiska wiąże się także z jego ochrona. Podobnie jak poprzednia definicja, pojęcie ochrony środowiska znalazło unormowanie w ustawie. Swoim zakresem objęło nie tylko podjęcie, ale i także zaniechanie działań, mających na celu zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej na określonym terenie. Zdaniem J. Stelmasiaka ustawodawca wprowadził przykładowy katalog składający się na ochronę środowiska, który obejmuje racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie

⁵⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2007, nr 5 (47), s. 20.

⁵⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, z późn. zm.

⁵⁷ Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

⁵⁸ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 21.

⁵⁹ A. Lipiński, *Czy prawo ochrony środowiska jest gałęzią prawa*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2007, nr 2 (48), s. 2.

⁶⁰ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 16 i n.

zasobami przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałanie zanieczyszczeniom środowiska⁶¹ oraz przywracanie równowagi przyrodniczej określonego terenu⁶².

Zawarte w definicji wyrażenia dotyczące zachowania i przywracania równowagi przyrodniczej wyznaczają podstawowe kierunki ochrony środowiska. Za B. Wierzbowskim i B. Rakoczym, można przyjąć, że ochrona środowiska powinna uwzględniać: a) aspekt konserwacyjny związany z zachowaniem istniejącego stanu i ewentualne zapobieganie szkodliwym zjawiskom, b) aspekt restytucyjny umożliwiający przywracanie środowiska do stanu zgodnego z prawem bądź stanu poprzedniego, c) aspekt prewencyjny stanowiący najistotniejszą rolę w ochronie środowiska. Jego celem jest zapobieganie naruszeniom środowiska⁶³.

A jaką definicję przyrody wskazał ustawodawca? Odpowiedź na to pytanie jest nieco zaskakująca, gdyż pojęcia „przyroda”, będącego pojęciem kluczowym, nie odnajdujemy w ustawie ramowej. Przyjmijmy jednak za J. Rubaszkiewiczem, że pojęcie to określa ogół rzeczy i zjawisk, będących w ciągłym ruchu i tworzących wszechświat oraz naszą planetę⁶⁴.

Pomimo że w ustawie nie odnajdujemy pojęcia „przyroda”, to jednak ustawodawca używa definicji „środowisko przyrodnicze”. Artykuł 5 pkt 20 ustawy stanowi, że przez pojęcie to należy rozumieć krajobraz wraz z tworami przyrody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami.

Podobnie jak w przypadku pojęcia „środowisko” ustawodawca definiuje „ochronę przyrody”. Definicja ma charakter opisowy i składa się z samego pojęcia „ochrony przyrody” oraz sformułowanych celów i sposobów ochrony przyrody. W definicji odnajdujemy dwa istotne elementy. Pierwszy z nich to ochrona przyrody, która prowadzi do zrównoważonego użytkowania zasobów, tworów i składników przyrody. Drugi natomiast element to wskazanie, że owe zasoby, twory i składniki przyrody powinny być odnawiane. Ustawodawca nie wprowadza więc zakazu używania składników, tworów i zasobów przyrody, co więcej dopuszcza ich używanie, jednak obliguje do używania zrównoważonego⁶⁵. Wynika z tego jednoznacznie, że użytkowanie zasobów, tworów i składników przyrody wiąże się z ideą zrównoważonego rozwoju⁶⁶.

Ustawodawca, wyznaczając pojęcie ochrony przyrody, formułuje także cele jej ochrony. Pozytywne stanowisko w tej materii wyraził B. Rakoczy, uznając, że „formułowanie

⁶¹ Zanieczyszczenie to emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska. Może ona powodować szkodę w dobrach materialnych, pogarszać walory estetyczne środowiska lub kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Zob. art. 3 pkt 49 ustawy – Prawo ochrony środowiska.

⁶² J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony...*, s. 22 i n.

⁶³ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 19.

⁶⁴ J. Rubaszkiewicz, *Ochrona środowiska w wymiarze międzynarodowym i krajowym*, Warszawa 2008, s. 9.

⁶⁵ B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 2 i n.

⁶⁶ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 49.

celów ochrony przyrody przyjąć należy z zadowoleniem, gdyż są to jasno sformułowane wytyczne, jakich rezultatów oczekuje prawodawca w zakresie ochrony środowiska”. I tu ważna uwaga. Podobnych celów nie odnajdujemy w ustawie Prawo ochrony środowiska⁶⁷. Dlatego też uważam, że w tym miejscu należy je wymienić. Zgodnie więc z treścią art. 2 ustawy o ochronie przyrody celami tymi są: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności ekologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymanie 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.

Ważną kwestią do omówienia w tej materii jest także wskazanie relacji prawnych pomiędzy przyrodą a środowiskiem. Czy są to wzajemne relacje? Już na samym początku podrozdziału wskazałam, że pojęcia te w historii prawodawstwa polskiego kształtowały się we wzajemnej zależności. Myślę, że przedstawione powyżej rozważania nie pozostawiają wątpliwości. Podsumujmy. Dokonując analizy normatywnej obu ustaw, wiemy, że ochrona przyrody realizowana jest poprzez ochronę przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu. Ochrona środowiska natomiast to działania lub ich zaniechanie, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Z ustawowego określenia „środowisko” wynika, że jest to ogół elementów przyrodniczych oraz wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami. „Przyroda jest zatem elementem środowiska w ujęciu normatywnym. Przyroda jest jednym z zasobów środowiska, do których odnoszą się przepisy” ustawy Prawo ochrony środowiska w tytule dotyczącym ochrony zasobów środowiska. „Ochrona przyrody jest częścią działań ochrony środowiska”⁶⁸. Zdaniem J. Sommera prawo przyrody jest jednym z działów prawa ochrony środowiska⁶⁹.

Z postanowień art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska wynika, że ochrona środowiska realizowana jest na podstawie przepisów szczególnych⁷⁰. Co więcej ust. 4 pkt 1 tego artykułu jednoznacznie wskazuje, że to właśnie przepisy ustawy o ochronie przyrody określają szczegółowe zasady ochrony obszarów i obiektów o wartościach przyrodniczych, krajobrazu, zwierząt i roślin zagrożonych wyginięciem oraz drzew, krzewów i zieleni. Jak wskazuje W. Radecki przepis ten akcentuje łączność ochrony przyrody i ochrony środowiska⁷¹. Integralność prawa przyrody z prawem ochrony środowiska

⁶⁷ B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 4.

⁶⁸ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony przyrody...*, s. 22.

⁶⁹ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, TNPOŚ, Wrocław 2006, s. 89.

⁷⁰ Ustawa wymienia tu przepisy dotyczące ochrony wód, gospodarowania złożem kopaliny, ochrony lasów, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony zwierząt gospodarskich i domowych, ochrony dziko występujących zwierząt.

⁷¹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 37.

wyказuje także art. 127 ust. ustawy Prawo ochrony środowiska, który formułuje podstawowe wymagania dla ochrony roślin i zwierząt⁷².

Pamiętajmy także, iż oba akty prawne odnoszą się do zasad zrównoważonego rozwoju: Prawo ochrony środowiska, określając zasady ochrony i środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju⁷³, natomiast ustawa o ochronie przyrody, wskazując na zrównoważone użytkownia zasobów, tworów i składników przyrody⁷⁴.

Zarówno w jednej, jak i w drugiej ustawie obecne są zasady wynikające z ratyfikowanych umów międzynarodowych (obszary Natura 2000, zrównoważony rozwój). Ponadto, jak słusznie zwróciła uwagę J. Ciechanowicz-McLean, do treści ustaw zastosowanie ma zasada planowości⁷⁵. Zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, w gminnych dokumentach planowania przestrzennego, na które wskazał ustawodawca, a więc w studium gminnym i planie miejscowym, zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Określając przeznaczenie poszczególnych terenów, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia⁷⁶. To miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) uwzględnia ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin⁷⁷.

4. Relacje między prawem ochrony środowiska a prawem planowania i zagospodarowania przestrzennego

Wiemy już jakie relacje występują pomiędzy ochroną przyrody a ochroną środowiska. Przeanalizujemy więc jakie relacje zachodzą pomiędzy ochroną środowiska a planowaniem przestrzennym w gminie.

Bezpośrednie znaczenie dla ochrony środowiska mają regulacje zawarte w Konstytucji RP⁷⁸. To właśnie ten podstawowy akt normatywny stanowi, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju⁷⁹, a obowiązkiem władz publicznych jest ochrona środowiska, zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego oraz prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska, jak również

⁷² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo o ochronie przyrody...*, s. 23.

⁷³ Zob. art. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷⁴ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁵ J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo o ochronie przyrody...*, s. 24.

⁷⁶ Zob. art. 72 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷⁷ Zob. art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁷⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁷⁹ Zob. art. 5 *in fine* Konstytucji RP.

wspieranie działań obywateli na rzecz ochrony środowiska⁸⁰. Ponadto to władza publiczna zobligowana została także do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska⁸¹. Ustawodawca przewidział również obostrzenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska⁸². Konstytucyjne ujęcie ochrony środowiska ma charakter dobra publicznego, gdyż odpowiedzialnym za jego wykonanie są organy władzy publicznej, których działalność oparta jest na zasadach demokracji⁸³.

Zasadnicza część regulacji prawnej ochrony środowiska zawarta została w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁸⁴. Jak piszą B. Wierzbowski i B. Rakoczy, ustawa ta zajmuje szczególne miejsce w polskim prawie dotyczącym ochrony środowiska, co więcej, odgrywa ważną rolę w systemie prawa ochrony środowiska. „Obejmuje ona bowiem podstawowe regulacje dla całego środowiska i jego ochrony. Ustawa ta spełnia rolę części ogólnej prawa ochrony środowiska. Omawiana ustawa zawiera zasady dotyczące całego działu, niezależnie od tego, że ustawy szczególne mogą zawierać własne przepisy odnoszące się do poszczególnych elementów środowiska”⁸⁵.

Omawiana ustawa odgrywa znaczącą rolę w zakresie prawa ochrony środowiska, jednak prawny system ochrony środowiska w Polsce jest niezwykle zróżnicowany, a jego podstawę stanowią liczne ustawy i rozporządzenia. Rozwiązania składające się na prawo ochrony środowiska mają charakter norm administracyjnoprawnych, dlatego też ich stosowaniem zajmują się organy administracji⁸⁶. W doktrynie podnosi się, że prawo ochrony środowiska nie jest odrębną gałęzią prawa, lecz należy je traktować jako dział prawa administracyjnego. Ponadto prawo ochrony środowiska ma charakter działu kompleksowo regulującego określoną kwestię. Zawiera bowiem przepisy zarówno z zakresu prawa administracyjnego, jak i cywilnego oraz karnego⁸⁷. Stanowisko to wyraża także J. Sommer, uznając współczesne prawo ochrony środowiska za ustawę kompleksową, będącą wariantem ustawy ramowej. „Ustawa kompleksowa określa podstawowe zasady tego kierunku regulacji oraz szczegółowe uregulowanie niektórych kwestii, takich które nie znajdowały należytego odzwierciedlenia w innych ustawach lub uznaje się je za szczególnie istotne dla ochrony środowiska”⁸⁸. Jak słusznie podkreśla J. Stelmasiak, prawo ochrony środowiska nie jest jednak kodeksem ochrony środowiska, lecz aktem o charakterze systemowym⁸⁹. „Specyfikę prawa ochrony środowiska stanowi jego przedmiot

⁸⁰ Zob. art. 74 Konstytucji RP.

⁸¹ Art. 68 ust. 4 *in fine* Konstytucji RP.

⁸² Zob. art. 31 ust. 3. Konstytucji RP.

⁸³ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, TNPOŚ, Wrocław 2005, s. 81.

⁸⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150 z późn. zm.

⁸⁵ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 35.

⁸⁶ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 22 i n.

⁸⁷ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 24.

⁸⁸ J. Sommer, *Efektywność prawa...*, s. 92.

⁸⁹ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony...*, s. 20.

dający się dość wyraźnie wydzielić z ogromu przepisów materialnych prawa administracyjnego [...]”⁹⁰.

W tym miejscu warto przypomnieć koncepcję zaproponowaną przez J. Bocia i E. Samborską-Boć, w której autorzy zwracają uwagę na zakres obowiązywania zasad, sformułowanych w ustawie Prawo ochrony środowiska. Chodzi o to, czy zasady zawarte w omawianej ustawie, są zasadami funkcjonującymi tylko w obrębie tej ustawy, czy też są to zasady obejmujące cały system prawny ochrony środowiska? Autorzy wskazują, że kwestie zasad ogólnych bezpośrednio uregulowane w ustawie Prawo ochrony środowiska i całościowo lub prawie całościowo związane z zakresem ochrony środowiska w innej materii, stosuje się odpowiednio we wszystkich tych zakresach. „A nie funkcjonują jedynie tam, gdzie ich funkcjonowanie powstrzymane jest przez odpowiednie sformułowanie ustawowe [...]”⁹¹. Koncepcję tę potwierdza także ustawodawca, wskazując, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustawy, ale także przepisów szczególnych⁹².

Jak wspominałam wyżej, na krajowy system ochrony środowiska składa się wiele aktów prawnych, które bez wątpienia są rozwiązaniami tworzącymi kompleksową regulację prawną⁹³. Zakresem przedmiotowym ustawy objęte zostały ogólne zasady ochrony środowiska, zgodne także z prawem wspólnotowym. Zgodnie z poglądem J. Stelmasiaka można wyodrębnić następujące zasady związane z ochroną środowiska: zasadę zrównoważonego rozwoju, prewencji, przezorności, zasadę materialnej odpowiedzialności, kompleksowej ochrony środowiska, nieważności decyzji wydanych z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, zasadę legalności, partycypacji publicznej, integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi, zasadę stosowania metodyk referencyjnych oraz zasadę dostępu do informacji o środowisku⁹⁴. Przy czym, i podkreślam to raz jeszcze, zasady te wynikają nie tylko z ustawy Prawo ochrony środowiska. Tak więc np. zasada dostępu do informacji o środowisku oraz zasada partycypacji publicznej zawarte są obecnie⁹⁵ w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (powołana dalej jako ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku)⁹⁶, a zasadę nieważności decyzji wydanych z naruszeniem

⁹⁰ K. Nowacki, *Badania prawnoporównawcze w ochronie środowiska*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) J. Boć, A. Chajbowicz, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 127.

⁹¹ J. Boć, E. Samborska-Boć, *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 141.

⁹² Zob. art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska. Ustawodawca przywołuje tu ustawy np.: Prawo wodne, Prawo geologiczne i górnictwo, ustawę o ochronie przyrody, o lasach czy też ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁹³ A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 23.

⁹⁴ J. Stelmasiak, *Prawo ochrony...*, s. 27 i n.

⁹⁵ Początkowo zasada ta zawarta była w art. 9 i 10 ustawy Prawo ochrony środowiska. W dziale IV, art. 19–24a zasada ta była uszczegółowiona.

⁹⁶ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

przepisów dotyczących ochrony środowiska, wywieść można z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego⁹⁷.

Zdaniem J. Sommera, integracja przepisów w ustawie Prawo ochrony środowiska, następuje w dwojaki sposób: a) poprzez tworzenie norm mających pełnić rolę norm podstawowych dla całego systemu prawa ochrony środowiska, podporządkowujących wszystkie inne normy w tym zakresie, b) poprzez nakaz stosowania swoich przepisów w zakresie regulacji innych ustaw, dotyczących ochrony środowiska⁹⁸. Nas najbardziej interesować będzie pierwszy sposób, gdyż to właśnie w ustawie Prawo ochrony środowiska mieszczą się odesłania do regulacji z zakresu planowania przestrzennego.

Zacznijmy więc od definicji zrównoważonego rozwoju⁹⁹. Zgodnie z ustawą jest to taki 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 pokoleń¹⁰⁰. Istotą tego pojęcia jest zapewnienie zrównoważonej i trwałej jakości życia obecnie oraz dla przyszłych pokoleń¹⁰¹. „Jest to rozwój oparty na właściwie ukształtowanych strukturach, których składową jest środowisko przyrodnicze, a kryterium integrującym jakość życia. Na jakość życia składa się także zagospodarowanie przestrzenne, walory estetyczne zabudowy, ograniczenie konfliktów w przestrzeni, czyli zapewnienie ładu przestrzennego”. Jak słusznie zauważyła W.M. Gaczek zrównoważenie rozwoju nie może pozostawać w sprzeczności z ładem przestrzennym. Rozwój nie będzie zrównoważony, jeżeli nie zostanie zapewniony ład przestrzenny¹⁰², a więc zasada także stanowiąca trzon ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ład przestrzenny jest priorytetem wszelkich działań związanych z gospodarką przestrzenną i podstawowym jej celem¹⁰³. Stanowi określony porządek w przestrzeni i tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne¹⁰⁴. Tak ścisła relacja pomiędzy ładem przestrzennym a zrównoważonym rozwojem pozwala zrozumieć celowe działania ustawodawcy, wskazujące na te określenia jako podstawę planowania

⁹⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 98, poz. 1079 z późn. zm.), art. 156 § 1 pkt 2. J. Stelmasiak, *Prawo ochrony...*, s. 44.

⁹⁸ J. Sommer, *Efektywność prawa...* s. 96.

⁹⁹ Koncepcja zrównoważonego rozwoju narodziła się w latach siedemdziesiątych. Sprecyzowana jednak została w roku 1987 w „Raportcie Brundtland”, jako podstawa niezakłóconego bytowania społecznego. Oficjalne założenia zrównoważonego rozwoju zostały przyjęte na konferencji w Rio de Janeiro w 1992 (Szczycie Ziemi). Na konferencji tej przyjęty został także „Globalny program działań Agenda 21”. Deklaracje te zapoczątkowały nową erę ekologiczną. S. Kozłowski, *Ekorozwój – Wyzwanie XXI wieku*, PWN, Warszawa 2002, s. 117 i n.

¹⁰⁰ Zob. art. 3 pkt 50 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁰¹ B. Piontek, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałej Polski*, PWN, Warszawa 2002, s. 27.

¹⁰² W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003, s. 81.

¹⁰³ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki ...* s. 93.

¹⁰⁴ Zob. art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

i zagospodarowania przestrzennego. Należy mieć także na względzie wykładnię NSA, potwierdzającą wskazaną wyżej zależność, w której czytamy, że zrównoważony rozwój to nie tylko ochrona przyrody, ale także troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny¹⁰⁵. Słuszne wydaje się więc zacytowanie słów J.J. Paryska: „Plan zagospodarowania przestrzennego jest więc zawsze postulowanym obrazem przestrzennej organizacji i funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego, czyli modelem ładu przestrzennego”¹⁰⁶.

Z zasadą zrównoważonego rozwoju wiąże się ochrona środowiska. To właśnie zrównoważony rozwój i ochrona środowiska stanowią podstawę do sporządzania gminnych dokumentów planistycznych¹⁰⁷. Zasadę tę ustawodawca sformułował w ustawie prawo ochrony środowiska. Wskazał także, iż w treści tych dokumentów zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska¹⁰⁸. Określa się także rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu. Ponadto ustala się warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska¹⁰⁹. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu, wskazany w dokumentach planistycznych, powinien w jak największym stopniu zapewnić zachowanie jego walorów krajobrazowych¹¹⁰. J. Stelmasiak podkreśla, że to właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego odgrywa decydującą rolę dla środowiska, będąc jednym z kluczowych środków prawnych służących jego ochronie¹¹¹. Plan miejscowy, jako kompleksowy prawny środek ochrony środowiska danego obszaru ma służyć koordynacji gospodarowania przestrzenią w zakresie szkodliwej działalności dla środowiska¹¹².

W tym miejscu konieczne staje się sprecyzowanie pojęcia „środowisko” oraz jego ochrona. Jest to o tyle ważne, o ile właśnie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wiąże się z realizacją zasad ochrony środowiska¹¹³. Przez pojęcie „środowisko” rozumie się ogół elementów przyrodniczych, również tych przekształconych w wyniku działalności człowieka, a przede wszystkim powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat¹¹⁴. Natomiast ochrona środowiska to podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na racjonalnym gospodarowaniu zasobami środowiska i jego

¹⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 roku, II OSK 507/06, Lex nr 275511.

¹⁰⁶ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki...*, s. 75.

¹⁰⁷ Zob. art. 71 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zasada ta stanowi także podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw.

¹⁰⁸ Zob. art. 72 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁰⁹ Zob. art. 71 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁰ Zob. art. 71 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹¹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. V (wstęp).

¹¹² *Ibidem*, s. 31.

¹¹³ Z treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Art. 1 ust. 2.

¹¹⁴ Zob. art. 3 pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska.

kształtowaniu zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom oraz przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego¹¹⁵.

W treści ustawy Prawo ochrony środowiska odnajdujemy wprost warunki racjonalnego gospodarowania zasobami środowiska i utrzymania równowagi przyrodniczej, jakie należy zapewnić w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹¹⁶. W dokumentach tych ustala się także proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia¹¹⁷. Ponadto określa się sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi¹¹⁸. Wymagania te określa się stosownie do rodzaju sporządzanego aktu planowania, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań, na podstawie opracowania ekofizjograficznego. Opracowanie to pełni funkcję informacyjną¹¹⁹ i sporządzone jest na potrzeby gminnych dokumentów planowania przestrzennego. Charakteryzuje poszczególne elementy przyrodnicze i ich wzajemne powiązania¹²⁰. Zwróćmy uwagę, że przygotowania tego opracowania nie reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Czy jest to więc dokument obowiązkowy w procedurze planistycznej? Opracowanie jest jednoznacznie określone na co już wskazywałam, w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jednak ustawodawca w aktach wykonawczych do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podkreśla, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego powinny zawierać nakazy i zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzennym wynikające z art. 72 i 73 ustawy Prawo ochrony środowiska¹²¹. Idźmy dalej. Ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego, powinny zawierać w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska¹²². Teraz już wiemy, że opracowanie ekofizjograficzne jest obowiązkowym dokumentem towarzyszącym procedurze planistycznej. Pomimo że jego sporządzenie nie reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (lecz regulacje w aktach wykonawczych) pamiętajmy, że jedną z kluczowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego jest właśnie zasada zrównoważonego rozwoju, zdefiniowana w ustawie Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁵ Zob. art. 3 pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁶ Zob. art. 72 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁷ Zob. art. 72 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁸ Zob. art. 72 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹⁹ J. Stelmasiak (red.), *Prawo ochrony...*, s. 413 i n.

¹²⁰ Opracowanie ekofizjograficzne sporządzone jest także do prac nad planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Zob. art. 72 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹²¹ § 4 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587).

¹²² § 6 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. Nr 118, poz. 1233).

Ustawa Prawo ochrony środowiska wskazuje nam także ograniczenia, które należy uwzględnić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), wynikające z ustanowienia form ochrony przyrody¹²³, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz poza nią, ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, jak również obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych¹²⁴. Katalog ograniczeń odnosi się także do zakazu, w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi, budowy zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie występowania poważnych awarii. Ustawa wskazuje również, iż rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym wystąpienia poważnych awarii¹²⁵. Ponadto w planie miejscowym, zgodnie z ustawą Prawo ochrony środowiska, należy także uwzględnić ograniczenia wynikające z lokalizacji zabudowy w obszarze wspomnianych zakładów. Tak więc osiedla mieszkaniowe, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary form ochrony przyrody, korzystanie z wód regionu wodnego i zlewni, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym, powinny być usytuowane w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii¹²⁶. Również linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe przeprowadza się i wykonuje w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko¹²⁷.

Jak wynika z powyższego, zasady oraz ograniczenia, które należy uwzględnić w aktach planistycznych gminy, są jednoznaczne i doprecyzowane. Uważam, że zdecydowanie należy powiedzieć, iż ustawa prawo ochrony środowiska szczegółowo precyzuje wymagania co do treści studium gminnego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony środowiska. Pojawia się jednak pytanie: dlaczego regulacje te nie zostały zawarte właśnie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Myślę, że miałyby się to z celem, gdyż, jak ustaliliśmy wcześniej, kompleksowe zasady ochrony środowiska oraz warunki korzystania z jego zasobów, z uwzględnieniem wymagań zrównoważonego rozwoju, opracowane dużo wcześniej,

¹²³ Zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.), formami ochrony przyrody są: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, użytki ekologiczne, stanowiska dokumentacyjne, pomniki przyrody oraz ich otuliny.

¹²⁴ Zob. art. 73 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska. Z treści art. 4a ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.) wynika, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wymagają uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

¹²⁵ Zob. art. 73 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹²⁶ Zob. art. 73 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹²⁷ Zob. art. 73 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

zawarte są już w ustawie Prawo ochrony środowiska. Po co więc powielać definicje w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Możemy z nich skorzystać na zasadzie odesłania wskazanego przez ustawodawcę oraz pamiętać o zastosowaniu norm prawnych, składających się na cały system obowiązującego prawa. Ponadto dokonywanie zmian legislacyjnych było by znacznie utrudnione, gdyby dotyczyło danej materii w kilku aktach prawnych. Sądzę także, że odpowiedź na to pytanie powinna być uzupełniona przez przedstawiony wyżej dorobek doktryny, wskazujący ustawę Prawo ochrony środowiska jako akt wytyczny, „[...] dla ujednoczenia interpretacji i stosowania rozproszonych w różnych aktach przepisów, służących osiągnięciu wspólnego celu, nazywanego ochroną środowiska”¹²⁸.

Przestrzeganie zasad zrównoważonego rozwoju, wynikających z ustawy prawo ochrony środowiska, na które powołuje się także ustawa o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym, jak również przestrzeganie innych zasad związanych z ochroną środowiska, obliguje do wypełnienia norm prawnych zawartych również w innej ustawie tj. ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zgodnie ze wspomnianą ustawą organy gminy przygotowujące akty planistyczne, zobowiązane są do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko¹²⁹, będącej postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu¹³⁰. W wyniku przeprowadzenia tego postępowania, sporządzona zostaje prognoza oddziaływania na środowisko, a więc kolejny dokument o tematyce środowiskowej. W ustawie tej przewidziana została dodatkowa procedura, towarzysząca procedurze opracowania gminnych aktów planistycznych, i jednocześnie gwarantująca uwzględnienie zasad ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w ochronie środowiska. W tym przypadku także ustawodawca nie uregulował tej materii w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zaakcentował tylko, iż w procesie opracowania planu miejscowego, projekt tego planu wyłożony zostaje do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko¹³¹. Ponadto w zakresie dokonania uzgodnień i opinii do

¹²⁸ M. Górski, *Definicje i zasady ogólne*, (red.) J. Jendrośka, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, CPE, Wrocław 2001, s. 37.

¹²⁹ Instytucja ta po raz pierwszy wprowadzona została ustawą z dnia 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109 poz. 1157). Jednak był prawny ustawy kończy się z chwilą wejścia w życie nowej ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.). Ustawa Prawo ochrony środowiska przejmuje zapisy w niezmiennym kształcie. Jednak z dniem 15 listopada 2008 roku wchodzi w życie ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Do ustawy tej inkorporowane zostają przepisy z ustawy Prawo ochrony środowiska m. in. w zakresie oceny oddziaływania na środowisko, dostępu do informacji o środowisku, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska. Ustawodawca, w miejsce oceny oddziaływania na środowisko, wprowadza procedurę strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

¹³⁰ Postępowanie to obejmuje w szczególności: uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko, sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, uzyskanie wymaganych opinii, udział społeczeństwa. Zob. art. 3 pkt 14 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

¹³¹ Zob. art. 17 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

projektu studium gminnego albo projektu planu miejscowego przez właściwe organy, udostępnienie tych dokumentów następuje wraz z prognozą oddziaływania na środowisko¹³². Zwróćmy uwagę, że projekt planu miejscowego zostaje wyłożony do publicznego wglądu wraz z prognozą. Wymóg ten nie dotyczy natomiast studium gminnego, pomimo że projekt tego studium, podobnie jak projekt planu miejscowego, zostaje przedstawiony organom opiniującym i uzgadniającym właśnie łącznie z prognozą oddziaływania na środowisko.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest kluczowym aktem prawnym regulującym gospodarkę przestrzenną, jednak w zakresie realizacji zasad ochrony środowiska odwołuje się do ustawy Prawo ochrony środowiska. Z kolei ustawa ta stanowi, że ochrona zasobów środowiska realizowana jest na podstawie ustaw oraz przepisów szczególnych¹³³. Świadomym działaniem ustawodawcy było, aby przepisy zawarte w ustawie Prawo ochrony środowiska, uwzględniane były przy interpretowaniu i stosowaniu innych ustaw związanych z ochroną środowiska¹³⁴. Tak więc ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie funkcjonuje w oderwaniu od ustawy prawo ochrony środowiska. Te dwa akty prawne, w zakresie procedury planistycznej, wzajemnie się uzupełniają i żadnemu z nich nie należy przypisywać prymatu. Jak pisze J. Jeżewski, regulacja prawna ochrony środowiska oraz zagospodarowania przestrzennego są ściśle powiązane. Przepisy zawarte w ustawie prawo ochrony środowiska stanowią podstawę do analizy przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kształtują bowiem treść aktów planistycznych gminy oraz znajdują wyraz w procedurach planistycznych¹³⁵. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zdecydowanie ustawą proceduralną. Natomiast wymagania co do treści aktów planistycznych gminy w zakresie ochrony środowiska wskazuje nam ustawa Prawo ochrony środowiska. Wzajemna zależność dotyczy także, o czym już wspomniałam, innych aktów prawnych, normujących zasady ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Wydaje się, iż korelację tę ustawodawca trafnie wykreował, korzystając z doświadczeń wcześniejszych uregulowań prawnych.

¹³² Zob. art. 25 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³³ Ustawodawca wymienia min. przepisy ustawy Prawo wodne, Prawo geologiczne i górnicze, o ochronie przyrody, o ochronie gruntów rolnych i leśnych, o ochronie zwierząt, ustawy o lasach. Zob. art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹³⁴ M. Górski, *Definicje...*, s. 34.

¹³⁵ J. Jeżewski, *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)* [w:] J. Supernat (red.) *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009, s. 261.

Rozdział II

Zadania ochrony środowiska w świetle przepisów o planowaniu przestrzennym

1. Struktura ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Na otaczającą nas przestrzeń w coraz większym stopniu ma wpływ rozwój cywilizacji – i w tym miejscu należy wyraźnie o tym powiedzieć – że nie zawsze z pozytywnym skutkiem. Ważnym elementem działalności człowieka zarówno społecznym, jak i gospodarczym, staje się gospodarka przestrzenna, bezwzględnie związana z wykorzystaniem terenu. Jednak użytkowanie tego terenu nie jest dobrowolne i poddane jest regulacji prawnej. Dziś, przy tak intensywnych zmianach klimatycznych już wiemy, że działania ustawodawcy w tej materii są jak najbardziej słuszne.

Kreowanie ładu przestrzennego znalazło swoje podstawowe umocowanie w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Celowo posłużyłam się w tym miejscu określeniem „podstawowe umocowanie”, gdyż kwestie związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym nie zamykają się tylko we wspomnianym akcie prawnym. Spójny zbiór aktów prawnych regulujących tę problematykę stworzy dopiero odpowiednie zastosowanie wszystkich innych ustaw oraz aktów wykonawczych², które pośrednio wpływają na omawiane tu zagadnienie. Będę dokonywała ich charakterystyki w kolejnych rozdziałach.

Przedmiotem wspomnianej ustawy są działania w dwóch kierunkach. Po pierwsze ustawa ta wprost określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej³. Wskazuje więc wartości i merytoryczne wymogi, wiążące organy przy ustawowo wskazanej działalności planistycznej⁴. Drugim zasadniczym obszarem regulacji ustawowych jest określenie zakresu i sposobu postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy⁵. Ustawa wskazuje więc szczegółowe regulacje dotyczące procedury ustalania kryteriów przeznaczenia oraz sposobów zagospodarowania, jak również warunków zabudowy terenu odpowiednio do stosownych aktów planistycznych⁶.

¹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. Omawiana ustawa zastąpiła ustawę z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), wprowadzając modyfikacje uprzednich regulacji związanych z planowaniem przestrzennym.

² P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 48.

³ Zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2005, s. 5.

⁵ Zob. art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁶ Z. Niewiadomski, (red.) *Ustawa o planowaniu...* s. 5.

Tworząc omawiany akt prawny, ustawodawca posłużył się, w przeciwieństwie do poprzednich ustaw, dwuczłonowym terminem, używając pojęć: „planowanie” i „zagospodarowanie przestrzenne”⁷. Tym samym dokonał podziału ustawy na dwie części, wskazując w jednej zasady dotyczące planowania przestrzennego na poziomie kraju, województwa i gminy. Natomiast w drugiej części ustawy odnajdujemy zasady gospodarowania terenami w przypadku braku planu miejscowego, a instrumentami prawnymi są tu decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ustawodawca wyróżnił dwie decyzje: decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy, określającą sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji⁸. Należy podkreślić, że ustawodawca wykazał się dużą przezornością, wprowadzając te dwa akty administracyjne. Zakładając fakultatywność planowania przestrzennego, wiele gmin, ze znanych sobie powodów, nie posiada planów miejscowych. Gospodarowanie przestrzenią nie może być zawieszona w próżni, dlatego też trafnym działaniem ustawodawcy stały się wspomniane wyżej decyzje⁹.

Zgodnie z treścią ustawy w procesie kształtowania ładu przestrzennego dominującą pozycję zajmuje gmina. Według Z. Niewiadomskiego gmina stanowi podstawę trójszczeblowego systemu planowania przestrzennego. Organy państwa pełnią rolę kreatora polityki przestrzennej państwa, natomiast województwo samorządowe „zwnornika” pomiędzy planowaniem gminnym i planowaniem na szczeblu państwa¹⁰. Gmina jako gospodarz terenu jest odpowiedzialna za zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i rozwój gospodarczy terenu. Do tego celu wykorzystuje, znane także z poprzedniej ustawy, dwa dokumenty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego¹¹. I zaznaczmy, że tylko ten dokument uzyskał taką rangę, choć ustawa wymienia także inne akty planistyczne¹². To właśnie w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu¹³. Te elementy sprawiają, że plan miejscowy jest bezpośrednią podstawą do wydania pozwolenia na budowę¹⁴. Tak mocno osadzonej pozycji prawnej ustawodawca nie przypisał

⁷ Ustawa z 31 stycznia 1961 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.) oraz ustawa z 12 lipca 1984 roku (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 17 poz. 99 z późn. zm.) w swoich tytułach zawierały tylko termin „planowanie” przestrzenne. Natomiast w ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku zawarty był termin „zagospodarowanie” przestrzenne (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

⁸ Zob. art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁹ Sporządzenie obu decyzji powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Zob. art. 50 ust. 4 i art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Wyd. TWIGER, Warszawa 2003, s. 13.

¹¹ Zob. art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹² Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzany przez organy samorządu województwa, podobnie jak studium gminne, jest aktem kierownictwa wewnętrznego. Statusu przepisu prawnego nie posiada także, sporządzana na szczeblu krajowym, koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju. Zob. rozdz. 3 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 50.

studium gminnemu. Tym samym wyznaczył mu funkcję dokumentu strategicznego, określającego politykę przestrzenną i lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego¹⁵, pomimo znaczącego wpływu na kształt przyszłego planu miejscowego¹⁶.

Pomimo znaczącej pozycji, jaką zajmuje gmina w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca przewidział także akty planistyczne na poziomie kraju. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa jest dokonywane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz analizach, studiach, koncepcjach i programach odnoszących się do obszarów i zagadnień w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego¹⁷. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju zaliczana jest do aktów planowania ogólnego i powiązana jest z planowaniem gospodarczym¹⁸.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym reguluje także akty planistyczne na szczeblu wojewódzkim. Podstawowym aktem jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa, sporządzany przez organy samorządu województwa. Dokument ten nie ma charakteru prawa powszechnie obowiązującego, jednak wpływa na rozwój przestrzenny i gospodarczy województwa w szerokim zakresie. Jak podkreśla Z. Niewiadomski, planowanie przestrzenne w województwie jest dualistyczne. „Z jednej strony jest podejmowane i realizowane przez administrację rządową, z drugiej zaś – przez samorząd terytorialny”¹⁹.

Zwróćmy uwagę, że z systemu planowania przestrzennego wyłączony został powiat, którego kompetencje ograniczają się tylko do prowadzenia analiz i studiów z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju²⁰.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtują przyszłe dokumenty planistyczne i stanowią podstawę prawną działań w zakresie gospodarowania przestrzenią. Działania te związane są zarówno z polityką planowania, jak również z kompetencjami prawotwórczymi. Wśród tych przepisów odnajdujemy regulacje o charakterze proceduralnym²¹. Ustawa wyznacza procedury kształtowania ładu przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Normuje zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele wraz z ustaleniami zasad zagospodarowania i zabudowy. Tym samym, z woli ustawodawcy, posiada charakter proceduralny, gdyż określa szczegółowe zasady i tryb opracowania dokumentów planistycznych²².

¹⁵ Zob. art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶ Projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami studium. Jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy pracach nad planem miejscowym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może naruszać ustaleń studium. Zob. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷ Zob. rozdz. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo ...*, s. 62.

¹⁹ *Ibidem*, s. 55.

²⁰ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²¹ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, WP, Warszawa 2001, s. 53.

²² Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 5.

Procedury sporządzania aktów planistycznych gminy są do siebie w znacznej mierze zbliżone. Mimo że wiele etapów jest powielonych, to jednak występują elementy, które różnicują oba tryby. Objęcie sporządzenia omawianych dokumentów odrębnymi procedurami w dużej mierze zależy od funkcji, jaką każdy z tych dokumentów ma do spełnienia. Funkcje obu aktów planistycznych są od siebie różne. Pewne elementy wzajemnie się uzupełniają, i tym samym gwarantują ich byt prawny. Na pewno są to dwa różne dokumenty, nie tylko ze względu na nazwę, ale właśnie na funkcję i tryb ich opracowania. Z całą pewnością należy stwierdzić, że im silniejsza funkcja normatywna aktu planistycznego, tym bardziej rozbudowana procedura. Tak ustalona procedura pozwala zharmonizować udział w działaniu różnych podmiotów, wskazując ich miejsce w toku działań, a także w pewnych sytuacjach, podkreślając ich wagę i znaczenie. Tym samym wprowadza hierarchię tych działań²³. Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustanawiają więc prawa i obowiązki dotyczące sporządzania, uzgadniania, opiniowania, wnoszenia i rozpatrywania uwag oraz uchwalania gminnych dokumentów planistycznych, pomiędzy obywatelami a organami administracji publicznej, a także pomiędzy tymi organami bez udziału społeczności lokalnych²⁴.

Przestrzeganie procedury planistycznej zostało przez ustawodawcę objęte sankcją nieważności. Naruszenie zasad sporządzania gminnych dokumentów planistycznych, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, oraz naruszenie właściwości organów w tym zakresie, skutkuje nieważnością uchwały rady gminy w części lub w całości²⁵.

Ważną cechą ustawy jest dokładne wskazanie zasad, które uwzględnia się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶. Zasady te stanowią wymogi o charakterze merytorycznym, których respektowanie przy gospodarowaniu przestrzenią jest obligatoryjne²⁷. Treść aktów planistycznych gminy jest więc zdeterminowana wymogami ładu przestrzennego, w tym urbanistyki²⁸ i architektury, walorami architektonicznymi i krajobrazowymi, wymaganiami ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochroną dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej²⁹, ochroną zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia,

²³ I. Derucka, *Procedury sporządzania a funkcje aktów planistycznych gminy*, PPIA, t. LXXIX, AUW No 3109, Wrocław 2009, s. 61.

²⁴ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 149 i n.

²⁵ Zob. art. 28 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁶ Zwróćmy uwagę, że ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż zasady te należy uwzględnić zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w zagospodarowaniu przestrzennym. A więc przy pracach nad planem miejscowym, ale także w przypadku gospodarowania przestrzenią, gdy braku tego planu.

²⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz–Poznań 2002, s. 41.

²⁸ T. Kachniarz pojmuje urbanistykę jako naukę o powstawaniu, historycznym rozwoju oraz zasadach planowania i budowy miast oraz osiedli. T. Kachniarz, Z. Niewiadomski, *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, IGPiK, Warszawa 1995, s. 158.

²⁹ Do dóbr kultury współczesnej ustawodawca zalicza pomniki, miejsca pamięci, budynki, ich wnętrza i detale, założenia urbanistyczne i krajobrazowe, wyróżniające się wysoką wartością artystyczną lub historyczną, uznane za dorobek współcześnie żyjących pokoleń. Zob. art. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

oraz potrzeb osób niepełnosprawnych, walorami ekonomicznymi przestrzeni³⁰, prawem własności³¹, potrzebą obronności i bezpieczeństwa państwa oraz interesu publicznego, potrzebami w zakresie infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych³². W stosunku do wymienionych zasad, w wielu przypadkach, trudno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doszukiwać się bezpośredniego odesłania do innych przepisów prawnych. Jaki jest więc ich charakter prawny? W myśl poglądu Z. Niewiadomskiego mamy do czynienia z pojęciami niedookreślonymi (nieostrymi). „[...] Należy przyjąć, że stanowią one samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i mają charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej”. Stanowią wiążący organ katalog zasad, których uwzględnienie jest warunkiem uznania dokumentu planistycznego za sporządzony zgodnie z przepisami ustawowymi. W przypadku wyraźnego odesłania, wskazywały by one obszary materialnego prawa administracyjnego, uregulowane w odrębnych ustawach, wiążące organ w obszarze gospodarowania przestrzenią³³.

Przedstawione powyżej wymagania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego nie mają charakteru wyczerpującego. Ustawodawca wskazał najistotniejsze z nich dla procesu gospodarowania przestrzenią. W trakcie bowiem procesu planistycznego mogą zaistnieć szczególne sytuacje, bądź potrzeby, wskazujące na dodatkowe wymagania³⁴. Niemniej jednak, i zwracam na to uwagę, zasady te zgodnie z treścią ustawy „uwzględnia się”, a więc nie ma odstępstw od ich zastosowania.

Obok przedstawionego, zaznaczmy jeszcze raz, otwartego katalogu zasad planowania przestrzennego, można wskazać jeszcze jedną kategorię wartości, która stanowi trzon w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i sposobu postępowania w sprawach przeznaczenia terenów, są to: ład przestrzenny³⁵ i zrównoważony rozwój. Co prawda ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na przestrzeganie

³⁰ Cechy przestrzeni, które można określić w kategoriach ekonomicznych, ustawa określa jako walory ekonomiczne przestrzeni. Zob. art. 2 pkt 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z pewnością do kategorii walorów ekonomicznych przestrzeni należy zaliczyć kwestie związane ze zmianą wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Ustawodawca wprowadził instytucję roszczeń pomiędzy gminą a właścicielami lub użytkownikami wieczystymi. W związku ze wzrostem bądź też obniżeniem wartości nieruchomości. Zob. art. 36 i 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To właśnie w treści planu miejscowego określa się obowiązkowo stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę rozliczeniową. Zob. art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹ Ochrona prawna własności zagwarantowana jest konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 i 64 ust. 3 Konstytucji RP). Ograniczenia w korzystaniu z praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko pod określonymi warunkami (art. 31 ust. 3). Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika obowiązek uwzględniania prawa własności. Treść planu miejscowego kształtuje, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania tego prawa. Zob. art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³² Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 7 i n.

³⁴ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 16.

³⁵ Ład przestrzenny to taka organizacja przestrzeni, która uwzględnia we wzajemnie uporządkowanych relacjach całokształt uwarunkowań i wymagań społeczno-gospodarczych i plastyczno-estetycznych. T. Kachniarz. Z. Niewiadomski, *Nowe podstawy prawne...*, s. 138.

zasad ochrony środowiska w pracach nad aktami planistycznymi, to w kwestii uszczegółowienia tej ochrony odsyła nas do ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska³⁶. Ustawa ta zawiera przepisy dotyczące ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym oraz definiuje pojęcia, które przez ustawodawcę nie zostały sprecyzowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozostawia swobodę gminom w konstruowaniu aktów planistycznych. To właśnie gmina samodzielnie określa cele polityki przestrzennej na obszarze swojego działania. Rada gminy wyposażona została w najistotniejsze kompetencje³⁷, uprawniające ją do uchwalania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Realizując te uprawnienia, wykonuje ustawowo nałożone zadania zarówno w zakresie ładu przestrzennego, jak i ochrony środowiska.

2. Ewolucja zagadnień ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym

Zasady prawne planowania przestrzennego i zagospodarowania terenów, na przestrzeni dziejów państwa polskiego, kształtowały się różnorodnie w zależności od zmieniających się uwarunkowań politycznych i społecznych.

Pierwszym aktem prawnym regulującym procesy planowania przestrzennego po zakończeniu II wojny światowej był dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju³⁸. Dekret przewidywał planowe zagospodarowanie przestrzenne na podstawie planów: krajowego, regionalnego oraz miejscowego³⁹. Ponadto wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności miały być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego⁴⁰. Jak wskazał W. Brzeziński planowanie przestrzenne dotyczyło „wszelkich zagadnień dających się odnieść do przestrzeni”⁴¹.

Plany miejscowe sporządzane były na podstawie planów regionalnych⁴². Treść planu miejscowego była dość obszerna⁴³, jednak kwestie ochrony środowiska nie były wyszczególnione, poza lakonicznymi zapisami, ustalającymi przeznaczenie terenów na skwery, parki, ogrody, podobne urządzenia, gospodarkę rolną i leśną⁴⁴. Procedura postępowania

³⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

³⁷ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 149 i n.; A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, WPiAUW, Warszawa 2002, s. 149 i n.

³⁸ Dz. U. Nr 16, poz. 109 z późn. zm. W dniu 16 lipca 1947 roku wydane zostało także rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów objętych przebudową ustroju rolnego (Dz. U. Nr 52, poz. 284 z późn. zm.).

³⁹ Zob. art. 2 dekretu.

⁴⁰ Zob. art. 1 dekretu.

⁴¹ W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 1961, s. 82.

⁴² W przypadku braku planu regionalnego, plan miejscowy sporządzany był na podstawie wytycznych regionalnej dysekcji planowania przestrzennego. Zob. art. 5 ust. 1 dekretu.

⁴³ Zob. art. 5 ust. 2 dekretu.

⁴⁴ Zob. art. 5 ust. 2 pkt 2 b i c dekretu.

przy sporządzeniu planu miejscowego również tych kwestii nie poruszała⁴⁵. Jednak zagadnienia przyrodnicze, odnoszące się do planowania przestrzennego odnajdujemy w ówczesnej ustawie z dnia 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody⁴⁶. Z treści ustawy wynikało, że ochrona przyrody oznacza zachowanie, restytuowanie i właściwe użytkowanie tworów przyrody żywej i nieożywionej, tak poszczególnych okazów i ich skupień, jak i zbiorowisk na określonych obszarach⁴⁷. Poddanie pod ochronę tworów przyrody następowało m.in. poprzez utworzenie parków narodowych. A utworzenie takiego parku mogło nastąpić tylko na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego⁴⁸. Postanowienia ustawy wyraźnie wskazywały więc, iż określenie obszarów poddawanych ochronie, sposób użytkowania tych obszarów oraz wprowadzanie ograniczeń wpływających na sposób korzystania z obszarów uznanych za obiekty ochronne następuje na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. Formy ochrony przyrody w postaci pomników przyrody, rezerwatów przyrody i parków narodowych znalazły się w zasięgu planowania przestrzennego⁴⁹. Ponadto określenie obszarów poddawanych ochronie i sposobu użycia tych obszarów oraz wprowadzanie ograniczeń, wpływających na sposób użycia terenów, następowało stosownie do planów zagospodarowania przestrzennego⁵⁰. Również ustawa z dnia 20 grudnia 1949 roku o państwowym gospodarstwie leśnym⁵¹, choć w niewielkim zakresie, stanowiła, że zmiana upraw leśnych na inny rodzaj użytkowania może być dokonana jedynie w przypadkach, gdy zmiana taka, między innymi, przewidziana jest w prawomocnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, albo niezbędna jest dla realizacji narodowych planów gospodarczych⁵².

Istotną regulacją prawną, wprowadzoną omawianym dekretem było określenie związku pomiędzy planowaniem przestrzennym a społeczno-gospodarczym. Treść planów zawierała bowiem wytyczne polityki gospodarczej państwa⁵³. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane były z uwzględnieniem wieloletnich planów gospodarczych i inwestycyjnych⁵⁴. Sprzyjało to coraz bardziej rozwojowi planowania gospodarczego, co w konsekwencji przyczyniło się do ostrej krytyki planowania przestrzennego. Wprowadzono tzw. terenowe przekroje planów gospodarczych, co wiązało się ze swobodą w realizowaniu resortowych koncepcji uprzemysławiania Polski. Powstawały więc zjawiska coraz większego zanieczyszczenia i zatrucia środowiska, wzrastającego zagrożenia zdrowia i życia ludzkiego oraz rabunkowej eksploatacji zasobów

⁴⁵ Zob. art. 25 – 31 dekretu.

⁴⁶ Dz. U. Nr 25, poz. 180, z późn. zm. Ustawa ta obowiązywała aż do 1991 roku, a więc do czasu uchwalenia ustawy z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (tekst. jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1029 z późn. zm.).

⁴⁷ Zob. art. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1949 roku.

⁴⁸ Zob. art. 14 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody z 1949 roku.

⁴⁹ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, PWN, Warszawa 1990, s. 17.

⁵⁰ Zob. art. 22 ustawy o ochronie przyrody z 1949 roku.

⁵¹ Dz. U. Nr 63, poz. 494 z późn. zm.d

⁵² Zob. art. 7 ust. 2 ustawy o państwowym gospodarstwie leśnym.

⁵³ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 28.

⁵⁴ Zob. art. 6 dekretu.

przyrody. Planowanie gospodarcze mało interesowało się jakością i czystością środowiska przyrodniczego⁵⁵.

Związek planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym zakładała także ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym⁵⁶. Zgodnie z jej treścią istniał pogląd o powiązaniu planowania przestrzennego z perspektywicznym planowaniem rozwoju gospodarki narodowej⁵⁷. Ustawa przewidywała, podobnie jak wspomniany dekret, tworzenie planów: krajowego, regionalnych i miejscowych⁵⁸. Plany regionalne i miejscowe tworzone były jako plany ogólne i szczegółowe⁵⁹. Plany zagospodarowania przestrzennego podzielone zostały także na plany kierunkowe, perspektywiczne i etapowe⁶⁰. Zadaniem planowania przestrzennego było ustalenie przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenów na określone cele, z uwzględnieniem potrzeb wynikających z programu rozwoju gospodarczego i społecznego⁶¹. Jednym z celów planowania przestrzennego była ochrona naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju⁶². Sprawdźmy więc, jak ówczesnie ustawodawca chronił środowisko w planowaniu przestrzennym.

Analizę zacznę od dokumentu określanego mianem fizjografii. W celu dokładnego ujęcia tematu, sięgnę jednak do historii funkcjonowania tego dokumentu, gdyż dokument ten, wbrew licznym opiniom, towarzyszył gospodarce przestrzennej przez cały okres obowiązywania wielu ustaw z zakresu planowania przestrzennego. Funkcjonuje także w obecnym prawodawstwie⁶³.

Początkowo opracowanie to nosiło nazwę fizjografii⁶⁴. Dokumentacje fizjograficzne wykonywane były głównie na podstawie specjalistycznych badań terenowych i stanowiły przyrodniczy materiał wyjściowy do sporządzania planów przestrzennych⁶⁵. Charakteryzowały ocenę walorów środowiska geograficznego na potrzeby planów zagospodarowania przestrzennego gmin, a dostarczane informacje pozwalały na prawidłową gospodarkę zasobami przyrody i wskazanie walorów środowiska

⁵⁵ S. Kozłowski, *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski*, Wszelchnica PAN, Wrocław 1983, s. 151 i n.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.

⁵⁷ J. Leśniak, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985, s. 6.

⁵⁸ Zob. art. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁵⁹ Zob. art. 6 i 12 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁶⁰ Zob. art. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁶¹ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁶² Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁶³ I. Derucka, *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 1, s. 112. Charakterystyka opracowania ekofizjograficznego w obecnym stanie prawnym przedstawiona została w rozdziale V pkt 6 niniejszej pracy.

⁶⁴ Termin fizjografia pochodzi od greckiego *phýsis* – natura, *grapha* – pisać [w grece ‘pisać’ to *gráphō*, natomiast *-graphía* to ostatni człon wyrazów złożonych wskazujących na ich związek znaczeniowy z pisaniem].

⁶⁵ Z. Biernacki, *Przesłanki fizjograficzne do opracowania koncepcji planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich realizacji*, [w:] *Opracowania fizjograficzne w planach zagospodarowania przestrzennego województw, miast i gmin*, IKS, Warszawa 1984, s. 131.

geograficznego⁶⁶. Celem opracowań fizjograficznych było „dostarczenie zainteresowanemu specjalistom elementarnych lub kompleksowych informacji o środowisku geograficznym człowieka dla potrzeb konstrukcji planów zagospodarowania przestrzennego, kształtowania i prognozowania zmian, jakie w nim będą zachodziły”⁶⁷.

Pierwszym opracowaniem fizjograficznym był „Projekt sposobu użytkowania okolic Otwocka na podstawie właściwości fizjograficznych”, który w 1928 roku opracowany został przez S.Z. Różyckiego. Kolejnym opracowaniem w tej materii był projekt modelu „Warszawa funkcjonalna” autorstwa J. Chmielewskiego i S. Syrkusa z 1934 roku. W roku 1938 S. Leszczycki przedstawił opracowanie pt.: „Region Podhala”, stanowiące podstawy geograficzne planu regionalnego⁶⁸. Wybuch II wojny światowej ograniczył prace fizjografów. Oficjalnie nie prowadzono żadnych prac. Jednak w konspiracji już tworzono materiały fizjograficzne na potrzeby odbudowy i rozbudowy Warszawy⁶⁹. Największy dorobek w zakresie prac fizjograficznych w powojennej Polsce osiągnęło, założone w 1952 roku, Przedsiębiorstwo Geologiczno-Fizjograficzne i Geodezyjne „Geoprojekt”⁷⁰, stając się głównym ośrodkiem tych badań w skali kraju⁷¹. Omawianą problematyką zajmowały się także: Instytut Kształtowania Środowiska, Instytut Urbanistyki i Architektury. Uprawnienia te ustawodawca zawarł w treści ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 31 stycznia 1961 roku⁷².

Stosownie do przepisów wspomnianej ustawy, planowanie przestrzenne było swoistego rodzaju planowaniem gospodarczym, a planowanie to mało uwagi poświęcało jakości i czystości środowiska przyrodniczego. Jak wskazał S. Kozłowski, zagadnienia przyrodnicze zaliczane były do grupy zagadnień pozagospodarczych (pozaekonomicznych), co jednocześnie sytuowało je w hierarchii podrzędności w stosunku do celów

⁶⁶ H. Tomczyk, *Opracowania fizjograficzne do planów przestrzennego zagospodarowania gmin*, [w:] *Opracowania fizjograficzne w planach zagospodarowania przestrzennego województw, miast i gmin*, IKŚ, Warszawa 1984, s. 65.

⁶⁷ R. Racinowski, *Wprowadzenie do fizjografii osadnictwa*, PWN, Warszawa 1987, s. 19.

⁶⁸ J. Minorski, *Środowisko przyrodnicze a gospodarka przestrzenna*, Arkady, Warszawa 1977, s. 19.

⁶⁹ A. Szponar, *Fizjografia urbanistyczna*, PWN, Warszawa 2003, s. 38.

⁷⁰ Prace z zakresu środowiska przyrodniczego zapoczątkowane zostały już 1945 roku w Pracowni Fizjografii Biura Odbudowy Stolicy, które w 1949 roku przekształcone zostało w Biuro Urbanistyczne Warszawy. A. Szponar, *Fizjografia...*, s. 39.

⁷¹ W okresie tym organizowane były liczne konferencje i narady z udziałem urbanistów i fizjografów, poświęcane metodom tworzenia opracowań fizjograficznych, z jednoczesnym wyznaczeniem celów i zadań dla tych opracowań. W wyniku przeprowadzanych dyskusji formułowano wytyczne i zalecenia. W latach 1954 – 1955 opublikowano instrukcję w sprawie opracowań dokumentacji fizjograficznej. Opracowane zostały także wytyczne w sprawie zakresu i sposobu wykonania i wykorzystywania dokumentacji fizjograficznej na potrzeby zagospodarowania miast i osiedli autorstwa Z. Dembowskiej i W. Różyckiej (Komitet do Spraw Urbanistyki i Architektury, Warszawa 1957 r.). Przygotowane materiały przekazywano do pracowni urbanistycznych. W 1956 roku pracownie takie funkcjonowały już we wszystkich województwach. Cztery lata później utworzono także pracownie powiatowe. A. Szponar, *Fizjografia...*, s. 43. Odmienne na temat przekazywania materiałów por. S. Kozłowski, *Przyrodnicze uwarunkowania...*, s. 154.

⁷² Stosownie do zapisów art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 ze zm.), właściwe instytucje naukowe prowadziły badania i studia naukowe niezbędne do rozwiązywania zagadnień planowania przestrzennego, stosownie do programów uzgadnianych z naczelnymi organami administracji, zajmującymi się sprawami planowania przestrzennego.

gospodarczych⁷³. Myślę, że można uznać, iż miało to wpływ na brak formalnych regulacji ustawowych w kwestii opracowań fizjograficznych.

Jednak sytuacja ta, choć w niewielkim zakresie, ale stopniowo się poprawiała. W grudniu 1962 roku, na mocy art. 28 pkt. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, wydane zostaje zarządzenie⁷⁴ uwzględniające w swej treści zapisy dotyczące terenów o szczególnych warunkach fizjograficznych (§ 4). Kolejne zarządzenie⁷⁵ wraz z wytycznymi w sprawie opracowania planów zagospodarowania przestrzennego terenów o charakterze turystyczno-wypoczynkowym, wśród materiałów wyjściowych do planu, na które należy zwrócić szczególną uwagę, wskazuje między innymi „na opracowania fizjograficzne i ocenę warunków przyrodniczych łącznie z rolą otaczających lasów [...]”.

W sensie prawnym znaczny postęp w zakresie opracowań fizjograficznych zaczął się dokonywać od 1964 roku. Wydane zostało wówczas Zarządzenie nr 3 z dnia 17 stycznia 1964 roku Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury w sprawie opracowań fizjograficznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁷⁶. Treść zarządzenia „określała rodzaje, zasięg oraz sposób wykorzystania opracowań fizjograficznych. Instrukcja precyzowała formę ujęcia opracowań fizjograficznych, tryb ich sporządzania, zasady współpracy z projektantami planów oraz zakres problematyki i sposób jej prezentacji w poszczególnych typach opracowań fizjograficznych”⁷⁷. Dla miejscowych planów ogólnych, opracowanie fizjograficzne miało charakter ogólny i wykonane było w skali 1:10000 lub 1:5000. W tej samej skali wykonywane były również fizjograficzne opracowania studialne, problemowe oraz opinie dotyczące lokalizacji zadań gospodarczych. Natomiast do planów miejscowych szczególnych opracowania fizjograficzne przedstawiane były w formie szczegółowej na mapach w skali 1:2000 lub 1:1000. Wykonywane były także prace problemowe i opinie fizjograficzne⁷⁸.

Pomimo niewielkich umocowań prawnych dla dokumentów fizjograficznych, prace nad ich przygotowaniem trwały. Wprawdzie opracowania te nie były wkomponowane w treść planów, ale stanowiły niejako, podobnie jak obecnie, osobne opracowania, o których informacje zawarte były w dokumentacji planistycznej. Wydaje się, iż fakt ten

⁷³ S. Kozłowski, *Przyrodnicze uwarunkowania...*, s. 152 i n.

⁷⁴ Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 3 grudnia 1962 roku, w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terenów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywy zabudowy tych terenów (M. P. Nr 86, poz. 408).

⁷⁵ Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 5 października 1963 roku w sprawie wytycznych co do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz zasad zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych o charakterze turystyczno-wypoczynkowym (M. P. Nr 80, poz. 393).

⁷⁶ Dziennik Budownictwa nr 6, poz. 16. Wraz z zarządzeniem jako załącznik wydana została instrukcja w sprawie wykonywania opracowań fizjograficznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

⁷⁷ B. Szulczewska, *Zagadnienia przyrodnicze w planowaniu przestrzennym – ewolucja poglądów*, „Człowiek i Środowisko” 1990, t. 14, nr 1, s. 27.

⁷⁸ Prace fizjograficzne wykonywane były w okresie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Poprzedzane były wykonaniem prac przygotowawczych, prac terenowych oraz prac kameralnych – obejmujących ocenę merytoryczną zebranych materiałów. Opracowanie fizjograficzne, oprócz części graficznej zawierało także część opisową. R. Racinowski, *Wprowadzenie do fizjografii...*, s. 377 i n.

potwierdzają przygotowywane w tym okresie plany zagospodarowania przestrzennego, które wśród wykazu materiałów wyjściowych, wymieniały: ekspertyzy fizjograficzne⁷⁹ oraz opracowania fizjograficzne wstępne⁸⁰, wykonane, o czym była już mowa, przez Przedsiębiorstwo „Geoprojekt”. Jak czytamy w pracy J. Minorskiego „w 1972 roku wszystkie miasta w Polsce miały plany ogólne i podstawowe opracowania fizjograficzne”⁸¹. Podobne stwierdzenia odnajdujemy w pracy Z. Stali, w której autorka wskazuje, „że dla wszystkich miast w Polsce zostało wykonane przynajmniej jedno takie opracowanie, a dla wielu z nich dwa, a nawet trzy opracowania o kolejno szerszej problematyce i większym zasięgu terytorialnym”⁸². Tak więc opracowania fizjograficzne, były dokumentami sporządzanymi na potrzeby planowania przestrzennego.

Z dążeń, aby wyjść naprzeciw coraz większym potrzebom ochrony środowiska, zrodziła się myśl dokonania zmian w koncepcji opracowań fizjograficznych. Do zagadnień gospodarczych i ekonomicznych planowania przestrzennego, stopniowo wprowadzane zostają elementy biologiczne, w celu zapewnienia zdrowych warunków życia. Ewolucja fizjografii swoim zasięgiem obejmuje elementy przyrody żywej podlegające ochronie oraz świat roślinny. W opracowaniach fizjograficznych pojawia się ekologia. Zainteresowanie problematyką biotyczną doprowadza do rozwoju nowego kierunku badań nazwanego ekofizjografią. Pojęcie to po raz pierwszy zaproponowane zostało w 1976 roku przez W. Różycką. Zdefiniowano je jako badanie „oraz kompleksową ocenę środowiska przyrodniczego (abiotycznego i biotycznego) na potrzeby planowania przestrzennego”⁸³. Badanie ekofizjograficzne uwzględnia podstawy prawidłowego kształtowania środowiska i racjonalnej gospodarki zasobami przyrody z uwzględnieniem gospodarczej działalności człowieka. Ekofizjografia staje się niejako następcą prawnym fizjografii. Dodany przedrostek eko- (od ekologii) uzasadnia wprowadzenie tematyki biologicznej do prac fizjograficznych⁸⁴. Czy zatem opracowania te są różne? Zdecydowanie tak. Pamiętajmy jednak, że różnica ta nie wyklucza żadnego z dokumentów. Ekofizjografia w stosunku do fizjografii nie była innym dokumentem. Należy stwierdzić, że jest opracowaniem, które w znacznie szerszy sposób przedstawia środowisko przyrodnicze obszaru. Jest podstawą nieco innego wykorzystania, nie tylko związanego np. z inwestowaniem, ale także z projektowaniem systemów ekologicznych⁸⁵.

⁷⁹ Ogólny plan zagospodarowania przestrzennego miasta Lubią Śląski z 1964 roku, Zasoby Archiwum Państwowego we Wrocławiu, Oddział w Lubaniu, akta zespołu PMRN w Lubaniu, Nr 84, sygn. 86, s. 7.

⁸⁰ Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego wsi Siekierczyn z 1966 roku, Zasoby Archiwum Państwowego we Wrocławiu, Oddział w Lubaniu, akta zespołu PGRN w Siekierczynie, Nr 105, sygn. 43, s. 6.

⁸¹ J. Minorski, *Środowisko przyrodnicze...* s. 19.

⁸² Z. Stala, *Ekofizjograficzne zasady kształtowania struktury przestrzennej miast w planach zagospodarowania przestrzennego*, IGPiK, Warszawa 1990, s. 23 i n.

⁸³ Z. Stala, *Synteza badań ekofizjograficznych do projektu zespołu osiedli mieszkaniowych w Białoleśce Dworskiej w Warszawie*, „Człowiek i Środowisko” 1982, t. 6, nr 3–4, s. 455.

⁸⁴ Z. Stala, *Ekofizjograficzne zasady...*, s. 7.

⁸⁵ R. Andrzejewski, *Ekofizjografia i ekologiczne kształtowanie środowiska biotycznego na obszarach zurbanizowanych*, „Człowiek i Środowisko” 1980, t. 4, nr 4, s. 14.

W obowiązującym ówczesnie systemie prawnym, kwestie ochrony środowiska w planach przestrzennych ujęto w ustawie z dnia 21 kwietnia 1966 roku o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem⁸⁶. Ustawa poddawała ochronie powietrze atmosferyczne przed zanieczyszczeniami uciążliwymi dla człowieka lub wywierającymi ujemny wpływ na jego zdrowie bądź na klimat, roślinność, hodowlę zwierząt, wartość użytkową gleby i wody⁸⁷. Zgodnie z jej postanowieniami projekty planów zagospodarowania przestrzennego powinny być uzgodnione z właściwym organem do spraw ochrony powietrza atmosferycznego⁸⁸. Ponadto lokalizacja hałd i wysypisk zakładów, a także ich utrzymanie i eksploatacja winny być dokonywane tak, aby nie powodowały zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego⁸⁹.

W pracach nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego obowiązywały także przepisy ustawy z dnia 26 października 1971 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów⁹⁰. Przeznaczenie gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne polegało na ustaleniu innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów⁹¹. Obszary tych gruntów należało ograniczać do najmniejszych rozmiarów niezbędnych dla realizacji wyznaczonych celów⁹². Treść miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotycząca określenia granic gruntów rolnych lub leśnych przeznaczonych w tych planach do użytkowania rolniczego lub leśnego, mogła zostać zmieniona wyłącznie w trybie okresowej analizy i aktualizacji tych planów. W przypadku wyznaczenia w treści planu miejscowego gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, sporządzany był gospodarczo uzasadniony

⁸⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 87.

⁸⁷ Zob. art. 1 ustawy o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem.

⁸⁸ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem.

⁸⁹ Zob. art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem. Wydaje się, iż warto w tym miejscu wspomnieć o jeszcze jednym, ważnym na ówczesne czasy, choć nie odnoszącym się do planowania miejscowego lecz regionalnego, akcie prawnym z dnia 31 stycznia 1961 roku o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. Nr 5, poz. 33). Ustawa normowała ochronę wód przed zanieczyszczeniami. Jej przepisy miały również zastosowanie przy zanieczyszczeniu ziemi i powietrza w sposób, który może być przyczyną zanieczyszczenia wód, wywołanego zmianami fizycznymi, chemicznymi lub biologicznymi.

⁹⁰ Dz. U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm. art. 5.

⁹¹ Zob. art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów.

⁹² Zob. art. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów. Przeznaczenie na inne cele gruntów rolnych i leśnych wymagało uzyskania zezwolenia właściwego organu. Początkowo zezwolenie wydawane było na wniosek organu do spraw planowania przestrzennego prezydium właściwej rady narodowej w związku z opracowaniem nowych lub aktualizacją istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zob. § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 37, poz. 335 z późn. zm.). Od roku 1974 zezwolenie wydawano jednostkom opracowującym projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zob. § 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1974 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 104 z późn. zm.). Zezwolenia wydawane były także na wniosek osób prawnych lub fizycznych ubiegających się o lokalizację. Co najważniejsze, zezwolenie wydawane było przed dokonaniem uzgodnień przewidzianych przepisami o planowaniu przestrzennym i lokalizacji inwestycji. Zob. § 4 ust. 5 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1977 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji (Dz. U. Nr 33, poz. 145 z późn. zm.).

program rolniczego lub leśnego wykorzystania tych gruntów w okresie od chwili podjęcia decyzji o ich przeznaczeniu do czasu faktycznego ich wyłączenia z produkcji rolniczej lub leśnej. Programy te podlegały przedłożeniu do zatwierdzenia równocześnie z planem zagospodarowania przestrzennego⁹³.

Wyżej wspomniana ustawa zastąpiona została, wprawdzie regulującym tę samą materię, nowym aktem prawnym, tj. ustawą z dnia 26 marca 1982 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁹⁴. I podobnie jak jej poprzedniczka, także wskazywała na kwestie ochrony gruntów rolnych i leśnych w planach miejscowych. Jednak nakaz tej ochrony został przez ustawodawcę wyraźniej określony. Ustawa doprecyzowała i rozszerzyła normy prawne w tej materii. Z treści ustawy wynikało, że przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne można dokonać jedynie w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁹⁵. Podjęcie tych działań wymagało zgody właściwego ministra⁹⁶. Jeżeli projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidywał podjęcie omawianych działań, sporządzano projekt programu rolniczego lub leśnego wykorzystania tych gruntów do czasu faktycznego ich wyłączenia z produkcji. Projekt programu wykładany był do wglądu miejscowej ludności równocześnie z wyłożeniem projektu planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁷.

Opracowując plany miejscowe, należało również realizować treść uchwały w sprawie ochrony użytków rolnych⁹⁸. Zasadą było, że na cele nie związane z produkcją rolniczą należy przeznaczać przede wszystkim nieużytki oraz użytki rolne słabszej jakości, tj. grunty wskazane w ewidencji gruntów jako grunty klasy V i VI. Przeznaczenie użytków rolnych klas I – IV, a więc dobrej jakości na cele niezwiązane z produkcją rolniczą może nastąpić jedynie w razie braku nieużytków lub użytków rolnych słabej jakości oraz w przypadkach uzasadnionych szczególnie ważnymi interesami ogólnopaństwowymi lub ekonomicznymi. Obszary użytków rolnych przeznaczonych na cele nie związane z produkcją rolniczą należało minimalizować do niezbędnych rozmiarów. Dla przestrzegania powyższych zasad, ustawodawca powołał obligatoryjną instytucję uzgodnień z właściwym do spraw rolnych organem prezydium wojewódzkiej lub powiatowej rady narodowej⁹⁹. Zasady wynikające z omawianej uchwały należało stosować

⁹³ Zob. art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów.

⁹⁴ Dz. U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.

⁹⁵ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁹⁶ Wyrażenie zgody następowało na wniosek terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego bądź też podstawowego. Przeznaczenie gruntów stanowiących użytki rolne klasy od I do III o zwartym obszarze większym niż 1 ha na cele budownictwa mieszkaniowego wymagało zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, wyrażonej na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta) zgłoszony za pośrednictwem wojewody opiniującego ten wniosek. Przeznaczenie pozostałych użytków rolnych na cele budownictwa mieszkaniowego wymagało wyłącznie zgody rady gminy.

⁹⁷ Zob. art. 9 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

⁹⁸ Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1966 roku (M. P. Nr 40, poz. 200).

⁹⁹ Zob. § 3 uchwały w sprawie ochrony użytków rolnych.

przy opracowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁰ oraz ich aktualizacji¹⁰¹.

Podobne uwarunkowania przewidywała także uchwała w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe¹⁰². Celem uchwały było zapobieganie powstawaniu szkód w lasach, ograniczenie ujemnego oddziaływania szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe oraz usuwanie skutków tego oddziaływania. Przeznaczenie gruntów na cele budowy zakładów przemysłowych odbywało się z uwzględnieniem w możliwie największym stopniu ochrony lasów. Przeznaczenie lasów i gruntów leśnych na wymieniony cel dopuszczalne było tylko w braku nieużytków oraz użytków rolnych słabszej jakości. Tereny lasów i gruntów leśnych przeznaczone na cele budowy zakładów, należało ograniczyć do najmniejszych niezbędnych powierzchni¹⁰³. Decyzja o przeznaczeniu obszaru lasu lub gruntu leśnego, wymagała uzgodnienia z właściwymi organami¹⁰⁴. Podobnie jak w przypadku uchwały w sprawie użytków rolnych, zasady ochrony lasów miały zastosowanie przy sporządzaniu i aktualizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁵.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych realizowana była także poprzez uproszczone plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Zdecydowanie należy powiedzieć, iż były to plany, które w dużej mierze służyły ochronie środowiska, a przede wszystkim ochronie gruntów rolnych i leśnych. Celem ich bowiem było zapewnienie racjonalnych warunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz wzmożonej ochrony gruntów rolnych i leśnych¹⁰⁶. Zgodnie z treścią uchwały plany te określały grunty rolne i leśne podlegające ochronie oraz tereny przeznaczone do zaspokojenia potrzeb budowlanych¹⁰⁷. To właśnie w tych planach należało zapewnić maksymalną ochronę gruntów rolnych i leśnych, realizowaną w szczególności przez koncentrację zabudowy na wyznaczonych terenach budowlanych, będących nieużytkami bądź gruntami o niższej wartości rolniczej. Ponadto należało wykorzystać niezabudowane tereny w obrębie istniejącej już zabudowy¹⁰⁸. Plany uproszczone opracowywane były dla wiejskich jednostek osadniczych i ich zespołów na obszarze gmin do czasu opracowania planów zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁹.

¹⁰⁰ Zob. § 4 ust. 1 uchwały w sprawie ochrony użytków rolnych. Zasady należało również stosować przy opracowaniu projektów wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi oraz przy wydawaniu decyzji o lokalizacji szczegółowej inwestycji.

¹⁰¹ Zob. § 5 ust. 1 uchwały w sprawie ochrony użytków rolnych.

¹⁰² Uchwała Nr 18 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1970 roku (M.P. Nr 4, poz. 33 z późn. zm.).

¹⁰³ Zob. § 1 uchwały w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe.

¹⁰⁴ Zob. § 2 uchwały w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe.

¹⁰⁵ Zob. § 3 ust. 1 uchwały w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe.

¹⁰⁶ Uchwała Nr 85 Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1974 roku w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (M. P. Nr 15, poz. 95).

¹⁰⁷ Zob. § 1 ust. 2 uchwały w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin.

¹⁰⁸ Zob. § 1 ust. 3 uchwały w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin.

¹⁰⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 29.

Podobnie, jak w poprzednich stanach prawnych nadal obowiązywała ustawa o ochronie przyrody z 1949 roku, a jej uregulowania miały zastosowanie także do omawianej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 roku.

Lata siedemdziesiąte zapoczątkowały rozproszenie przepisów dotyczących zagospodarowania terenu. Znalazło to wyraz w nowej ustawie z dnia 24 października 1974 roku Prawo budowlane¹¹⁰, do której przeniesione zostały przepisy ustaw o planowaniu przestrzennym z 1961 roku¹¹¹. Jak wskazuje P. Kwaśniak, ustawa o planowaniu przestrzennym „[...] była aktem jedynie fragmentarycznym, nacechowanym brakiem spójności”¹¹². Z pewnością zaważyło to na sformułowaniu nowych rozwiązań prawnych, związanych z problematyką planowania przestrzennego.

Lata osiemdziesiąte przyniosły kolejne zmiany w prawie planowania przestrzennego oraz, i można to zdecydowanie podkreślić, rozszerzenie zagadnień przyrodniczych w planach przestrzennych. Przyjęta została ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym¹¹³. W przepisach ustawy określono, że celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki do poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa¹¹⁴. Przyjęto w ustawie, że planowanie jest procesem ciągłym¹¹⁵ oraz wprowadzono trójstopniową hierarchię planów przestrzennych¹¹⁶. Wprowadzono także odrębną instytucję planów funkcjonalnych dla obszarów wyodrębniających się ze względu na pełnienie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturalnych lub przyrodniczo-środowiskowych¹¹⁷. Plany zagospodarowania przestrzennego sporządzane były jako plany długookresowe, z wyodrębnieniem w nich zadań na okresy perspektywiczne¹¹⁸. Oczywiście, podobnie jak w poprzednim systemie prawnym, planowanie przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze było współzależne¹¹⁹. Opracowanie planów zagospodarowania

¹¹⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.

¹¹¹ Ustawa Prawo budowlane z 1974 roku wskazywała, iż rolą doskonalenia działalności budowlanej jest m. in. zapewnienie ładu przestrzennego w zabudowie miast i wsi oraz wzmoczona ochrona środowiska. Normowała działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (art. 1 ust. 1). Ponadto jednoznacznie określała, że obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach wskazanych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym (art. 3.), w sposób zapewniający ochronę środowiska (art. 5 ust. 1 pkt 2).

¹¹² P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 31.

¹¹³ Tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.

¹¹⁴ Zob. art. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹¹⁵ Zob. art. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹¹⁶ Zob. art. 7 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹¹⁷ Zob. art. 7 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹¹⁸ Zob. art. 7 ust. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹¹⁹ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

przestrzennego obejmowało sporządzenie projektu założeń do planu¹²⁰ oraz sporządzenie projektu planu¹²¹.

Wielkim osiągnięciem ustawy było wprowadzenie wielu uregulowań środowiskowych. Ustawodawca w kwestii tej założył, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać wyniki kompleksowych badań warunków przyrodniczych, wymagania w zakresie ochrony zdrowia ludzi, ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zasobów wodnych i energetycznych, złóż kopalin, gruntów rolnych i leśnych¹²². Przy czym ustalenia dotyczące przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następowały po przeprowadzeniu wszechstronnych analiz i uwzględnieniu warunków przyrodniczych oraz techniczno-ekonomicznych zagospodarowania, a także utrzymania układów osadniczych oraz potrzeb produkcji rolnej i leśnej¹²³.

Plany miejscowe sporządzane były jako plany ogólne i szczegółowe. W swojej treści uwzględniały ustalenia planu krajowego i regionalnego. Podstawowym narzędziem był plan ogólny, gdyż to właśnie w jego treści określone były przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania oraz cele i zasady polityki przestrzennej, a w szczególności: zagospodarowanie

¹²⁰ Korzystając z archiwów zakładowych, jako przykład wskażę tu założenia do planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Pieńsk, opracowane we wrześniu 1986 roku przez zespół projektowy Pracowni Usług Architektonicznych SARP w Jeleniej Górze. Założenia do planu zagospodarowania przestrzennego odnosiły się do struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy jako wyodrębnionego administracyjnie systemu osadniczego. Główną rolą założeń do planu było stworzenie podstaw do sporządzenia perspektywicznego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta, poprzez dokonanie generalnych rozstrzygnięć merytorycznych, dotyczących zasad ich rozwoju i przekształceń struktury przestrzennej. Omawiane założenia do planu stanowiły pierwszą fazę sporządzenia samego planu. Ich treść mogła być również wykorzystana przy opracowaniu 5-letnich planów społeczno-gospodarczych gminy. Na całość opracowania składała się część opisowa i załączniki mapowe. Część tekstowa zawierała: a) podstawowe materiały wyjściowe, b) uwarunkowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, c) główne cele rozwoju gminy, d) zasady rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, e) cele i zasady rozwoju głównych elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta i gminy, f) warunki i zasady rozwoju rolnictwa. Uzupełnieniem tej części były również liczne, małego formatu mapki przedstawiające np. możliwości rozwoju przestrzennego, prognozy rozwoju ludności, zasady rozwoju środowiska, strukturę funkcjonalno-przestrzenną, obsługę rolnictwa, infrastrukturę techniczną. Część opisowa zawierała także zestawienia tabelaryczne (ilościowe i procentowe) w zakresie np. urzędzeń obsługi ludności, ilości i przyrostu zamierzeń w zakresie handlu, gastronomii i rzemiosła, relacji ilościowej w rolnictwie, założeń w zakresie ochrony i kształtowania środowiska, wskazując cele ochrony i uwarunkowania realizacji tych celów, struktury terenów rolnych, leśnych, nieużytków, melioracji wodnych. Natomiast załączniki mapowe przygotowane były w różnych skalach. I tak warunki rozwoju przestrzennego i koncepcja zagospodarowania przestrzennego opracowane były w skali 1:5000, analizy możliwości rozwoju przestrzennego w skali 1:10000, koncepcja struktury przestrzennej 1:25000. Co najważniejsze, dokument ten zawierał uwagi końcowe sformułowane w postaci wniosków, stanowiące kluczowy materiał do przyszłego projektu planu. Chciałabym jeszcze zwrócić uwagę na bardzo liczne materiały wyjściowe, do których oprócz: planów wojewódzkich z różnych okresów, wytycznych Dyrekcji Okręgowych, sprawozdań z realizacji zadań, planów rocznych, planów uproszczonych, planów społeczno-gospodarczych, zaliczane były także: opinie fizjograficzne, opracowania fizjograficzne, waloryzacje rolniczej przestrzeni produkcyjnej, opis stanu środowiska przyrodniczego oraz wytyczne jego ochrony, programy ogólne kanalizacji i oczyszczania ścieków, programy zaopatrzenia rolnictwa i wsi w wodę, opracowania stanu i potrzeb melioracji użytków rolnych, studium możliwości lokalizacji wysypisk komunalnych.

¹²¹ Zob. art. 11 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹²² Zob. art. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹²³ Zob. art. 5 ustawy o planowaniu przestrzennym.

i wykorzystanie gruntów, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, ochrona dóbr kultury i wartości krajobrazowych, kształtowanie infrastruktury technicznej i społecznej, kształtowanie struktur przestrzennych, rozwiązania architektoniczne i budowlane¹²⁴. Pogląd ten potwierdził ówczesnie także NSA, wskazując, że plan ogólny zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez radę narodową i ogłoszony w dzienniku WRN jest obowiązującym prawem i jego ustalenia są wiążące dla organów administracji państwowej wszystkich szczebli¹²⁵. Plan miejscowy ogólny określał także obszary dla miejscowych planów szczegółowych. W innych przypadkach plany szczegółowe sporządzane były w miarę potrzeb. Tworzone były one dla części miasta lub gminy, a w uzasadnionych wypadkach dla całości obszaru miast i gminy. Miejscowy plan szczegółowy określał przeznaczenie gruntu, wyznaczał linie rozgraniczające te grunty, ustalał zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a także w zależności od potrzeb inne warunki i wytyczne¹²⁶.

Potwierdzeniem realizacji ochrony środowiska w ówczesnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego było zarządzenie, wydane na podstawie art. 11 ust. 2, pkt. 2 ustawy¹²⁷, w sprawie założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wśród materiałów wejściowych (§ 4), jako materiały wymagające wyprzedzającego opracowania, wymienia wyniki badań fizjograficznych, dotyczących w szczególności zagadnień kształtowania i ochrony środowiska, w tym prognoz zmian zachodzących w środowisku, a także wyniki badań złóż kopalin i zasobów wodnych. Ustawodawca nie wskazuje jednak na techniczne metody opracowania tych dokumentów. Zgodnie więc z potrzebami ustawy, zasady te zostają przygotowane przez praktyków¹²⁸.

Tak więc w okresie obowiązywania ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 roku, podobnie jak ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 roku, także sporządzane były opracowania ekofizjograficzne, pomimo braku jednoznacznych uregulowań prawnych w tej materii, a co za tym idzie, rozpowszechnienia wiedzy o tym dokumencie.

Nie sposób w tym miejscu pominąć, bardzo ważnego i nowatorskiego na ówczesne czasy aktu prawnego, którego treść wywierała wpływ na plan miejscowy. Chodzi mianowicie o ustawę z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska¹²⁹. Ustawa ta, w zakresie ochrony środowiska, uzupełniała przepisy obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹²⁴ Zob. art. 26 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹²⁵ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1984 roku, SA/Ka 124/84, Lex nr 11645.

¹²⁶ Zob. art. 27 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹²⁷ Zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 17 października 1988 roku w sprawie zasad sporządzania założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów tych planów oraz kontroli ich realizacji. M.P. Nr 30, poz. 269.

¹²⁸ Zob. W. Różycka, *Zakres badań ekofizjograficznych i zasady wdrażania wyników do planów zagospodarowania przestrzennego*, „Człowiek i Środowisko” 1986, t. 10, nr 4, s. 515–531. Zob. też Z. Dembowska, *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym*, IGPiK, Warszawa 1987 r.

¹²⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 27, poz. 96 z późn. zm. Ustawa była wielokrotnie zmieniana. W roku 1994 ukazał się jej tekst jednolity. Ustawa ta w początkowej swej wersji powoływała się tylko na plany zagospodarowania przestrzennego. Było to uzasadnione, gdyż instytucja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pojawiła się dopiero z wejściem w życie kolejnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku.

Ustawa o ochronie środowiska za przedmiot ochrony przyjęła środowisko, którego elementami przyrodniczymi są: powierzchnia ziemi łącznie z glebą, kopaliny, wody, powietrze, świat roślinny i zwierzęcy, a także krajobraz i klimat¹³⁰. Zadania związane z ochroną środowiska ujmowane miały być w narodowych planach społeczno-gospodarczych oraz w planach zagospodarowania przestrzennego¹³¹. Normy prawne ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska wskazywały na konieczność uwzględniania w planach zagospodarowania przestrzennego potrzeb ochrony środowiska. To właśnie w planach zagospodarowania przestrzennego przy wyznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz określaniu zadań dotyczących zagospodarowania danych terenów, w strukturze wykorzystania terenów ustalało się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywracanie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia¹³². Plan miał także zawierać warunki utrzymania równowagi przyrodniczej, racjonalną gospodarkę zasobami przyrodniczymi środowiska i ochronę walorów krajobrazu oraz warunków klimatycznych. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenów miały w największym stopniu zapewniać zachowanie ich walorów naturalnych¹³³.

Ustawa wskazywała także na obligatoryjne elementy, mające stanowić treść planów zagospodarowania przestrzennego. Zaliczała do nich nakaz: a) zapewnienia ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych, b) uwzględniania potrzeb ochrony powietrza, ochrony przed hałasem i wibracjami oraz przed promieniowaniem szkodliwym dla ludzi i środowiska, a także potrzeby ochrony powierzchni ziemi na terenach eksploatacji złóż kopalin, c) ustalania programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi i gospodarowania zasobami gleby, d) zapewnienia kompleksowych rozwiązań problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, składowania i unieszkodliwiania odpadów, urządzania i kształtowania terenów zieleni. W planach zagospodarowania przestrzennego określić należało także sposób zagospodarowania obszarów objętych szkodliwym oddziaływaniem na środowisko, powodowanym działalnością gospodarczą¹³⁴.

Stosownie do art. 16 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniały aktualne i przyszłe potrzeby eksploatacji złóż kopalin, jeżeli znajdowały się ona na terenie przewidzianym do opracowania planu.

Przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska nakładały na plan miejscowy niezbędne działania w zakresie ochrony świata roślinnego i zwierzęcego, poprzez zabezpieczenie lasów i zadrzewień przed szkodliwym oddziaływaniem zanieczyszczeń środowiska, zakładanie lasów, tworzenie zadrzewień lub skupień roślinności, zwłaszcza gdy było to konieczne ze względu na potrzebę ochrony gleby i świata zwierzęcego,

¹³⁰ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³¹ Zadania te uwzględniano także w aktach normatywnych oraz w działalności organów państwowych, jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych. Zob. art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³² Zob. art. 6 ust. 3 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³³ Zob. art. 6 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³⁴ Zob. art. 6 ust. 4 i 5 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

kształtowanie klimatu oraz inne potrzeby związane z zapewnieniem równowagi przyrodniczej i zaspokojeniem potrzeb ludzi w zakresie wypoczynku¹³⁵. W planach zagospodarowania przestrzennego uwzględniano się także ochronę walorów krajobrazowych środowiska i wynikające z niej zadania¹³⁶, jak również tereny zieleni miejskiej, rozumiane jako zespół roślinności wykorzystywany na cele wypoczynkowe, zdrowotne i estetyczne, w szczególności parki, zieleńce, zieleń na ulicach i placach, zieleń izolacyjną, pracownicze ogrody działkowe¹³⁷. Przy zmianie przeznaczenia terenów zieleni miejskiej na inny cel należało stosować przepisy dotyczące opracowywania i ustalania planu zagospodarowania przestrzennego¹³⁸.

Zgodnie z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska w planach zagospodarowania przestrzennego wyznaczało się tereny likwidacji, unieszkodliwiania, gromadzenia odpadów, których nie można było wykorzystać gospodarczo¹³⁹.

Z treści ustawy wynikały także ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, które należało uwzględnić w planach zagospodarowania przestrzennego¹⁴⁰. W związku z tym zakazami objęte były: a) budowa i rozbudowa obiektów wpływających szkodliwie na środowisko na obszarach, które wymagają szczególnej ochrony, takich jak: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary krajobrazu chronionego, obszary uzdrowisk, miejscowości turystyczno-wypoczynkowe, obszary, na których znajdują się źródła zaopatrzenia w wodę miast, wsi lub zespołów jednostek osadniczych, b) budowa i rozbudowa, w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi, zakładów produkcyjnych albo usługowych, stwarzających zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, c) wznoszenie w pobliżu morza, jezior i innych zbiorników wodnych, rzek i kanałów, krajobrazowych punktów widokowych lub na terenach o szczególnych walorach krajobrazowych obiektów budowlanych naruszających walory krajobrazowe środowiska, uniemożliwiających do nich dostęp albo utrudniających lub uniemożliwiających zwierzętom dziko żyjącym dostęp do wód. Napowietrzne i podziemne linie kablowe oraz linie komunikacyjne należało przeprowadzać oraz wykonywać w sposób zapewniający zachowanie walorów krajobrazowych środowiska oraz ochronę przed szkodliwymi uciążliwościami dla środowiska¹⁴¹.

Pozycja prawna planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu ochrony środowiska była mocno osadzona. Ustawodawca wyraźnie wskazywał, że przy lokalizacji inwestycji należało uwzględniać wymagania ochrony środowiska, wynikające, i tu podkreślmy, z planów zagospodarowania przestrzennego i przepisów o ochronie środowiska¹⁴². To właśnie w dziedzinie ochrony środowiska dominującą rolę przypisywano

¹³⁵ Zob. art. 43 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³⁶ Elementy te uwzględniano się także w planach społeczno-gospodarczych. Zob. art. 40 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³⁷ Zob. art. 42 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³⁸ Zob. art. 43 ust. 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹³⁹ Zob. art. 54 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹⁴⁰ Ograniczenia te należało również uwzględnić w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji.

¹⁴¹ Zob. art. 73 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

¹⁴² Zob. art. 69 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska.

planom zagospodarowania przestrzennego, które rozkładały zadania zawarte w planach społeczno-gospodarczych rozwoju w przestrzeni¹⁴³. Jak podkreślał w swojej pracy L. Jastrzębski, plany zagospodarowania przestrzennego spełniały podstawową rolę w ochronie środowiska. Ścisłe związane były z działalnością gospodarczą. Stanowiły wyraz gospodarki przestrzennej będącej działalnością gospodarczą, rozpatrywaną z punktu widzenia związków przestrzeni ze zjawiskami i procesami gospodarczymi. Rozmieszczenie działalności gospodarczej w przestrzeni, zdaniem autora, prowadziło do określonego wykorzystania ziemi i związanych z nią zasobów przyrodniczych. Autor uważał także, iż ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska uzupełniała przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym. Ponadto wskazywała, że planowanie przestrzenne decyduje o równowadze przyrodniczej i w związku z tym czyni je podstawowym instrumentem prawnym dla ochrony zasobów środowiska¹⁴⁴.

Kończąc wywód w kwestii ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym lat osiemdziesiątych zasadne jest zwrócenie uwagi na jeszcze jedną dyspozycję zawartą w ustawie o ochronie i kształtowaniu środowiska. W świetle art. 7 wyłania się dominująca pozycja planu przestrzennego, gdyż rozstrzygnięcia organów administracji nie mogły naruszać wymagań ochrony środowiska, a w szczególności ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczących ochrony środowiska¹⁴⁵.

Zwracam także uwagę, że w okresie funkcjonowania ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 roku, nadal w obrocie prawnym pozostaje ustawa o ochronie przyrody z 1949 roku. Ochrona przyrody rozumiana jest więc jako zachowanie, restytuowanie i właściwe użytkowanie zasobów oraz tworów przyrody. Wyznaczenie obszarów form ochrony przyrody tj. pomników przyrody, rezerwatów przyrody, parków narodowych, następuje stosownie do planów zagospodarowania przestrzennego¹⁴⁶.

Pozostając nadal w zakresie rozważań ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, przejdźmy do następnych przepisów prawnych regulujących problematykę planowania przestrzennego na podstawie kolejnej ustawy, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴⁷.

Ustawa ta na owe czasy stanowiła bardzo wielki przełom w zakresie gospodarowania przestrzenią. Zapoczątkowane zmiany ustrojowe znalazły wyraz w założeniach tej ustawy. Planowanie przestrzenne dostosowano do wymagań gospodarki rynkowej

¹⁴³ J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, PAN Ossolineum, Wrocław 1984, s. 92.

¹⁴⁴ L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska...*, s. 85 i n.

¹⁴⁵ W związku z tym, że ówczesne planowanie przestrzenne związane było z planowaniem gospodarczym, powołam jeszcze jedną ustawę z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. Nr 7, poz. 51 z późn. zm.), w której także była mowa o ochronie środowiska. Ustawa zakładała istnienie gospodarki planowej. Rozróżniała cztery rodzaje planów: centralne, terytorialne, przedsiębiorstw, jednostek budżetowych. Plany terytorialne stopnia podstawowego obejmowały w szczególności m.in. ustalenia dotyczące lokalizacji inwestycji i zadań w zakresie ochrony środowiska naturalnego.

¹⁴⁶ Zob. art. 11 i 22 ustawy o ochronie przyrody z 1949 roku. Zob. też M. Kulesza, *Administracyjno-prawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, WUW, Warszawa 1987.

¹⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

i rozwiązań przyjętych w Europie. Nastąpiła decentralizacja i komunalizacja zadań z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Przestał istnieć obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz zrezygnowano z hierarchicznej struktury planów. Planowanie jawiło się jako ciąg negocjacji między państwem, obywatelami i gminą. Ponadto ustawa wprowadziła respektowanie zasady ochrony własności i równego traktowania różnych form własności, a także wyraźniejsze rozdzielenie prawa własności od prawa zabudowy i poddanie prawa zabudowy istotnym ograniczeniom w ramach zawartych w ustawie. Wskazywała również, iż sposób wykonywania prawa własności nieruchomości kształtowany jest przez ustalenia planu miejscowego i inne przepisy prawne¹⁴⁸.

W okresie obowiązywania tej ustawy, w mocy pozostawały także przepisy ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska, lecz jednak z wprowadzonymi istotnymi zmianami¹⁴⁹. Ustawa w swojej materii odwoływała się już nie tylko do planów zagospodarowania przestrzennego, lecz także do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Pojawia się zasada zrównoważonego rozwoju¹⁵⁰, którą należało uwzględniać w gminnych dokumentach planistycznych. To właśnie zrównoważony rozwój i ochrona środowiska stanowią istotny element polityki społeczno-gospodarczej oraz polityki zagospodarowania przestrzennego państwa¹⁵¹.

Ale wróćmy do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku. Ustawa ta określała zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując rozwój zrównoważony¹⁵² jako podstawę tych działań. Określała także zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w tych sprawach¹⁵³.

Ustawa określała także wymagania będące merytoryczną podstawą ustaleń dla terenów objętych planem miejscowym. Ustalenie wymagań nie miało charakteru wyczerpującego, jednak ich uwzględnienie było podstawowym warunkiem uznania podstawowych dla zagospodarowania przestrzennego opracowań za wykonane zgodnie z literą

¹⁴⁸ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzążewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, s. 4 i n.

¹⁴⁹ Obowiązywał tekst jednolity ustawy Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.

¹⁵⁰ W pierwotnej swej wersji ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska w ogóle nie używała tego określenia. Sytuacja ulega zmianie 1 stycznia 1998 roku. Ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 885), ustawodawca wprowadza nowe brzmienie preambuły ustawy oraz uzupełnia słownik ustawy o pojęcie zrównoważonego rozwoju. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska zrównoważony rozwój definiowała jako rozwój społeczno-gospodarczy, w którym w celu równoważenia szans dostępu do środowiska poszczególnych społeczeństw lub ich obywateli – zarówno współczesnych, jak i przyszłych pokoleń – następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych.

¹⁵¹ Zob. art. 5 ust. 1 znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196).

¹⁵² W pierwotnym brzmieniu ustawa posługiwała się pojęciem „ekorozwój”. Jednak z dniem 24 grudnia 1994 roku, pojęcie „ekorozwój” zastąpione zostało określeniem „zrównoważony rozwój”. Stało się to na mocy ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 111, poz. 726 z późn. zm.).

¹⁵³ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

prawa¹⁵⁴. W zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniano się więc: wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych, wymagania dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury, walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁵⁵.

Ustalenie zasad i zagospodarowania terenu dokonywane było w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa wprowadziła także nową instytucję w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawaną na indywidualny wniosek zainteresowanych¹⁵⁶. Decyzja ta wydawana była na podstawie ustaleń planu miejscowego, a w przypadku jego braku na podstawie przepisów szczególnych. Tym samym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu miała samodzielny byt prawny¹⁵⁷.

Przepisy ustawy przewidywały opracowanie dwóch gminnych aktów planistycznych. Pierwszym dokumentem było studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zastąpiło ono, obowiązujące w poprzedniej ustawie, założenia do planu. Sporządzane było dla całego obszaru gminy przez zarząd gminy¹⁵⁸. Studium uchwałała rada gminy. Zgodnie z art. 6 ust. 7 dokument ten nie był przepisem gminnym i nie stanowił podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Opracowanie to miało charakter planu strategicznego i było aktem wewnątrznie obowiązującym. Jego zadaniem było ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy, które stanowiły podstawę do sporządzenia planów miejscowych¹⁵⁹.

Drugim dokumentem, podobnie jak obecnie, był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Organem właściwym w sprawie sporządzenia planu był zarząd gminy. Plan miejscowy oraz jego zmiany uchwałała rada gminy po przeprowadzeniu ustawowo wskazanej procedury¹⁶⁰. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

¹⁵⁴ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy...*, s. 15 i n.

¹⁵⁵ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

¹⁵⁶ Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymagane było w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, polegającej w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego. W sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawana była decyzja na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana była także w przypadku braku planu, na podstawie przepisów szczególnych. Zob. rozdz. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

¹⁵⁷ K. Nowacki, *Instrumenty zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska w świetle reformy ustrojowej państwa*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla prof. Jana Jendrośki...*, AUW, No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999, s. 268 i n.

¹⁵⁸ Z dniem 27 października 2002 roku funkcje i zadania zarządu gminy przechodzą w wyłączną gestię wójta, burmistrza, prezydenta. Organ wykonawczy gminy, którym był zarząd gminy, przestaje istnieć. Zmianę tę ustawodawca wprowadził ustawą z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).

¹⁵⁹ W. Siemiński, *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz 2001, s. 190.

¹⁶⁰ Zob. art. 18 i 26 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

był dokumentem planistycznym, który obowiązywał powszechnie, a na podstawie jego treści podejmowane były decyzje administracyjne¹⁶¹.

Czy dokumenty planistyczne, w oparciu o ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym, zawierały zasady ochrony środowiska? Zdecydowanie tak. Zarówno w studium, jak i w planie miejscowym kwestie te były poruszane. Studium uwzględniało uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej. Określało także lokalne wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożenia środowiskowe oraz obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączone z zabudowy¹⁶².

Plan miejscowy szerzej regulował te zagadnienia. W treści planu ustalało się, w zależności od potrzeb: granice i zasady zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikające z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego, kulturowego, zasobów wodnych i zdrowia ludzi, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych¹⁶³. Zgodnie z art. 10 ust. 2, do projektu planu miejscowego ustawodawca wprowadził nowy dokument, a mianowicie prognozę skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze. Proszę zwrócić uwagę, iż opracowanie tego dokumentu wynika z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Co więcej ustawa zawiera delegację dla właściwego ministra do wydania rozporządzenia¹⁶⁴. Rozporządzenie to ukazuje się już w marcu 1995 roku¹⁶⁵. Określa wymagania, jakie powinna zawierać prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze. I zaznaczmy, wymagania dość obszerne. Wskazuje, iż prognoza powinna być opracowana jednocześnie ze sporządzaniem projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 2 ust. 2.).

W tym miejscu chciałabym zwrócić uwagę na bardzo istotny fakt. Wiemy już, że w okresie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 oraz ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska 1980 roku, dokumentem związanym z planem przestrzennym, i wynikającym z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., jest prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko. Wydawałoby się, że jest to jedyny dokument towarzyszący procesowi tworzenia planu, regulujący zagadnienia środowiskowe. Otóż nie. Wspomniane wyżej rozporządzenie stanowi, iż prognozę sporządza się z uwzględnieniem istniejących informacji zawartych m.in. w opracowaniach ekofizjograficznych, obejmujących obszar objęty projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 3 pkt 3). Tak więc, podobnie jak w obecnym stanie prawnym, prognoza sporządzana była m.in. na podstawie opracowania

¹⁶¹ W. Siemiński, *Finanse i gospodarka...*, s. 192.

¹⁶² Zob. art. 6 ust. 4 pkt 3, ust. 5 pkt 2 i 3 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

¹⁶³ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 4 i 8 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

¹⁶⁴ Zob. art. 40 ust. 5 pkt 2, ppkt a) ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.

¹⁶⁵ Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 9 marca 1995 roku w sprawie określenia wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze (Dz. U. Nr 29, poz. 150).

ekfizjograficznego¹⁶⁶. Jak wiemy z przedstawionych wyżej wniosków, opracowanie to obowiązywało w poprzednich stanach prawnych, jednak z różną mocą prawną. Zdecydowanie nowością jest prognoza, której byt prawny w planowaniu przestrzennym zapoczątkowany został właśnie w tym okresie.

Jednak już 1 stycznia 2001 roku ustawodawca zdecydował o wykreśleniu z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dokumentu w postaci prognozy skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze. Zmiany tej ustawodawca dokonuje ustawą o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁶⁷, i tu podkreślmy, zmiany polegającej na usunięciu przepisów dotyczących prognozy z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Już w art. 19 i 20 tej właśnie ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, wprowadza prognozę oddziaływania na środowisko do obrotu prawnego¹⁶⁸. Ale już w dniu 15 marca 2001 roku¹⁶⁹, uregulowania prawne dotyczące prognozy ponownie wracają do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Mamy więc sytuację, w której o bycie prawnym prognozy środowiskowej rozstrzygają dwa akty prawne: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym w art. 10 ust. 2 i w art. 18 ust. 2 pkt 6, i ustawa o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko w artykułach 19 i 20. Sytuacja ta ulega doprecyzowaniu w dniu 1 października 2001 roku, a więc z chwilą wejścia w życie ustawy wprowadzającej Prawo ochrony środowiska¹⁷⁰. Przepisy ustawy o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko zostają włączone do prawa ochrony środowiska. Zmianie także ulega ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawodawca mówiąc o prognozie, wyraźnie wskazuje, że chodzi o prognozę, o której mowa w przepisach o ochronie środowiska.

¹⁶⁶ Innymi opracowaniami były np.: dokumentacje złóż kopalin i wód podziemnych w granicach ich projektowanych stref ochronnych, warunki korzystania z wód dorzecza, oceny oddziaływania na środowisko obiektów istniejących i projektowanych inwestycji, plany urządzenia lasów, plany ochrony parków narodowych, krajobrazowych i rezerwatów przyrody, dokumentacje form ochrony przyrody, wnioski do planu z zakresu ochrony środowiska.

¹⁶⁷ Art. 60 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157 z późn. zm.).

¹⁶⁸ Ustawa wprowadza instytucję postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów. W poprzednim stanie prawnym przygotowywana była tylko prognoza skutków wpływu ustaleń planu na środowisko przyrodnicze, jako odrębny dokument, a nie procedura. Wymogiem przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko objęte zostały także: projekty koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, projekty strategii rozwoju regionalnego, projekty dokumentów dotyczących przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki.

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 13 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124). Omawianą ustawą wprowadzony został także inny dokument. W przypadku ustalenia w planie miejscowym terenów pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, do projektu tego planu należało dołączyć prognozę skutków budowy tych obiektów dla rynku pracy, komunikacji, istniejącej sieci handlowej oraz zaspokojenia potrzeb i interesów konsumentów, a także opinię zarządu powiatu, zarządów gmin sąsiednich i rzecznika konsumentów. Obie prognozy podlegały wówczas wyłożeniu do publicznego wglądu.

¹⁷⁰ Art. 2 i 49 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska¹⁷¹, diametralnie zmienia model ochrony środowiska w Polsce, w znacznej mierze związany z dążeniem do uzyskania przez nasz kraj członkostwa w Unii Europejskiej.

Na mocy art. 41 tej właśnie ustawy wydane zostaje kolejne rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁷². W ustawie Prawo ochrony środowiska określone zostają także zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, stanowiące podstawę do sporządzania i aktualizacji m.in. planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzony zostaje obowiązek opracowania ekofizjografii¹⁷³. Dokument, który przez lata traktowany był po macoszemu, doczekał się jednoznacznych uregulowań prawnych.

Kolejne uregulowania środowiskowe, mające odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym lat dziewięćdziesiątych, wprowadziła także nowa ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach¹⁷⁴. Stosownie do jej uregulowań w planach miejscowych uwzględniano się ustalenia planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych¹⁷⁵. Powiększanie zasobów leśnych następowało w wyniku dokonania zalesienia gruntów, a grunty przeznaczone do zalesienia wskazywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)¹⁷⁶.

W obowiązującym ówczesnie stanie prawnym kwestie ochrony zasobów środowiska znalazły się również w ustawie z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody¹⁷⁷. Ustawa podobnie jak jej poprzedniczka z 1949 roku, ochronę przyrody rozumiała jako zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie zasobów przyrody i jej składników¹⁷⁸. Jako cele ochrony przyrody wskazywała na: utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej i dziedzictwa geologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin lub zwierząt wraz z siedliskami, utrzymanie lub przywracanie stanu siedlisk przyrodniczych, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody¹⁷⁹. Stosownie do treści ustawy cele ochrony realizowane były przez uwzględnienie wymagań ochrony przyrody właśnie m.in. w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i studiach uwarunkowań

¹⁷¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

¹⁷² Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 roku (Dz. U. Nr 197, poz. 1667). Poprzednio obowiązujące rozporządzenie z 1995 roku w tej sprawie zostało uchylone z dniem wejścia w życie ustawy wprowadzającej Prawo ochrony środowiska. Do czasu wydania rozporządzenia z 2002 roku, zawartość prognozy określał art. 41 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁷³ O obecnych regulacjach prawnych w zakresie ochrony środowiska w procedurze planistycznej piszę w rozdziałach IV i V niniejszej pracy.

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 101, poz. 444 z późn. zm. (późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.).

¹⁷⁵ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy o lasach.

¹⁷⁶ Zob. art. 14 ust. 1 i 3 ustawy o lasach.

¹⁷⁷ Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm. (późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.).

¹⁷⁸ Zob. art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁷⁹ Zob. art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

i kierunków rozwoju przestrzennego gmin¹⁸⁰. Ustawa stanowiła, iż dla form ochrony, takich jak: park narodowy, rezerwat przyrody, park krajobrazowy, sporządza się i realizuje plan ochrony. Ustalenia zawarte w tym planie były wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁸¹. Ponadto ustalenia planów ochrony zobowiązywały gminę do sporządzenia bądź też zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planem ochrony. Ustawodawca wskazał, iż czynności te należy dokonać w terminie jednego roku od dnia wejścia w życie aktu ustanawiającego plan ochrony. Kosztem opracowania planu obciążony był budżet państwa¹⁸². Plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody oraz parków krajobrazowych sporządzane były na okres 20 lat i zawierały m.in. ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁸³. Natomiast projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagały uzgodnienia z dyrektorem parku¹⁸⁴. Jeżeli rada gminy podjęła uchwałę o ustanowieniu obszaru chronionego krajobrazu lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, wówczas istniał obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jedynie w trybie opracowania i uchwalenia planu miejscowego, następowała zmiana przeznaczenia terenów, na których znajdował się starodrzew (po uzyskaniu zgody starosty)¹⁸⁵. Podobne zapisy dotyczyły terenów zieleni i zadrzewień. Zmiana przeznaczenia tych terenów mogła nastąpić tylko w następstwie uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸⁶.

Odzwierciedlenie w planowaniu przestrzennym w okresie obowiązywania ustawy o planowaniu przestrzennym z 1994 roku, miała także inna ustawa, a mianowicie ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸⁷. Brzmienie art. 7 ust. 1 ustawy kategorycznie wskazywało, że przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Na dokonanie tych czynności wymagana była zgoda właściwego ministra, a jej wyrażenie następowało po złożeniu stosownego wniosku.

W taki to właśnie sposób przeszliśmy przez poszczególne etapy ewolucji zagadnień środowiskowych w planowaniu przestrzennym ubiegłego stulecia. Początek XXI wieku to szereg nowych uregulowań prawnych, związanych z dalszym rozwojem gospodarczym kraju, ale i także akcesją Polski do Unii Europejskiej. Dostosowane się do wymogów prawa Unii Europejskiej wpływa na tworzenie nowych aktów prawnych, nieodłącznie związanych z dysponowaniem przestrzenią i ochroną środowiska. Do życia wprowadzone

¹⁸⁰ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸¹ Zob. art. 13a ust. 1 i 4 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r. Ustalenia planu ochrony wiążące były również dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹⁸² Zob. art. 13a ust. 7 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸³ Zob. art. 13b ust. 1, 2, 3 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸⁴ Zob. art. 14 ust. 9 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸⁵ Zob. art. 44 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸⁶ Zob. art. 47b ust. 2 ustawy o ochronie przyrody z 1991 r.

¹⁸⁷ Dz. U. Nr 16, poz. 78 z późn. zm. (późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121 poz. 1266 z późn. zm.).

zostają nowe ustawy: prawo ochrony środowiska¹⁸⁸, prawo wodne¹⁸⁹, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹⁰, o ochronie przyrody¹⁹¹, o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁹². O wpływie wymienionych przepisów prawnych oraz innych ustaw na regulacje zagadnień przyrodniczych w planowaniu przestrzennym, piszę w dalszej części pracy w rozdziałach IV i V.

3. Normy zadaniowe i kompetencyjne

Zadania wyznaczone gminie do realizacji na obszarze jej działania, określone są przez normy prawne. Przyznane zadania gmina realizuje m.in. w ramach gospodarowania przestrzenią, z odniesieniem do bardzo interesującej nas kwestii, a mianowicie do wykonywania zadań z zakresu ochrony środowiska. Pamiętajmy także, iż to właśnie ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę gospodarowania terenami.

Spróbujmy przeanalizować pojęcie „zadania”, wypracowane przez doktrynę. Zaczniemy od ujęcia prakseologicznego, w którym przez „zadanie” określa się taki stan rzeczy, który ma być utrzymany lub osiągnięty. „Jest to przyszłe zdarzenie, które zostało przez jedną osobę (najczęściej kierownika) opisane i przekazane do realizacji innej osobie lub zespołowi”¹⁹³. J. Zieleniewski pojęcie to określa również jako stan rzeczy, który ma być osiągnięty, jednak wskazuje tu już, iż ów stan rzeczy ma być osiągnięty przez podmiot działający, lecz nie przez ten podmiot ustalony, tylko wskazany z zewnątrz¹⁹⁴. Według K. Podgórskiego, pojęcie to zawiera w sobie tylko element obowiązku, ciążącego na wyznaczonym organie¹⁹⁵. Podobnie uważa M. Elżanowski, dodając jednocześnie, że zadanie nie może stanowić podstawy do nawiązania stosunków prawnych¹⁹⁶.

W tym miejscu przypomnienia wymaga kwestia podejścia doktryny z czasów PRL-u, gdzie funkcjonowała tylko administracja państwowa, a co za tym idzie zadania też były tylko państwowe. Oczywiście, podyktowane to było istnieniem jednolitości aparatu państwowego¹⁹⁷. Na tym tle definicję „zadania” zaproponował T. Skoczny. Zdaniem autora dla uznania statusu zadania administracji państwowej konieczne jest wskazanie: a) istnienia

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, z późn. zm.).

¹⁸⁹ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm. Kolejny tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 145).

¹⁹⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).

¹⁹¹ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku (Dz. U. Nr 92, poz. 880 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).

¹⁹² Ustawa z dnia 3 października 2008 roku (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

¹⁹³ A. Barczak, *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, ABC, Warszawa 2006, s. 17.

¹⁹⁴ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976, s. 211.

¹⁹⁵ K. Podgórski, *Zadania samorządu terytorialnego (część ogólna)*, ZPP, Katowice 1990, s. 7–8.

¹⁹⁶ M. Elżanowski, *Kompetencje rad nadzorczych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Terenowe organy administracji i rady narodowe po reformie*, (red.) J. Służewski, WP, Warszawa 1977, s. 213.

¹⁹⁷ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa – Kraków 1994, s. 12.

celu państwa, którego urzeczywistnieniu ma służyć to zadanie, b) administracji państwowej jako podmiotu odpowiedzialnego za wykonanie zadania, c) określonych środków służących realizacji zadania (w sensie przepisu prawnego), d) że dla wykonania zadania podejmowane są faktyczne środki lub działania (w sensie opisowym)¹⁹⁸. Natomiast J. Filipek uważał, iż zadania administracji wynikające z norm obowiązującego prawa można identyfikować z obowiązkami administracyjnymi. „Każde zadanie administracyjne jest bowiem jakimś obowiązkiem administracyjnym i każdy obowiązek administracyjny jakimś zadaniem administracyjnym. Administracja państwowa, która spełnia określony obowiązek, spełnia tym samym ciężące na niej zadanie”¹⁹⁹.

Zapoczątkowane u progu lat dziewięćdziesiątych w Polsce przekształcenia ustrojowe dokonują przełamania monopolu administracji państwowej. Aparatem państwowym staje się władza publiczna. Reaktywowany zostaje samorząd terytorialny, a nowa sytuacja ustrojowa wprowadza do obrotu prawnego pojęcie „zadania publicznego”²⁰⁰.

Samorząd terytorialny, jako podmiot władzy publicznej uczestniczy w jej sprawowaniu. Ustawowo przyznana część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²⁰¹. Pomimo że organy gminy pracują na rzecz ogółu mieszkańców, to również działają w imieniu państwa, gdyż nie mogą być przeciwstawiane państwu. Zadania własne gminy stanowią więc także część zadań państwa. J. Zimmermann twierdzi, że „możliwość działania w imieniu państwa oznacza jednocześnie wyposażenie organu w prawo do korzystania ze środków władczych”²⁰².

Uregulowania prawne dotyczące zadań wykonywanych przez gminę zawarte zostały w najwyższym akcie prawnym, jakim jest Konstytucja²⁰³. To właśnie z treści Konstytucji wynika rola i miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej. Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność²⁰⁴. Ustawodawca konstytucyjny mocno osadza pozycję gminy, wskazując, że jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego i wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nie zastrzeżone dla innych jednostek samorządu²⁰⁵. Gmina jako najważniejsza jednostka samorządu terytorialnego określa podstawę samorządności terytorialnej. To właśnie na jej rzecz ustanowiono domniemanie zadań i kompetencji w systemie samorządu terytorialnego, jednocześnie na jej wzór określono organizację innych jednostek samorządu terytorialnego²⁰⁶. Z unormowań Konstytucji wynika, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone

¹⁹⁸ T. Skoczny, *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja, Metody, Technika” 1985, nr 11–12, s. 20 i n.

¹⁹⁹ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Kraków 1982, s. 65.

²⁰⁰ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*, s. 13.

²⁰¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 29.

²⁰² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 118 i n.

²⁰³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 (D. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

²⁰⁴ Zob. art. 16 ust 2 *in fine* Konstytucji RP.

²⁰⁵ Zob. art. 164 ust. 1 i 3 Konstytucji RP.

²⁰⁶ Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tatera, *Samorząd terytorialny, ustroj i gospodarka*, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 90.

przez Konstytucję lub ustawy na rzecz innych władz publicznych²⁰⁷. Zadania publiczne wykonywane przez gminę to zarówno zadania własne, jak i zlecone. Zgodnie z Konstytucją zadania zlecone, to nie tylko same zadania, ale także tryb przekazywania i sposób wykonywania tych zadań, wyraźnie określony przez ustawy²⁰⁸.

Samorząd terytorialny konstytucyjnie powołany został do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej, to jego zadaniem jest realizacja zadań publicznych, czyli, jak pisze Z. Niewiadomski, wykonywanie administracji państwowej. To państwo nakłada na samorząd obowiązek, ale i zarazem uprawnienie wykonywania administracji na zasadzie decentralizacji. Wykonywanie zadań na zasadzie decentralizacji zakłada samodzielne ich wykonywanie, jednak samodzielność wykonywania zadań nie oznacza, co jest oczywiste, samodzielności nieograniczonej. „Skoro wspólnoty samorządowe wykonują zadania państwa, ich działalność powinna pozostać pod jego nadzorem”²⁰⁹.

Realizowane przez samorząd władztwo publiczne, zgodnie z wolą ustawodawcy konstytucyjnego, służy realizacji zadań publicznych²¹⁰. Przyjmijmy za E. Bojanowskim, że zadania publiczne to zadania służące „publiczności”, czyli ogółowi społeczności lokalnej, i jako takie stanowią przeciwieństwo interesu indywidualnego²¹¹. Zdaniem M. Stahl „zadania publiczne” związane są z celami publicznymi, wyznaczonymi do realizacji administracji. Cele te natomiast utożsamiane są z interesem publicznym²¹². Jak trafnie wskazał S. Biernat podstawą do wyznaczania zadań publicznych są przede wszystkim przepisy konstytucyjne. Autor uważa, iż pojęcie zadania publicznego to zbiorcze określenie dla zadań państwa i samorządu terytorialnego²¹³. Określeniem pojęcia zadań publicznych zajęła się również judykatura. Trybunał Konstytucyjny uznał, że wszystkie zadania wykonywane przez samorząd terytorialny mają charakter zadań publicznych, gdyż służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowości lokalnej w przypadku zadań własnych, natomiast w przypadku zadań zleconych służą całemu społeczeństwu, zorganizowanemu w państwie²¹⁴. Podobny pogląd wypowiedział SN w uzasadnieniu do wyroku, wskazując, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych, gdyż służą zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności²¹⁵.

²⁰⁷ Zob. art. 163 Konstytucji RP.

²⁰⁸ Art. 166 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP.

²⁰⁹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 6.

²¹⁰ Wykonywanie zadań publicznych ulega licznym zmianom. Sposób wykonywania tych zadań związany jest z ich prywatyzacją. Szerzej zob. A. Błaś, *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) A. Błaś, Kolonia Limited 2002. Także L. Zachorko, *Prywatyzacja zadań publicznych gmin – studium administracyjnoprawne*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.

²¹¹ E. Bojanowski, *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, (red.) E. Bojanowski, Gdańskie Studia Prawnicze 2002, Tom VIII, s. 31.

²¹² M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) J. Zimmermann, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 95.

²¹³ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań...*s. 15 i n.

²¹⁴ Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, K. 10/93, OTK 1994, /2/46.

²¹⁵ Uzasadnienie do Wyroku SN z dnia 8 lutego 1996 roku, III AWR 64/95, „Wspólnota” 1996, nr 43, s. 26.

Zasada domniemania zadań publicznych dla samorządu terytorialnego jest wyrazem znaczącej roli, jaką ustawodawca wyznaczył tym organom w demokratycznym państwie prawa. Domniemanie zadań na rzecz samorządu terytorialnego, zaznaczmy – w całym systemie organów władzy publicznej – oznacza, że zadania pozostałych organów władzy publicznej powinny być wskazane w Konstytucji bądź ustawodawstwie zwykłym. Natomiast zadania publiczne, ustawowo określone, ale nie zastrzeżone na rzecz innych organów, pozostają we właściwości samorządu terytorialnego. Domniemanie zadań samorządu terytorialnego obejmuje takie zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb ogółu zbiorowości lokalnej²¹⁶.

Zadania wyznaczone organom gminy wynikają z norm obowiązującego prawa. Pozostając nadal w obszarze planowania przestrzennego, wiemy, że są to normy prawa administracyjnego. Realizacja norm prawa administracyjnego sprowadza się do tego, że organ administracji publicznej podejmuje działania i kieruje je do danego podmiotu prawnego, określając nowe, bądź zmieniając dotychczasowe uprawnienia i obowiązki. Czynności te organ wykonuje w granicach i na podstawie obowiązującego prawa, w razie zaistnienia wyznaczonych prawem okoliczności, w których prawo wyznacza to działanie²¹⁷. Jak zauważa J. Filipek, w przypadku norm prawa administracyjnego administracja publiczna posiada uprawnienia lub obowiązki. W obu tych przypadkach następuje autorytatywna konkretyzacja praw i obowiązków, skoncentrowana na upoważnieniu lub zobowiązaniu do zastosowania prawnej formy działania określonej w prawie przedmiotowym. Upoważnienie lub zobowiązanie organu administracji jest w „swojej istocie upoważnieniem lub zobowiązaniem do posługiwania się pewną formą działania, gdy treść rozstrzygnięcia, jaka jest w niej zawarta, wynika z innych norm prawnych, mianowicie norm określających wartości społeczne, które administracja publiczna ma uwzględnić w swojej działalności w warunkach określonego stanu faktycznego i które określają jej zadania lub kierunki”²¹⁸.

Tak więc normy prawne określają ściśle zadania, wyznaczone do realizacji na obszarze działania gminy. Zdaniem J. Filipka normy określające zadania organów administracji wskazują je poprzez podanie celów lub przynajmniej kierunków działania. Normy, które regulują „cele lub kierunki działania administracji państwowej będziemy uważać za normy regulujące zadania administracji państwowej”²¹⁹. W ramach norm wyznaczających zadania administracji, pisze dalej autor, następuje ustalenie obowiązku, ukierunkowanego na osiągnięcie pewnych faktycznych społecznych efektów²²⁰.

Istotną rolę, jako czynnik kształtujący instytucję prawa administracyjnego m.in. w zakresie działania danego organu pełnią więc normy zadaniowe. Przyjmując wypracowane już stanowisko wiemy, że normy zadaniowe określają cele lub kierunki działania

²¹⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 7 i n.

²¹⁷ J. Boć, *Cechy realizacji norm prawa administracyjnego regulujących sytuacje podmiotów zewnętrznych*, [w:] *Prawo administracyjne* (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005 s. 41.

²¹⁸ J. Filipek, *Prawo administracyjne, instytucje ogólne, część I*, Zakamycze, Kraków 3003, s. 52 i n.

²¹⁹ J. Filipek, *Elementy strukturalne norm...* s. 67.

²²⁰ *Ibidem*, s. 68.

administracji. Administracja publiczna, podejmując określone czynności faktyczne i prawne, zmierza do realizacji treści norm zadaniowych, tym samym wykonuje cele i kierunki działania²²¹. Według J. Bocia „[...] normy wyznaczające zadania (normy zadaniowe) są to normy ustalające w makroskali cele stojące przed administracją w poszczególnych dziedzinach jej aktywności”²²².

Dyspozycje zawarte w normach zadaniowych skierowane są do organów i podmiotów administracji publicznej. Jednak ich treścią są możliwości działania tych organów skierowane na zewnątrz. Obejmują one normy wskazujące zadania organów administracji publicznej ustanowione najczęściej z celem działania tej administracji. Wyznaczenie zadania i celu działania podmiotu administracji publicznej oznacza nałożenie na ten podmiot obowiązku wykonania zadania lub osiągnięcia wyznaczonego celu. Obowiązek ten pośrednio wpływa na prawa obywateli, ponieważ obywatele mogą upomnieć się o realizację zadań określonych przez ustawodawcę²²³. Zdaniem J. Bocia „możliwa odpowiedzialność za nierespektowanie norm zadaniowych otwiera się tylko do góry, tj. przed organami zwierzchnimi w strukturze administracyjnej, jak też przed organami władzy. Zamknięta jest natomiast od dołu, tzn. od strony obywatela”. Nie zamyka to oczywiście po stronie obywatela niemożności uruchomienia kontroli wobec działań i zaniedbań organu, dotyczących realizacji norm zadaniowych. Oznacza to jednak brak procesowego wiązania z określonym zachowaniem organu własnej, indywidualnej sprawy w sposób wywołujący skutki prawne. Tak więc normy zadaniowe nie mogą stanowić podstawy do nałożenia na obywatela obowiązków ani też przyznać mu uprawnień²²⁴.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określają zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań²²⁵. Zadania odnoszące się do ładu przestrzennego a zarazem związane z planowaniem przestrzennym należą do zadań własnych gminy. Wprost wskazuje to ustawodawca w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, powierzając władzom gminy jako zadanie własne, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy²²⁶. Potwierdzenie to odnajdujemy również w ustawie o samorządzie gminnym²²⁷, gdzie wśród wielu zadań własnych gminy na pierwszym miejscu wymienione zostały sprawy z zakresu ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody²²⁸.

²²¹ I. Skrzydło-Niżnik, *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wyd. UJ, Kraków 2007, s. 135.

²²² J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985, s. 110.

²²³ J. Zimmermann, *Prawo...* s. 40.

²²⁴ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji...*, s. 111.

²²⁵ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²²⁶ Zob. art. 3 ust. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²²⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

²²⁸ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Gmina wykonuje zadania w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone na rzecz innych podmiotów²²⁹. W państwie prawa gmina nie określa swoich zadań sama, co więcej, nie przyznaje sobie sama tych zadań. Zadania publiczne wykonywane przez gminę, zarówno zadania własne, jak i zlecone określają ustawy. Nielegalne wydaje się przekazanie zadań gminie w innym trybie niż ustawowy, np. w drodze umowy cywilnoprawnej²³⁰. Ustawa nakłada na gminę obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców społeczności lokalnej, w zakresie swojego działania. Zwróćmy uwagę, że gmina, jako instytucja powołana została właśnie do realizacji zadań. W myśl poglądu A. Błasia, gminie przypisane jest wykonywanie zadań publicznych, a nie spełnianie innych funkcji. Gmina nie jest podmiotem polityki ani podmiotem gospodarczym, nie spełnia więc żadnych funkcji politycznych czy ekonomicznych. „Przypisywanie samorządowi terytorialnemu innych funkcji niż wykonywanie zadań publicznych w rozumieniu wyżej wskazanym, zwłaszcza przypisywanie samorządowi terytorialnemu funkcji politycznych lub gospodarczych, stanowi niekonstytucyjną interpretację, rodzącą jako swe następstwo wiele niekonstytucyjnych zjawisk związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego [...]”²³¹. Podobne stanowisko reprezentuje J. Boć, uważając, że gmina nie może uchylić się od wykonywania zadań własnych, jeśli tak stanowi ustawa. Obligatoryjne wskazanie zadań własnych zabezpiecza ich realizację oraz zapewnia mieszkańcom gminy zaspokojenie potrzeb publicznych. Zaspokojenie tych potrzeb nie może zależeć od dowolnego stanowiska składu osobowego organów gminy²³². Pamiętajmy, że działalność organów gminy nie stanowi urzeczywistnienia jej własnych, naturalnych praw, lecz sprowadza się do spełnienia celów i zadań nałożonych na gminę. Zadania wyznaczone organom gminy nie zależą od dobrej woli tych organów, lecz muszą być, i są, poddane regulacjom prawnym²³³.

Zadania wykonywane przez gminę określone zostały w art. 7 ustawy samorządowej. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, iż są to zadania własne gminy, a ich cechą charakterystyczną jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Należy przypuszczać, że są to jedne z najważniejszych zadań, a katalog nie jest zamknięty. Wśród tych zadań znajdujemy wiele odniesień w kwestii ochrony środowiska. Już na samym początku enumeratywnie wymienionych zadań znajdują się zadania w zakresie ładu przestrzennego, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Wydaje się, iż ustawodawca elementy te łączy celowo, gdyż określony porządek w przestrzeni pozwala chronić zasoby środowiska. Władze lokalne, na mocy przyznanych im uprawnień, odgrywają kluczową rolę w zakresie wymagań ochrony środowiska. Odpowiadają

²²⁹ Art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

²³⁰ I. Lipowicz, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do konstytucji RP z 1997 roku*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 261.

²³¹ A. Błaś, *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) A. Błaś, Kolonia Limited 2002, s. 25.

²³² J. Boć, M. Miemieć, *Zadania gminy*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 204 i n.

²³³ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, LIBER, Warszawa 2002, s. 133.

za utrzymanie podstawowych obiektów infrastruktury technicznej²³⁴, jak: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz²³⁵. Dbają także o tereny zieleni gminnej i zadrzewień²³⁶, tereny rekreacyjne²³⁷, bezpieczeństwo przeciwpowodziowe²³⁸, gospodarowanie wodami, ochronę gruntów rolnych i leśnych²³⁹. Zadania te realizowane są przez gminę m.in. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, poprzez przeznaczenie terenów na określone cele oraz ustalenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu. Przypominam, że podstawą tych działań, o czym już wspominałam, jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój²⁴⁰. Zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę w pracach nad gminnymi dokumentami planowania przestrzennego. To w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed tymi zanieczyszczeniami, jak też przywracania środowiska do właściwego stanu. W dokumentach planistycznych powinny być ustalane warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Uwzględnić należy także taki sposób przeznaczenia i zagospodarowania terenu, aby w jak największym stopniu zapewnić zachowanie walorów krajobrazowych²⁴¹. Działania podjęte w zakresie warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, oraz ustalenie proporcji pozwalającej na zachowanie lub przywrócenie równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia, jak również sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych. Opracowania te charakteryzują poszczególne elementy przyrodnicze na obszarach objętych gminnymi dokumentami planowania przestrzennego²⁴². Dokumenty te powinny zawierać aktualne informacje o zasobach środowiska. Jak słusznie zauważył Sąd Administracyjny, „aktualność opracowania ekofizjograficznego nie ma polegać na tym, aby było ono sporządzane w momencie prowadzenia procedury planistycznej, lecz by jego zapisy i rozważania, nawet wykonane znacznie wcześniej, zachowały swoją aktualność merytoryczną”²⁴³.

Gwarancję przestrzegania przez gminę zadań w zakresie ochrony środowiska, ustawodawca dopełnia poprzez obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny

²³⁴ K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wyd. AE, Poznań 2005, s. 67.

²³⁵ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym.

²³⁶ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym.

²³⁷ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o samorządzie gminnym.

²³⁸ Zob. art. 7 ust. 1 pkt 14 *in fine* ustawy o samorządzie gminnym

²³⁹ Zob. art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁴⁰ Zob. art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁴¹ Zob. art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴² Zob. art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴³ Wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2010 roku, II SA/Po 777/10, Lex nr 754531.

oddziaływania na środowisko, będącej postępowaniem zmierzającym do dokonania analizy skutków dla środowiska, w związku z opracowaniem gminnych dokumentów planistycznych. Dowodem potwierdzającym przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest prognoza²⁴⁴.

Aby gmina mogła realizować nałożone przez ustawę zadania, potrzebuje w tym celu także kompetencji. Ustawodawca kwestię tę, podobnie jak wykonywanie części zadań publicznych, również reguluje w Konstytucji RP²⁴⁵. Pomimo, że z treści Konstytucji wyłania się tylko zasada domniemania zadań na rzecz samorządu terytorialnego, to należy uznać, że pozostaje ona w nierozzerwalnym związku z zasadą domniemania kompetencji, niezbędnych do wykonywania zadań przez samorząd²⁴⁶. Domniemanie kompetencji na rzecz gminy związane jest tylko z takimi kompetencjami, które dotyczą spraw publicznych o charakterze lokalnym, i których nie można przypisać żadnemu innemu podmiotowi²⁴⁷.

Dokonajmy jednak analizy pojęcia „kompetencja”, gdyż w literaturze brak jest jednomyślności w tej materii. Na trudności związane z tym tematem zwraca uwagę J. Boć, wskazując, że problematyka kompetencji jest złożona i składają się na nią trzy elementy: a) samo w sobie pojęcie kompetencji, budowane w zależności od potrzeb badawczych, b) systematyzacja kompetencji w zależności od ich rodzaju, której celem jest albo budowa wzorców stanowiących podstawę dla podporządkowania rozwiązań prawnych, albo też określone zadania interpretacyjne niepozbawione przydatności praktycznej, c) wiązanie kompetencji z charakterem norm prawnych będących ich podstawą²⁴⁸.

Autor wyróżnia pojęcie kompetencji w ujęciu statystycznym i dynamicznym. W ujęciu statystycznym mamy do czynienia z wyłączeniem wszystkich kompetencji z całości porządku prawnego. Można je odnieść do określonej kategorii organów lub określonego rodzaju. W ujęciu dynamicznym, zdaniem J. Bocia, kompetencja to „[...] zdolność organu administracyjnego do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego obowiązku działania sformułowanego przez prawo”. Czyli kompetencja jest zawsze regulowana prawem oraz równoznaczna z obowiązkiem. Służy organowi zawsze i jedynie w określonym uwarunkowaniu, dlatego też nie ma charakteru bezwzględności²⁴⁹.

Według J. Zimmermanna kompetencja jest to możliwość (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek korzystania z określonej formy działania, należącej do działań administracyjnych. Połączenie uprawnienia i obowiązku jest charakterystyczne dla działania

²⁴⁴ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 132.

²⁴⁵ Zob. art. 163 ust. 3 Konstytucji RP.

²⁴⁶ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny...*, s. 7 i n.

²⁴⁷ P. Dobosz, *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, (red.) P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 73 i n.

²⁴⁸ J. Boć, *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo...*, s. 144.

²⁴⁹ *Ibidem*, s. 145.

organów administracji publicznej. Istotą wyodrębnienia organów i podstawą wszelkich działań jest właśnie kompetencja. Organ administracji, mając kompetencję w określonym zakresie, ma obowiązek czynić z niej użytek. Niewykonanie tego obowiązku jest jednoznaczne z tzw. beczynnością organu. Kompetencja wyznaczona jest z zasady ustawowo i należy do tzw. materii ustawowej, czyli nie może być regulowana aktami niższego rządu²⁵⁰.

Autor kompetencje wiąże także z właściwością. Uważa, że „jeżeli realizacja kompetencji administracyjnej ma polegać na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw w postępowaniu administracyjnym, czyli na stosowaniu prawa administracyjnego za pomocą wydawania aktów konkretyzujących jego normy (decyzji administracyjnych), wtedy kompetencję tę nazywa się właściwością organu. Właściwość jest więc procesowym i praktycznym wymiarem kompetencji administracyjnej”²⁵¹. Jak pisze W. Góralczyk, właściwość nie jest synonimem kompetencji. Służy raczej ściślejszemu rozgraniczeniu kompetencji różnych organów. Ogranicza się więc do uściślenia zakresu stosowania kompetencji. Autor ten uważa także, że właściwość nie może występować samoistnie i zawsze wiąże się z kompetencją²⁵². Właściwość może być rzeczowa, wyznaczająca kompetencje do załatwienia sprawy wyszczególnionej ze względu na jej treść. Wyróżniamy także właściwość miejscową, wyznaczającą kompetencje danego organu do oznaczonego obszaru oraz właściwość instancyjną, oznaczającą kompetencję do rozstrzygania spraw w konkretnej instancji²⁵³.

K. Podgórski uważa, iż kompetencje wiążą się z ogółem przysługujących organom upoważnień do działania w ramach uprawnień władczych i niewładczych, jednoznacznie określonych dla danego organu. Kompetencje są jednym z instrumentów wykonywania zadań. Ponadto określają lub mogą określić, jaki organ może posiadać uprawnienia do kontrolowania, nadzoru oraz ustalania zadań. Kompetencje są podstawą do nawiązania stosunków prawnych, organ bowiem prawnie nieupoważniony nie będzie podmiotem stosunku prawnego²⁵⁴.

W literaturze spotyka się również rozróżnienie kompetencji danego organu na kompetencje ogólne i szczególne. Kompetencje ogólne polegają na generalnym wskazaniu spraw, jakimi dany organ ma się zajmować. Natomiast drugi rodzaj kompetencji szczegółowo konkretyzuje i wyznacza sprawy do załatwienia²⁵⁵.

Przy omawianiu pojęcia kompetencji należy także wspomnieć o współkompetencji (współdziałaniu), która również funkcjonuje w obrocie prawnym. Przedstawia ona relacje zachodzące pomiędzy dwoma organami, z których jeden jest zobowiązany do zasięgnięcia opinii organu drugiego²⁵⁶. Z sytuacją tą mamy do czynienia wtedy, kiedy

²⁵⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 120.

²⁵¹ *Ibidem*, s. 119 i n.

²⁵² W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, UW, Warszawa 1986, s. 43 i n.

²⁵³ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 120.

²⁵⁴ K. Podgórski, *Zadania samorządu...*, s. 7 i n.

²⁵⁵ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 57.

²⁵⁶ *Ibidem*, s. 54.

przepis szczególny, w ramach rozstrzygnięcia danej sprawy, nakazuje uzyskanie stanowiska innego organu. Ma to miejsce wówczas, gdy określona sprawa nie może być rozwiązana przez jeden podmiot administracyjny. „Rozwiązanie tego problemu nie mieści się w pełni w zakresie działania jednego podmiotu, lecz należy do zakresu działania dwóch lub kilku podmiotów, traktowanych łącznie. Współdziałanie zatem występuje wówczas, gdy w jednej sprawie następuje przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów”²⁵⁷.

Istotą wyodrębnienia organu administracji i podstawą wszelkiego jego działania jest kompetencja. Szeroką kategorię ustalającą możliwość działania organów administracji stanowią normy regulujące kompetencje (właściwość) organów. Normy te zawierają upoważnienie do działania w określonych kategoriach spraw administracyjnych, wyznaczając tym samym organom właściwość rzeczową. Ponadto upoważniają do funkcjonowania na określonym obszarze, wskazując właściwość miejscową. „Znaczenie norm kompetencyjnych jest szczególne wtedy, gdy prawo przewiduje, że one same, bez udziału innych norm, będą stanowić podstawę działań administracji”. Dotyczy to zwłaszcza sfery wewnętrznej administracji, ale może dotyczyć także stosunków zewnętrznych²⁵⁸. Normy kompetencyjne stawiają organ administracji państwowej przed odpowiednimi alternatywnymi w zakresie wyboru form działania. To od decyzji organu zależy wybór rozwiązań najbardziej odpowiadających realizacji zadań. Normy te określają formy prawne, jakich może używać organ administracji²⁵⁹.

Obok norm kompetencyjnych J. Filipek stawia także normy określające zakres działania organów administracyjnych, które regulują granice, w jakich organ powinien spełniać swoje obowiązki. Normy te, pisze dalej J. Filipek, wynikają z reguły w drodze wniosku lub uogólnienia z norm określających zadania, jak również z norm kompetencyjnych²⁶⁰. Z kolei W. Góralczyk zwraca uwagę, że termin „zakres działania organu” jest wieloznaczny i bywa niekiedy używany w sensie szerokim oraz niewłaściwym, jako nazwa ogólna wszystkich czynników wyznaczających sytuację prawną organu państwowego. Zdaniem autora zakres działania organu stanowi konieczne dopełnienie przepisów o kompetencji, gdyż określają, w jakich granicach kompetencje obowiązują²⁶¹.

Normy kompetencyjne, zdaniem M. Miemca, uznaje się także za typ norm materialnoprawnych ustrojowych, gdyż „ustalają one prawa i obowiązki administracji w procesie wykonywania jej zadań”²⁶².

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że kompetencję do uchwalenia gminnych aktów planowania przestrzennego posiada rada gminy. Zaznaczmy, że kompetencję tę ustawodawca przewidział tylko i wyłącznie dla rady gminy,

²⁵⁷ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Difin, Warszawa 2002, s. 108.

²⁵⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 41.

²⁵⁹ J. Filipek, *Elementy strukturalne...*, s. 78.

²⁶⁰ *Ibidem*.

²⁶¹ W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności...*, s. 41 i n.

²⁶² M. Miemieć, *Klasyfikacja norm ustrojowoprawnych administracji państwowej*, AUW No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 215.

wskazując to jednoznacznie w art. 12 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na podstawie przyznanej kompetencji rada gminy uchwała dwa kluczowe akty, regulujące gospodarkę przestrzenną gminy, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko to potwierdził WSA, wskazując, że to właśnie rada gminy jest organem kompetentnym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶³. Pamiętajmy także, iż potwierdzenie wyłącznej kompetencji rady gminy do uchwalenia wymienionych aktów planistycznych odnajdujemy również w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z treścią tego artykułu uchwalenie studium gminnego i planu miejscowego stanowi wyłączną właściwość rady gminy. Wyłączne uprawnienia rady gminy przyznane zostały tylko temu organowi, a zatem z wyłączeniem w tych sprawach wszystkich innych organów. Potwierdza to jednocześnie status prawny rady gminy, jako organu stanowiącego i kontrolnego²⁶⁴.

Realizacja powyższych kompetencji rady gminy następuje w formie uchwały. Tylko ta forma jest właściwa dla tych dokumentów i tylko tę formę realizacji kompetencji zawarł ustawodawca we wspomnianych wyżej przepisach prawnych.

Rada gminy, podejmując uchwałę o przystąpieniu do prac nad aktami planistycznymi gminy, wskazuje obszar objęty pracami. I tak w przypadku studium gminnego będzie to obszar w granicach administracyjnych gminy²⁶⁵. Natomiast plan miejscowy może obejmować część jednostki administracyjnej gminy, wówczas integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu²⁶⁶. Ustawodawca wyposażył więc radę gminy we właściwość miejscową, wyznaczając kompetencje tego organu do wyraźnie określonego obszaru.

Wspomnę także o wyłącznej kompetencji rady gminy, która, uchwalając studium gminne lub plan miejscowy, rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag²⁶⁷ do projektów tych dokumentów. Ponadto rozstrzyga także o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania²⁶⁸.

Oprócz kompetencji dla rady gminy, w zakresie tworzenia gminnych aktów planistycznych, ustawodawca przewidział także kompetencje dla wójta (burmistrza, prezydenta). To właśnie ten organ opracowuje projekty dokumentów planistycznych gminy, zgodnie z ustawowo wskazaną procedurą²⁶⁹. W związku z tym wykonuje wiele czynności, jak: ogłoszenie i zawiadomienie o podjętych pracach, dokonanie uzgodnień i wystąpienie o opinię do instytucji i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania

²⁶³ Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 roku, II S.A./Kr 3167/03 OwSS 2006/4/107.

²⁶⁴ P. Chmielnicki (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 149.

²⁶⁵ Zob. art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁶⁶ Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁶⁷ W trakcie procedury planistycznej osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej wnoszą uwagi. Uwagi te rozpatruje wójt (burmistrz, prezydent).

²⁶⁸ Zob. art. 12 ust. 2 i art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym.

²⁶⁹ Tryb opracowania tych dokumentów szczegółowo omówiony został w rozdz. IV i V.

projektu dokumentu, organizacja debaty publicznej nad projektami dokumentów, rozpatrzenie zgłoszonych wniosków i uwag, przedstawienie radzie gminy do zatwierdzenia projektów dokumentów²⁷⁰. Wójt (burmistrz, prezydent), zgodnie z wolą ustawodawcy, jako organ opracowujący projekty gminnych aktów planistycznych, przeprowadza postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i w tym celu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko²⁷¹.

Ustawodawca wskazał zakres przedmiotowy obu dokumentów, określając, w przypadku studium kierunki i uwarunkowania, natomiast w przypadku planu obligatoryjne i fakultatywne elementy jego treści. Wymogi dotyczące zawartości studium gminnego ustawodawca określił w ustawie o planowaniu przestrzennym, ale i także w przepisach prawa ochrony środowiska. Stanowisko to zostało także poparte w orzecznictwie. Sąd wskazał, że wymogi dotyczące zawartości treści studium należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, uwzględniając cel, któremu ma służyć studium. Nie można uznać, pisze dalej Sąd, że zawarcie w studium wskazanego elementu jego treści zostało zrealizowane tylko dlatego, że coś o tym elemencie napisano. Wymogi dotyczące zawartości studium gminnego muszą więc być wyraźnie określone²⁷². Podobnie w przypadku planu miejscowego. Zasady sporządzania tego dokumentu to standardy odnoszące się do jego merytorycznych ustaleń, bezpośrednio związane z jego treścią oraz parametrami technicznymi i wymaganiami dotyczącymi dokumentacji planu. Dla normatywnego wyznaczenia tych standardów znaczenie mają przepisy ustawy o planowaniu przestrzennym²⁷³, ale i także przez analogię przepisy Prawa ochrony środowiska.

Jak już wspomniałam, opracowanie studium gminnego i planu miejscowego objęte zostało ustawową procedurą. W trakcie wykonania tej procedury ustawodawca również wskazuje na jedną z odmian kompetencji, czyli na współkompetencje. Proceduralny wymóg opracowania gminnych aktów planistycznych zawiera w sobie obowiązek dokonania uzgodnień i uzyskania opinii organów właściwych do zajęcia stanowiska. Organy te w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej są zobowiązane do współpracy przy sporządzaniu projektów omawianych aktów planistycznych²⁷⁴. Ustawodawca wskazał formę dokonania uzgodnienia, odwołując się do art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego²⁷⁵, w postaci postanowienia.

Zakwalifikowanie ustalania zasad zabudowy i zagospodarowania terenu do sfery zadań gminy pozwala stworzyć podstawy samodzielności planistycznej²⁷⁶. Gmina posiada samodzielność w planowaniu przestrzennym. Powstaje pytanie o istotę samodzielności planistycznej w związku z nadrzędną wartością, jaką jest chroniona prawem samodzielność gminy.

²⁷⁰ Zob. art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷¹ Zob. art. 46 – 58 ustawy z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

²⁷² Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 roku, II SA/Kr 608/02, OwSS 2002/4/103.

²⁷³ Wyrok z dnia 11 lutego 2008 roku, II SA/Gi 817/06, Lex nr 437513.

²⁷⁴ Zob. art. 23 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷⁵ Zob. art. 24 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷⁶ M. Kotulski, *Publicznoprawne aspekty zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce – społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, (red.) S. Michałowski, A. Popławska, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 561.

Samodzielność planistyczną gminy podkreślał znacznie wcześniej NSA; w wyroku z 1995 r. czytamy, że wyłączne kompetencje do planowania miejscowego stwarzają gminie możliwości do samodzielnego kształtowania sposobów zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu. Kompetencje te gmina może wykorzystywać pod warunkiem, że działa w granicach i na podstawie prawa²⁷⁷. Późniejsze orzecznictwo pogląd ten podtrzymało, wskazując, że samodzielność gminy wynika z konstytucji i polega na zapewnieniu gminie szerokiego zakresu swobody decydowania o sprawach lokalnych w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej²⁷⁸. Istotą samorządu jest samodzielne wykonywanie ustawowo określonych zadań. Wykonując zadania publiczne, gmina uczestniczy, w zakresie określonym przez ustawodawcę, w sprawowaniu władzy państwowej w granicach przyznanej przez prawo i prawem chronionej samodzielności. To właśnie w oparciu o zasadę samodzielności ukształtowane zostały konstytucyjne uprawnienia gmin. Zasadę samodzielności gminy konstytucja wiąże także z wykonywaniem przysługujących gminie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność²⁷⁹. Zasadne wydaje się w tym miejscu przytoczenie słów A. Błaś: „Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jest podstawowym standardem współczesnego europejskiego samorządu lokalnego, *in extenso* wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego”. Samodzielność ta, wskazuje dalej autor, budowana jest w oparciu o cztery elementy, tj.: prawo do wykonywania zadań własnych samorządu terytorialnego, władztwo (*imperium*), podmiotowość, niezależność samorządu terytorialnego wobec państwa czy administracji państwowej. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego oznacza również, że dana jednostka powinna chronić swe prawa podmiotowe przed naruszeniem ze strony innych podmiotów, ale także sama swych prawa nie może naruszać, jak również rozszerzać ani zawęzać. Ponadto nie może także „instrumentalizować” i „manipulować” przyznanymi prawami oraz nie może swych praw podmiotowych przekazywać na rzecz innych podmiotów. W państwie prawa jednostka samorządu terytorialnego nie może zawieszać, jak również przerywać korzystania ze swych praw podmiotowych²⁸⁰.

Gmina, realizując zadania własne, nie dysponuje prawem dowolnego kształtowania przestrzeni, lecz wykonuje powierzone jej zadanie planistyczne. Prawo uznaniowego działania nie oznacza jego dowolności, gdyż kolidowałoby to z normami konstytucyjnymi. Zaliczenie przez ustawodawcę ustalenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu w planach miejscowych do zadań własnych gminy, nie oznacza, że gmina nie jest obowiązana do uwzględniania w planach miejscowych warunków określonych w przepisach ustaw, lecz wiąże się to w pełni ze swobodą kształtowania treści tych planów²⁸¹. Wykładnię podobnej treści zaaprobował także WSA uznając, iż interpretację zapisów planu miejscowego należy przyjąć za zgodną z unormowaniami konstytucyjnymi, gdyż

²⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 roku, IV S.A. 346/93, ONSA 1996/3/125.

²⁷⁸ Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 roku, K 40/1997, OTK 1998/2/12.

²⁷⁹ Orzeczenie TK z dnia 23 października 1996 roku, K 1/1996, OTK 1996/5/38.

²⁸⁰ A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2005, s. 18 i n.

²⁸¹ Uzasadnienie Wyroku SN z dnia 18 stycznia 2002 roku, III RN 192/00, OSNP 2002/15/346.

nie można zakładać, że organy gminy, tworząc akt prawa miejscowego, naruszałyby Konstytucję²⁸². Obowiązujące przepisy prawa nie dały organom gminy takich kompetencji, aby organy te, tworząc przepisy prawa miejscowego, ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące, jak należy dokonywać pomiaru obiektów budowlanych²⁸³.

W doktrynie przyjmuje się, że pojęcie samodzielności planistycznej gminy pokrywa się z pojęciem tzw. władztwa planistycznego, „które można zdefiniować jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu (w drodze aktu prawa miejscowego – miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)”²⁸⁴. Pojęcie władztwa planistycznego stanowi więc ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą²⁸⁵. Podstawowym i bardzo istotnym przykładem władztwa planistycznego gminy, zaznaczmy, wynikającego z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest zasada fakultatywności uchwalania planu miejscowego. Gmina jako kreator przepisów prawa miejscowego, może przerwać prace planistyczne i wycofać się rozpoczętej procedury planistycznej²⁸⁶. Tak więc decyzja, czy dla określonego terenu opracowany zostanie plan miejscowy, zależy od podjęcia przez radę gminy „suwerennej” uchwały²⁸⁷. Z. Czarnik władztwo planistyczne gminy określa rodzajem władztwa administracyjnego gminy, konstruując to pojęcie w rozważaniach odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego. Autor uważa, że ten rodzaj władztwa administracyjnego uprawnia gminę jako podmiot władzy publicznej do określenia sposobu wykorzystania przestrzeni lokalnej jako „swoisty” przywilej, w który gmina została wyposażona przez normy prawne²⁸⁸.

Gmina, korzystając z przyznanego jej władztwa planistycznego, w celu określenia polityki przestrzennej gminy oraz przeznaczenia terenów i określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, działa w obszarze swojego zakresu terytorialnego. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych danej gminy. Skoro więc studium gminne sporządza się dla administracyjnie ustalonego terenu gminy, to logiczne wydaje się, że nie może ono być sporządzane dla wydzielonej części obszaru gminy. Opracowanie studium dla

²⁸² Wyrok WSA z dnia 22 listopada 2007 roku, II SA/Wr 325/07, Lex nr 368425.

²⁸³ Wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 roku, IV SA 385/99, Lex nr 53377.

²⁸⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. C.H.BECK, Warszawa 2005, s. 27.

²⁸⁵ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 78.

²⁸⁶ Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05, Lex nr 192854.

²⁸⁷ T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, (red.) E. Bojanowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII, s. 24.

²⁸⁸ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 3, s. 6 i n.

całego terenu gminy zapewnia prowadzenie polityki gminy kompleksowo, co z kolei wyklucza prowadzenie tej polityki w sposób wybiórczy i etapowy. Każda gmina odpowiedzialna za sprawy lokalne na swoim terenie uchwała studium samodzielnie, dlatego też nie jest możliwe przygotowanie studium dla więcej niż jednej gminy²⁸⁹. Studium poza tym, że obejmuje obszar całej gminy, jest dokumentem sporządzanym obligatoryjnie. Oczywiście gmina, posiadając studium, może w drodze stosownej uchwały dokonać jego zmiany. Jednak zmiany dotyczące pewnych fragmentów gminy powinny współgrać z pozostającymi w mocy ustaleniami²⁹⁰.

Odmienne zakres terytorialnego obowiązywania ustawodawca reguluje w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan ten może być uchwalony dla części obszaru gminy²⁹¹. Granice obszaru objętego projektem planu wskazane zostają w załączniku graficznym, który stanowi integralną część uchwały, inicjującą procedurę planistyczną²⁹². Niedopuszczalne jest, aby plan miejscowy rozstrzygał o przeznaczeniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu. To właśnie część graficzna stanowiąca rysunek planu miejscowego, powinna zawierać granice obszaru objętego planem miejscowym. Zakres obowiązywania planu miejscowego jest więc ograniczony terytorialnie tylko do obszaru, który on obejmuje. Nie może dotyczyć terenów znajdujących się poza tym obszarem, gdyż tym samym organ planistyczny przekroczyłby swoje kompetencje²⁹³.

Tak więc terytorialny zasięg opracowania planu z pewnością mieści się w obszarach administracyjnych danej gminy, jednak mogą być to plany częściowe, np. obejmujące tereny wybranych jednostek pomocniczych gminy. Oznacza to, że plan miejscowy dla całego administracyjnego terenu gminy może być sporządzany etapami²⁹⁴. W konsekwencji gmina na obszarze swojej własności może posiadać kilka częściowych planów miejscowych, które w końcowym etapie złożą się na całościowy kompleks planów miejscowych, obejmujących swoim zasięgiem cały obszar gminy. Pamiętajmy, że opracowany zgodnie z wymogami ustawy plan, a następnie ogłoszony w dzienniku urzędowym województwa, jest obowiązujący²⁹⁵. Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy wcześniej obowiązujących innych planów²⁹⁶. Zgodnie z ustawą planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych. Tereny, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, realizując tym samym swoją własność planistyczną, powinny być wskazane podczas prac nad opracowaniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²⁹⁷.

²⁸⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...* s. 88 i n.

²⁹⁰ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 56.

²⁹¹ Poprzednia ustawa z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym w art. 11 stanowiła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządza się dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części.

²⁹² Zob. art. 14 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁹³ Wyrok WSA z dnia 9 maja 2006 roku, II S.A./Kr 780/05, OwSS 2007/1/11.

²⁹⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 147.

²⁹⁵ Zob. art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁹⁶ Zob. art. 34 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁹⁷ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak podkreśla M. Tabernacka „zakres swobody planistycznej gminy jest konsekwencją zasady decentralizacji. Gminy, jako zdecentralizowane ośrodki decyzyjne, wykonujące zgodnie z art. 15 Konstytucji RP zadania własne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność wszędzie tam, gdzie ustawodawca przekazuje im zadania publiczne, korzystają w granicach tej delegacji ustawowej z określonej prawem swobody”²⁹⁸. W swoim wyroku TK wskazał, że samodzielność gminy jest wartością chronioną, lecz nie absolutną. Tak więc zasada samodzielności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, a w szczególności ograniczeniom wskazanym przez prawodawcę. Samodzielność ta wiąże się z działaniem samorządu w ramach ustaw, a z kolei celem ustaw ograniczających tę samodzielność jest stworzenie ram prawnych, w których ta samodzielność byłaby realizowana²⁹⁹.

Gmina, realizując zadania własne w zakresie planowania przestrzennego, swoje działania opiera o zasadę samodzielności. Jednak są obszary funkcjonowania gminy, w których samodzielność ta zostaje „przełamywana” przez rozwiązania prawne³⁰⁰. Sprawdźmy więc, w których obszarach w zakresie tworzenia aktów planistycznych gminy samodzielność ta zostaje ograniczona.

Poza planistyczną aktywność gminy ustawodawca wyłączył obszary morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej³⁰¹. Władztwu planistycznemu gminy nie podlegają także tereny zamknięte³⁰². Dla obszarów tych ustala się tylko ich granice oraz granice stref ochronnych. W strefach ochronnych natomiast ustala

²⁹⁸ M. Tabernacka, *Zakres swobody planistycznej gminy*, [w:] *Plaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, (red.) M. Tabernacka, R. Raszevska-Skałecka, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 386.

²⁹⁹ Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 roku, K 38/1997, OTK 1998/3/31.

³⁰⁰ E. Bojanowski, *Samodzielność wspólnot samorządowych wewnątrz systemu samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności...* s. 32.

³⁰¹ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁰² Definicje terenu zamkniętego ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.). Zgodnie z ustawą przez tereny zamknięte rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Stosownie do rozporządzenia Ministra Obrony Narodowej z dnia 18 lipca 2003 roku (Dz. U. Nr 141, poz. 1368) za tereny zamknięte niezbędne dla obronności państwa uznaje się: a) tereny zajęte pod stanowiska kierowania państwem i stanowiska dowodzenia Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej w stanie zagrożenia bezpieczeństwa i wojny, obiekty rozpoznania i walki radioelektronicznej oraz obrony powietrznej i przeciwlotniczej kraju, obiekty telekomunikacyjne służące do przekazywania informacji niejawnym stanowiących tajemnicę państwową, porty wojenne i urzędnia Marynarki Wojennej, lotniska wojskowe, składy i magazyny amunicji, uzbrojenia oraz materiałów pędnych i smarów, obiekty przeznaczone do produkcji materiałów i środków służących do celów obrony kraju, b) tereny zamknięte przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele, o których mowa wyżej. Jako przykład terenu zamkniętego wskaż tu obszar Wielkiego Lasu Lubańskiego (gmina Platerówka, powiat lubański, województwo dolnośląskie) ustalony ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa Decyzją Nr 214 Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 października 2006 roku (Dz. Urz. KGSG nr 9, poz. 81). Treść wspomnianej decyzji wskazuje, iż informacjom o obiektach objętych terenem zamkniętym nie nadaje się klauzuli niejawności. Ponadto opracowaniom geodezyjnym i kartograficznym dokumentującym teren zamknięty, nadaje się klauzulę „zastrzeżone”. Do terenu zamkniętego odwołują się także inne ustawy: a) ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.), b) ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakazy zabudowy³⁰³. Gmina nie może sporządzić planu miejscowego dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu³⁰⁴. Dotyczy to więc terenów kolejowych, które tworzą określone przestrzenie publiczne³⁰⁵. Zdecydowanie oznacza to, że nie każdy obszar przestrzeni lokalnej może być kształtowany przez gminę³⁰⁶.

Aktem kształtującym politykę gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten jest obligatoryjnie sporządzany dla całego terenu w granicach administracyjnych gminy. Jednakże w przypadku bezczynności gminy w zakresie podjęcia prac nad opracowaniem studium gminnego bądź jego zmianą, lub w przypadku uchwalenia studium z pominięciem w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach, wojewoda wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przed wydaniem tego zarządzenia podejmuje jednak czynności zmierzające do uzgodnienia terminu realizacji inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po upływie wskazanego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne tak jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Koszty sporządzenia tego planu ponosi gmina³⁰⁷.

Institucja zarządzenia zastępczego w kwestii gospodarki planistycznej przewidziana jest również w ustawie z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych³⁰⁸. Do dnia 17 lipca 2011 roku ustawodawca wyznaczył gminom termin dostosowania obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego do wymagań lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej. Wójt (burmistrz, prezydent), w terminie 7 dni od dnia, w którym upłynął wspomniany termin, przedstawia wojewodzie obowiązujące plany miejscowe oraz dokumentację prac planistycznych, w celu ich zgodności z wymienionymi wymaganiami. Jeżeli treść tych planów nie uwzględnia lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, wojewoda zmienia plan miejscowy dla obszaru, w stosunku do którego nie dokonano odpowiednich zmian, i wydaje w tej sprawie

³⁰³ Zob. art. 4 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁰⁴ Zob. art. 14 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁰⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2011, s. 146. Nowelizacja ustawy z października 2010 roku (Dz. U. Nr 130, poz. 871) zniósła zakaz uchwalania planu miejscowego na terenach zamkniętych. Przed zmianą ustawy terenami tymi były także tereny, przez które przebiegały linie kolejowe. Ustalane one były na mocy decyzji właściwego ministra, określającej granice i powierzchnię terenów zamkniętych wg podziału administracyjnego i ewidencji gruntów (np. Decyzja Nr 62 Ministra Infrastruktury z dnia 26 września 2006 roku – Dz. Urz. MI Nr 11, poz. 72 z późn. zm.).

³⁰⁶ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa...*, s. 16.

³⁰⁷ Zob. art. 12 ust. 3 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁰⁸ Dz. U. Nr 106, poz. 675.

zarządzenie zastępcze. Koszty zmiany planu w całości ponosi gmina. Wojewoda nie wyda zarządzenia zastępczego po upływie 18 miesięcy od dnia przedłożenia planu³⁰⁹.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w swojej treści zawiera unormowania innych opracowań. Ustawodawca wskazał, że wójt (burmistrz, prezydent), sporządzając studium gminne, ma obowiązek uwzględnić zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i plan zagospodarowania przestrzennego województwa³¹⁰. Jak podkreśla K. Małysa-Sulińska zapisy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustalenia zawarte w planie przestrzennego zagospodarowania województwa, nie oddziałują bezpośrednio na studium gminne, lecz stanowią jedynie wytyczne dla kształtowania treści tego studium³¹¹. Pomimo to wójt (burmistrz, prezydent) nie może ich pominąć, konstruując studium gminne.

W studium gminnym uwzględnia się także programy zawierające zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i ponadlokalnym³¹², jak również strategię rozwoju województwa i strategię rozwoju gminy³¹³.

Uwzględnienie w/w dokumentów, wprawdzie uniemożliwia swobodę planistyczną gminy, to jednak utrzymanie spójności wszystkich aktów planistycznych skutkuje integralnością planowania przestrzennego. Zgodność aktów planistycznych pozwala zapewnić harmonię w przestrzeni oraz umożliwia realizację inwestycji znaczących z punktu widzenia całego państwa³¹⁴.

Zaznaczmy także, że treści ustalone w studium gminnym, są wiążące dla organów gminy podczas prac nad sporządzeniem planu miejscowego³¹⁵. To wójt (burmistrz, prezydent) sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi³¹⁶, a rada gminy uchwała plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium³¹⁷. Tak więc gmina, opracowując plan miejscowy, nie może pominąć treści zamieszczonych w studium gminnym, musi dostosować się do zasad ustawowych.

Formułując treść gminnych aktów planowania przestrzennego, gmina także musi dostosować się do uregulowań prawnych wskazanych przez ustawodawcę. W art. 10 i 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnajdujemy elementy, które należy uwzględnić w studium gminnym i w planie miejscowym. Obligatoryjnym elementem tych dokumentów są również zasady ochrony środowiska i jego zasobów oraz ochrony przyrody. Dlatego też treści planów ochrony, sporządzanych dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, zawierają ustalenia do studiów gminnych i planów miejscowych, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub

³⁰⁹ Zob. art. 46 i 75 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych.

³¹⁰ Zob. art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹¹ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 232.

³¹² Zob. art. 10 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹³ Zob. art. 9 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹⁴ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 36.

³¹⁵ Zob. art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹⁶ Zob. art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹⁷ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

zewewnętrznych³¹⁸. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku zadań ochronnych³¹⁹ oraz planu ochrony³²⁰ dla obszarów Natura 2000. Dokumenty te zawierają wskazania do zmian w istniejących aktach planistycznych gminy³²¹. Kolejny raz więc ustawodawca ingeruje w zasady polityki przestrzennej i zagospodarowania terenów gminy.

Opracowanie zarówno studium gminnego, jak i planu miejscowego, objęte zostało ustawowo wskazaną procedurą³²². W tym zakresie również samodzielność planistyczna gminy zostaje ograniczona, gmina bowiem zobowiązana jest przestrzegać tej procedury, nie może pomijać poszczególnych jej elementów. Prowadziłoby to do opracowania dokumentów planistycznych wbrew przepisom prawnym. Naruszenie zasad lub istotne naruszenie trybu sporządzania gminnych dokumentów planowania przestrzennego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części³²³. Na straży przestrzegania zgodności z prawem stoi wojewoda, któremu wójt (burmistrz, prezydent) zobowiązany jest dostarczyć stosowną uchwałę, potwierdzającą przyjęcie dokumentu planistycznego³²⁴. W orzecznictwie ukształtowało się stanowisko, które zachowuje aktualność także pod rządami obecnej ustawy. W obrocie prawnym pozostaje w szczególności uchwała rady o przystąpieniu do sporządzania planu, określająca obszar objęty planem i – co więcej – zobowiązująca do podejmowania kolejnych czynności planistycznych³²⁵. W kwestii tej, jak trafnie zauważył Z. Niewiadomski, samodzielność planistyczna gminy zostaje ograniczona do uniemożliwienia zatwierdzenia prawnie wadliwego studium bądź też planu miejscowego³²⁶.

Przeprowadzając procedurę opracowania gminnych aktów planowania, wójt (burmistrz, prezydent), zgodnie z wolą ustawodawcy zobligowany został do dokonania czynności opiniowania i uzgadniania projektów tych dokumentów z innymi organami administracji. Zwróćmy uwagę, że katalog organów opiniujących i uzgadniających jest różny w zależności od sporządzanego aktu planistycznego gminy. W przypadku studium gminnego przeważającą formą współdziałania organów jest opinia, natomiast przy pracach nad planem miejscowym dominującą formą jest uzgodnienie, choć organów opiniujących jest także wiele³²⁷. Organy powołane do uzgadniania oraz opiniowania zobowiązane są do współpracy w zakresie swojej właściwości rzeczowej i miejscowej, co wynika bezpośrednio z art. 23 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³¹⁸ Zob. art. 20 ust. 3 pkt 7 i ust. 4 pkt 6 ustawy o ochronie przyrody.

³¹⁹ Plan zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 sporządza się na okres 10 lat, kierując się koniecznością utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt.

³²⁰ Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 sporządza się na okres 20 lat, biorąc pod uwagę konieczność utrzymania i przywracania oraz ochrony siedlisk przyrodniczych.

³²¹ Zob. art. 28 i 29 ustawy o ochronie przyrody.

³²² Zob. art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³²³ Zob. art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³²⁴ Zob. art. 85 ustawy o samorządzie gminnym.

³²⁵ Wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 roku, IV SA 1628/98, Lex nr 48222.

³²⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Studia KPZK, t. 611, PWN, Warszawa 1994, s. 109 i n.

³²⁷ Zob. art. 11 pkt 5–6 i art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie sposób jest wymienić wszystkich przepisów, na podstawie których określony został obowiązek dokonania wspomnianych wyżej czynności. Dlatego też postaram się omówić niektóre z nich, odnoszące się przede wszystkim do ochrony środowiska w procedurze tworzenia dokumentów planistycznych gminy. Wynikają one zarówno z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i przepisów szczególnych.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlegają zaopiniowaniu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska³²⁸. Dla tego organu ustawodawca przewidział także formę dokonania uzgodnienia na podstawie regulacji zawartych w ustawie o ochronie przyrody. Tak więc projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³²⁹ w części dotyczącej rezerwatu przyrody i jego otuliny, parku krajobrazowego i jego otuliny, obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w zakresie ustaleń tych dokumentów, mogących mieć negatywny wpływ na cele ochrony danej formy ochrony przyrody³³⁰. Wykładnię tę przyjął także NSA, uznając, że objęcie granicami parku narodowego działek obliguje do dokonania uzgodnienia z dyrektorem tego parku³³¹. Zasada ta odnosi się także do istniejących lub projektowanych obszarów Natura 2000, w zakresie ustaleń tych dokumentów, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000³³². Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest także organem opiniującym i uzgadniającym w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przewidzianej w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie³³³.

Wójt (burmistrz, prezydent), tworząc gminne dokumenty planowania przestrzennego, musi także uwzględnić w ich treści kolejną formę ochrony przyrody, którą jest park narodowy i jego otulina. Dlatego też został zobligowany do dokonania uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych dokumentów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego³³⁴.

Opinie przy tworzeniu aktów planistycznych gminy wyraża także wojewódzki inspektor ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych (bądź też zmian w istniejących) zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, oraz w zakresie nowych inwestycji i rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym

³²⁸ Zob. art. 11 pkt 6j oraz art. 17 pkt 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³²⁹ Dotyczy to także planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej.

³³⁰ Zob. art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a, art. 23 ust. 5 ustawy o ochronie przyrody.

³³¹ Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 roku, II OSK 1677/06, Lex nr 334315.

³³² Zob. art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

³³³ Zob. art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Ustanowienie innych form ochrony przyrody, tj.: pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, następuje w drodze stosownej uchwały rady gminy. Projekt tej uchwały wymaga uzgodnienia również z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zob. art. 44 ustawy o ochronie przyrody.

³³⁴ Zob. art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody.

ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii³³⁵.

Ustawodawca przewidział także funkcję opiniowania dla właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego³³⁶. Jednak to nie jedyne uprawnienia wskazane dla organów inspekcji sanitarnej, gdyż państwowy, ale tym razem powiatowy, inspektor sanitarny jest organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku studiów gminnych i planów miejscowych³³⁷.

Swoją opinię w przypadku projektu studium gminnego, w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, wydaje minister do spraw zdrowia³³⁸. Jednak już w przypadku projektu planu miejscowego, minister ten stanowisko swoje zajmuje w formie uzgodnienia³³⁹.

Tryb opracowania planu miejscowego, w przypadku przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymaga zgody: a) w przypadku gruntów rolnych – ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, b) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, c) pozostałych gruntów leśnych – zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej³⁴⁰. Zwróćmy uwagę, że ustawodawca procedurę wyłączenia gruntów rolnych i leśnych zarezerwował tylko dla prac nad planem miejscowym³⁴¹. W trakcie prac nad studium gminnym natomiast ograniczył się do wyznaczenia obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne³⁴². I jeszcze jedna bardzo istotna uwaga. Wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne reguluje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nakazując dokonanie tych czynności w trakcie procedury planistycznej³⁴³. W kwestii tej jednak ustawodawca odsyła nas także do przepisów odrębnych, a ściślej do art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W procesie tworzenia planu miejscowego niezbędna jest także zgoda przy wyznaczaniu składowisk odpadów, regulowana przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach³⁴⁴. Zgodnie z treścią ustawy wyznaczenie składowiska odpadów w pobliżu lotnisk wymaga zgody organów administracji lotniczej³⁴⁵. Analizując dalszą część wspomnianej

³³⁵ Zob. art. 11 pkt 6l i art. 17 pkt 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁶ Zob. art. 11 pkt 6m i art. 17 pkt 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁷ Zob. art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

³³⁸ Zob. art. 11 pkt 6h ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁹ Zob. art. 17 pkt 6b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴⁰ Zob. art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Szerzej na temat uzyskania zgody, dotyczącej przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, piszę w rozdz. V niniejszej pracy.

³⁴¹ Zob. art. 17 6c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴² Zob. art. 10 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴³ Zob. art. 17 pkt 6c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.

³⁴⁵ Zob. art. 51 ust. 2 ustawy o odpadach.

ustawy, czytamy, że zgoda wymagana jest także w przypadku wyznaczenia składowiska odpadów w obszarze pasa nadbrzeżnego oraz morskich portów i przystani. Zgodę tę wyrazić musi dyrektor urzędu morskiego³⁴⁶.

Sięgając do przepisów kolejnej ustawy szczególnej, tj. ustawy z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej³⁴⁷, ale również nie zapominając o ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, odnajdujemy regulacje dotycząc ograniczenia samodzielności planistycznej gminy. Zaczniemy jednak od ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekty aktów planistycznych gminy, w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przestrzeni, w przypadku studium gminnego zaopiniowane zostają przez dyrektora właściwego urzędu morskiego, natomiast już w przypadku planu miejscowego organ ten wyraża swoje stanowisko w formie uzgodnienia. Jednak z ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, z art. 37 ust. 3, wynika, że zarówno studium gminne jak i plan miejscowy wymagają uzgodnienia z dyrektorem właściwego urzędu morskiego. Czyżby ustawodawca wprowadził przepisy wzajemnie się wykluczające? Myślę jednak, że jest to tylko niedopatrzienie legislacyjne, ale dość znaczące, zważywszy ma moc prawną formy współpracy między organami.

Następnym organem współdziałającym w procedurze tworzenia gminnych dokumentów planistycznych, a którego stanowiska wójt (burmistrz, prezydent) nie może pominąć, jest właściwy dyrektor regionalny zarządu gospodarki wodnej. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ten ostatni wyraża swoją opinię w trakcie prac nad studium gminnym³⁴⁸. Choć ustawodawca nie wskazuje tego wprost, lecz odsyła od przepisów odrębnych, to organ ten, w trakcie prac nad planem miejscowym jest organem uzgadniającym³⁴⁹. Ale sprawdźmy jeszcze przepis odrębny, a w tym przypadku będzie to ustawa Prawo wodne. Artykuł 4a ustawy stanowi, że uzgodnienia dokonuje się także w trakcie prac nad studium gminnym³⁵⁰ w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Plan miejscowy uzgadniany jest natomiast w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Podobnie w tym przypadku występują rozbieżności co do formy współpracy przy sporządzaniu aktów planistycznych gminy.

Bez wątpienia, obowiązek dokonania uzgodnienia lub opinii w trakcie prac nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, stanowi ograniczenie władztwa

³⁴⁶ Zob. art. 51 ust. 4 ustawy o odpadach.

³⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.

³⁴⁸ Zob. art. 11 pkt 6i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴⁹ Zob. art. 17 pkt 6b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁵⁰ Odnosi się to także do strategii rozwoju województwa. Działania uzgodnienia wykonywane są w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią.

planistycznego gminy. Jednak, o czym była już mowa, jest to obowiązek, z którego wójt (burmistrz, prezydent) musi się wywiązać. Myślę, że celowym działaniem ustawodawcy było wprowadzenie instytucji opiniowania i uzgadniania, gdyż pomimo ograniczenia samodzielności planistycznej gminy, daje to gwarancję prawnej ochrony środowiska w procedurze planistycznej.

Gmina, wykonując swoje władztwo planistyczne, nie może przekraczać norm obowiązującego prawa w ustalaniu zagospodarowania terenu. Konstruując plan miejscowy, musi mieć na względzie przyznane obywatelom prawa, gdyż ustalenia planu miejscowego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości³⁵¹. Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny: „wszelkie ograniczenia własności, ustanowione w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, muszą być zgodne z normami konstytucyjnymi wyznaczającymi granice ingerencji prawodawczej w prawo własności”³⁵². Tak więc gmina ograniczeń tych nie może formułować według własnego uznania, dlatego też, również w tym przypadku samodzielność gminy nie jest nieograniczona.

Granice swobody planistycznej wyznaczają także przepisy regulujące wprowadzenie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa do planu miejscowego. Wprowadzenie to zależy od uzgodnienia z wójtem burmistrzem, prezydentem) terminu realizacji i warunków wprowadzenia do planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Uzgodnienia przeprowadza marszałek województwa, a w wyniku dokonanych czynności zawarta zostaje umowa określająca kwoty przeznaczone na pokrycie zwiększonych kosztów realizacji zadań gminnych oraz zwrot wydatków na odszkodowania w związku z tzw. rentą planistyczną. Powstałe spory rozstrzygają sądy powszechne³⁵³. Jak trafnie zauważył T. Bąkowski: „[...] wprowadzenia ustaleń ponadgminnych aktów planowania przestrzennego do m.p.z.p., w sytuacji gdy negocjacje między zainteresowanymi stronami zakończyły się fiaskiem, jest wymownym ograniczeniem władztwa planistycznego gminy”³⁵⁴.

Granice samodzielności samorządu ulegają zmianom. Nie są więc stałe i mają wiele różnych uwarunkowań. Związane jest to z procesami zachodzącymi w zmieniającym się państwie. Procesy te determinowane są przez polityczne, ekonomiczne, społeczno-kulturowe i technologiczne czynniki, będące w otoczeniu państwa, ale również przez czynniki wewnętrzne, w tym przez same jednostki i wspólnoty samorządowe³⁵⁵.

³⁵¹ Zob. art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁵² Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 roku, K 27/00, OKT 2000/2/29.

³⁵³ Zob. art. 44 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁵⁴ T. Bąkowski, *Samodzielność planistyczna gminy...*, s. 26.

³⁵⁵ J. Supernat, *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] *Granice samodzielności...*, s. 287.

4. Uwagi końcowe

Bez wątpienia obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podstawowym aktem prawnym normującym te właśnie zagadnienia. Z jej treści jednoznacznie wynika, iż przedmiot działania ustawy wyznaczony jest dwukierunkowo. Z jednej strony określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez powołane do tego organy, tj.: jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji państwowej, wyznaczając tym organom obowiązki działalności planistycznej. Z drugiej zaś szczegółowo wskazuje regulacje związane z procedurą przestrzenną oraz sposobem zagospodarowania terenów stosownie do dwóch znaczących gminnych aktów planistycznych, a mianowicie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak nie jest to zamknięta lista w zakresie ustawowych dokumentów planistycznych. Ustawodawca przewidział także akty planistyczne na poziomie kraju oraz województwa. Kształtowanie polityki przestrzennej państwa jest dokonywane w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz analizach, studiach, koncepcjach i programach odnoszących się do obszarów i zagadnień w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego. Natomiast aktem planistycznym na szczeblu wojewódzkim jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wymienionym aktom planistycznym ustawodawca przyznał różne funkcje i status prawny. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, jako akt szczególnego rodzaju oraz wojewódzki plan zagospodarowania przestrzennego, jak również studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie mają charakteru aktów powszechnie obowiązujących. Należy jednak pamiętać, że są wiążące dla organów administracji publicznej. Wysoką pozycję prawną natomiast ustawodawca wyznaczył dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazał bowiem, że dokument ten jest aktem prawa miejscowego.

Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie stanowi obowiązku gminy. Ustawodawca pozostaje więc przy zasadzie fakultatywności planowania przestrzennego, poza przypadkami ustawowo wskazanymi. Odmiennie natomiast w tej kwestii przedstawia się pozycja studium gminnego. Posiadanie tego dokumentu przez gminę jest obowiązkowe, w związku z tym gmina musi opracować ten akt planistyczny. Oba dokumenty składają się z części tekstowej, będącej uchwałą rady gminy oraz załącznika do tej uchwały, czyli części graficznej.

Podstawowym filarem funkcjonowania ustawy są dwie zasady: zasada zrównoważonego rozwoju oraz ład przestrzenny. Stosownie do założeń ustawodawcy, wspomniane zasady nie mogą pozostawać w sprzeczności. Wzajemne funkcjonowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju wpływa na rozwój danego terenu. „[...] przyjmując zasadę zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym w praktyce realizujemy jego podstawowy cel, jakim jest zapewnienie ładu przestrzennego”³⁵⁶.

³⁵⁶ W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2003, s. 81.

Zasady planowania przestrzennego bezwzględnie wiążą się z wymaganiami ochrony środowiska. Warto w tym miejscu podkreślić, że wymagania te na przestrzeni lat różnie się kształtowały. Niemniej jednak, sięgając do historii krajowych uregulowań prawnych, ochrona środowiska towarzyszyła gospodarce przestrzennej przez wiele lat. Potwierdzają to, zaewidencjonowane w archiwach dokumenty przyrodnicze w postaci ekofizjografii (poprzednio fizjografii) i prognozy oddziaływania na środowisko.

Podobnie jak w poprzednim stanie prawnym, uprzywilejowana pozycja prawna przyznana została gminie. Gmina gospodaruje na obszarze własności swojego działania, realizując tym samym zadania własne z zakresu kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Pamiętajmy, że są to zadania nałożone przez ustawodawcę. Gmina nie może ich dobrowolnie zmieniać, a co więcej ma obowiązek rzetelnego ich wykonania.

Gmina posiada swobodę konstruowania aktów planistycznych. Przyznane jej zostało władztwo planistyczne. Zaznaczmy, że są to działania samodzielne, jednak w granicach obowiązującego prawa. Tworząc studium gminne i plan miejscowy, gmina musi spełnić szereg wymogów ustawowych, aby akty planistyczne wprowadzone zostały do obrotu prawnego.

Przyznane gminie kompetencje są potwierdzeniem wyodrębnienia jej organów i podstawą do działań. Stanowią obowiązek i jednocześnie upoważnienie do podjęcia uregulowanych prawnie działań. Inne bowiem kompetencje w zakresie polityki przestrzennej ustawodawca wyznaczył radzie gminy i inne wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi).

Rozdział III

Konstrukcja i funkcje gwarancji prawnych w aspekcie procedury planistycznej

1. Pojęcie procedury

Jak wynika z dotychczasowych wywodów, kształtowanie ładu przestrzennego nie jest zamierzeniem dowolnym i poddane jest regulacji prawnej. Jest to proces regulowany działaniami organów administracji publicznej, które są podejmowane w procedurze tworzenia dokumentów planowania przestrzennego. Inaczej mówiąc, sporządzenie omawianych dokumentów wymaga przeprowadzenia ustawowo zdeterminowanej sekwencji działań.

Zacznijmy więc od pojęcia procedury. Jak pisze J. Homplewicz „procedura jest wstępnym warunkiem przestrzegania praworządności w działaniu organów państwowych”. Kształtuje treść wielu rozstrzygnięć administracyjno-prawnych, stanowiąc wręcz konieczny etap tych działań¹, prowadzący do podjęcia rozstrzygnięcia. Zdaniem natomiast J. Łętowskiego, jest mądrze zaplanowanym i dokładnie realizowanym procesem, zmierzającym nie tylko do podjęcia racjonalnego rozstrzygnięcia, ale i także zdobycia dla tego rozstrzygnięcia jak największego społecznego poparcia. Sama przez się nabiera szczególnych wartości, których sensem jest uruchomienie potencjalnej gotowości zaakceptowania proponowanego rozstrzygnięcia². Procedura „jest prawnie regulowaną fazą wstępną indywidualnych lub generalnych rozstrzygnięć, jest to faza konieczna w toku wszelkiej zorganizowanej działalności. Prowadzi to do rozwoju procedur i prawa formalnego determinujących formy działania organów państwowych tak w sferze rozstrzygania o sytuacji prawnej obywateli, jak też w toku realizacji społecznych zadań administracji”³. Funkcją procedury administracyjnej jest zapewnienie realizacji norm prawa materialnego, a tym samym stworzenie warunków realizacji materialnych zadań państwa. Przepisy proceduralne uzależnione są od form działania administracji. Są czynnikiem kształtującym racjonalność działań i rozstrzygnięć administracji⁴.

W literaturze przedmiotu pojawia się kwestia systematyzacji procedur. Jako na pierwszą, i wręcz podstawową kategorię pojęciową, należy wskazać tu procedurę administracyjną. Pojęciem tym określamy tryb załatwiania spraw administracyjnych przed

¹ J. Homplewicz, *Procedura jako zagadnienie prawa administracyjnego, nauki administracji oraz dziedziny zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze”, 1973, R. VI, s.7.

² J. Łętowski, *Uproszczenie procedur w administracji*, A UW No 1183, Prawo CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 181.

³ J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne jako przedmiot badań*, A UW No 1183, Prawo CLXXXIX, Wrocław 1992, s. 191 i n.

⁴ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984, s. 359.

organami i sądami administracyjnymi. Tryb załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych przed organami administracyjnymi w formie decyzji administracyjnej, jest kwalifikowany w doktrynie jako jurysdykcyjne postępowanie administracyjne⁵. Przedmiotem jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego jest rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej. Adresat decyzji jest imiennie określony, jak również skonkretyzowane są jego prawa lub obowiązki⁶. Wydana decyzja administracyjna, uważana za kwalifikowany akt administracyjny, charakteryzuje się określoną formą oraz tym, że wydana jest po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego⁷. Zdaniem T. Kuty akt administracyjny jest bardzo ważnym instrumentem prawnym, gdyż kształtuje stosunki prawne między władzą a obywatelem w przypisanej ustawowo procedurze: „[...] jest typową formą działania administracji publicznej wszędzie tam, gdzie istnieje potrzeba zawiązania stosunku administracyjnoprawnego, a więc gdzie administracja w sposób władczy reguluje określone w przepisach ustaw lub generalnych normach podustawowych sprawy indywidualne konkretnych osób fizycznych lub prawnych (tzw. podwójna konkretność) w celu wywołania określonych skutków prawnych przewidzianych w owych przepisach⁷”. Akt administracyjny, pisze dalej autor, nie jest umiejscowiony w wewnętrznej strukturze organizacyjnej organu go wydającego. Jest aktem o charakterze zewnętrznym i zawsze aktem stosowania prawa⁸.

Oprócz wskazanej procedury administracyjnej wyodrębnia się także ogół innych procedur, niezwiązanych z procesem stosowania prawa. Podejmowane w tym trybie decyzje nie wyrażają więc procesu stosowania prawa, lecz są, jak wskazał W. Dawidowicz, aktami nielosowego wyboru określonej alternatywy. Są więc aktami uwarunkowanymi obowiązkiem przestrzegania prawa przez organy administracji państwowej⁹. J. Jeżewski uważa, iż są to inne typy procedur prawnych działania administracji i do procedur tych zalicza procedury legislacyjne, nadzorcze, kontroli, a także, interesujące nas najbardziej, procedury planistyczne. „Procedury te – pisze J. Jeżewski – tam gdzie zostały ustanowione, kreują organizacyjno-prawne mechanizmy realizacji zadań społecznych administracji⁷”. Autor umownie nazwał je procedurami prawno-organizacyjnymi, co pozwala na ich wyodrębnienie wobec jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego¹⁰.

Procedury omawianego typu są związane z procesem administrowania, a więc ciągiem działań ukierunkowanych na wykonywanie zadań administracji państwowej,

⁵ K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, (red.) T. Rabska, J. Łętowski, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 131.

⁶ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego – komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2000, s. 12 i n.

⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 343.

⁸ T. Kuta, *Akty (decyzje) administracyjne a akty (przepisy) wykonawcze w działalności administracji publicznej*, AUW No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1990, s. 204 i n.

⁹ W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983, s. 31.

¹⁰ J. Jeżewski, *Procedury prawno-organizacyjne...*, s. 190 i n.

regulowanych zarówno prawem administracyjnym, ustrojowym, jak i prawem materialnym i proceduralnym¹¹.

Procedury prawno-organizacyjne stanowią szczególną postać tego procesu, w zakresie wykonywania określonych zadań administracyjnych o charakterze stałym. Społeczne znaczenie zadania administracyjnego „[...] skłania ustawodawcę do bliższego określenia również spraw proceduralnych jego realizacji”¹². To właśnie proces administrowania stanowi „dogodną podstawę wydzielenia typu procedur prawnych stabilizujących tok działania organów administracji i innych podmiotów włączonych w realizację prawnie określonych zadań społecznych”. Podjęte przez organy rozstrzygnięcia zaliczyć można do decyzji organizatorskich uregulowanych prawnie w zróżnicowany sposób. Przykładem są tu właśnie procesy planowania przestrzennego¹³. Procesy te stanowią zorganizowany ciąg działań, których celem jest opracowanie planów i nadanie im mocy obowiązującej. Działania te mają charakter prawny i podlegają kontroli z punktu widzenia legalności¹⁴. W ich wyniku tworzone są akty planistyczne, kształtujące ład przestrzenny danego terenu.

W ramach wspomnianych procedur prawno-organizacyjnych należy rozpatrzeć zagadnienia dotyczące charakterystyki norm proceduralnych, jak również zagadnienia ustalenia funkcji spełnianych przez procedurę, oraz kwalifikacji prawnej czynności podejmowanych w poszczególnych fazach proceduralnych¹⁵. Normy procesowe zaliczane są do kategorii norm formalnych. Formalny charakter zauważa się w normach określających właściwość organu oraz strukturę organizacyjną. Normy formalne określają powinność zachowania zgodnego z normą materialną¹⁶. Istotne znaczenie ma także funkcja spełniana przez analizowaną procedurę. Wśród tych funkcji wyróżniamy funkcję: organizacyjną, ochronną w związku z różnorodnością podmiotów biorących udział w realizacji zadania, stabilizującą stosunki prawne w danym układzie działań, zapewniającą uspołecznienie procesu decyzyjnego (udział adresatów, opinia publiczna, ekspertyzy naukowe), koordynującą procedurę. Trzecią grupę analizy procedur prawno-organizacyjnych stanowi kwalifikacja prawna podejmowanych czynności. Chodzi tu przede wszystkim o kompleksowość efektów stosowania procedury, a co za tym idzie uruchomienia kontroli¹⁷.

Inną nazwę dla omawianych procedur przyjęli Z. Rybicki i S. Piątek, zaliczając je do procedur tworzenia prawa przez organy administracji. „Przepisy prawa określają tu niezbędne czynności, jakie powinien podjąć organ administracji ustanawiający akt

¹¹ K. Jandy-Jendroška, J. Jendroška, *System jurysdykcyjnego...*, s. 130 i n.

¹² A. Błaś, *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, A UW No 169, Prawo XXXVI, Wrocław 1972, s. 88.

¹³ J. Jeżewski, *Procedury prawno – organizacyjne...*, s. 190.

¹⁴ S. Biernat, *Zagadnienia prawne procedury planowania gospodarczego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1973, t. VI, s. 38.

¹⁵ J. Jeżewski, *Procedury prawno – organizacyjne...*, s. 196.

¹⁶ J. Borkowski, *Normy prawa materialne i formalne a pojęcie procedury administracyjnej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. XXVIII, 1982, s. 27.

¹⁷ J. Jeżewski, *Procedury prawno – organizacyjne...*, s. 197.

normatywny. Powinny one zapewniać harmonizację treści aktu prawnego z systemem prawa i z działaniami innych organów administracji państwowej¹⁸.

Zdaniem J. Łętowskiego procedury w administrowaniu muszą odpowiadać ogólnie wyznaczonym regułom, do których zaliczył jasność i zrozumiałość dla celu postępowania, jak również jego poszczególnych etapów, szybkość i dokładną realizację celów wskazanych przez ustawodawcę, zmniejszenie konfliktowości w administrowaniu, współpracę i zaufanie między administracją a publicznością¹⁹.

Jak już wskazałam przykładem procedury prawno-organizacyjnej jest procedura opracowania gminnych dokumentów planowania przestrzennego. Wydaje się, iż ze względu na doniosłość tych dokumentów ustawodawca celowo wprowadził szczegółowo określoną procedurę, gdyż przepisy proceduralne stanowią gwarancję prawidłowości rozstrzygnięć administracji²⁰.

2. **Swoiste cechy procedury planistycznej. Procedura planistyczna a kodeks postępowania administracyjnego**

Nie ulega wątpliwości, iż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²¹, zawierają regulacje dotyczące zasad kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Ustawodawca wskazał także kolejny przedmiot regulacji ustawowej, normując zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele wraz z ustaleniami zasad ich zagospodarowania i zabudowy²². Tym samym nadał ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym charakter proceduralny, określając szczegółowe zasady oraz tryb opracowania aktów planistycznych²³. Wspomniana ustawa określa kompetencje organów gminy oraz wyznacza procedury w sferze kształtowania ładu przestrzennego przez te organy²⁴. To właśnie wymagania związane ze sprawami gospodarowania przestrzenią, w celu ustalenia przeznaczenia terenu i zasad jego wykorzystania, kształtują usystematyzowany przebieg działań w tych sprawach, tworząc tym samym procedurę planowania przestrzennego²⁵.

¹⁸ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 361.

¹⁹ J. Łętowski, *Uproszczenie procedur...*, s. 182.

²⁰ Z. Rybicki, S. Piątek, *Zarys prawa administracyjnego...*, s. 359.

²¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647).

²² Uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a tym samym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej w województwie, należy do zadań samorządu województwa. Natomiast polityka przestrzenna państwa wyrażona zostaje w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i stanowi zadanie Rady Ministrów. Zob. art. 3 ust. 3 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2005, s. 5.

²⁴ J. Jeżewski, *Zagadnienia prawne planowania przestrzennego na ponadgminnym szczeblu samorządu terytorialnego (Komunikat)*, AUW No 1871, Prawo XXXV, Wrocław 1996, s. 195.

²⁵ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 14.

Przestrzeganie zasad opracowania dokumentów planistycznych stanowi o ich prawidłowości. Wydaje się, że wymagana kolejność opracowania aktów planowania gminnego nie jest przypadkowa, a jej celowość jest uzasadniona. Każde bowiem naruszenie zasad sporządzenia omawianych dokumentów, a także istotne naruszenie trybu ich sporządzania, jak również naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały organów gminy²⁶. Dlatego też brak jest podstaw prawnych dla rady gminy do dokonywania modyfikacji trybu uchwalania²⁷ zarówno studium gminnego, jak i planu zagospodarowania przestrzennego. Poszczególne czynności procedury należy podjąć we wskazanej kolejności, gdyż pozostają one ze sobą w określonym związku ze względu na przypisane im funkcje. Słusznie wskazał w swoim wyroku WSA, że określony tryb procedury planistycznej „należy uznać za wiążący w takim zakresie, w jakim czynności te wzajemnie się warunkują. Ma to miejsce w przypadku opinii, uzgodnień, czy uzyskania zgody, które muszą poprzedzać np. wyłożenie projektu planu. Nie będzie jednak istotnym naruszeniem procedury planistycznej zmiana kolejności nie związanych ze sobą czynności (np. uzyskanie zgody przed jednym z uzgodnień)”²⁸. Ustalenie faktu istotnego naruszenia procedury planistycznej uzależnione będzie od wpływu naruszenia na treść planu oraz określenia czy przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby tryb opracowania aktów planistycznych nie zostałby naruszony. Analiza ta wymaga jednak indywidualnych rozważań, gdyż celem ustawodawcy było zagwarantowanie praw podmiotów. Bez wątpienia za istotne naruszenie procedury planistycznej można uznać pominięcie organu uzgadniającego, jak również dokonanie uzgodnień z innym podmiotem niż wskazany ustawowo. Dokonanie uzgodnień z niewłaściwym organem stanowiłoby o naruszeniu właściwości organu w tym zakresie²⁹. Inna sugestia zdaje się wynikać z wyroku WSA, w którym czytamy, że brak uzgodnienia, co do zasady, nie oznacza jeszcze nieważności podjętej uchwały planistycznej, gdyż nie zachodzi tu przypadek istotnego naruszenia trybu planistycznego. Potwierdza jedynie, iż zaskarżony akt planistyczny wydany został z naruszeniem trybu jego sporządzenia³⁰. Ścisłe przestrzeganie procedury planistycznej zostało przez ustawodawcę obwarowane sankcją nieważności. O nieważności uchwały w części lub w całości orzeka wojewoda jako organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania uchwały³¹. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego stało się prawomocne i nie przysługują środki do jego wzruszenia, wówczas wójt (burmistrz, prezydent) zobowiązany jest

²⁶ Zob. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁷ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 kwietnia 2009 roku, NK.II.0911-12/206/09 (Dz. Urz. Dolno. 2009/64/1387).

²⁸ Wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2008 roku, II SA/Po 605/7, teza 1, Lex nr 440165.

²⁹ Wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2006 roku, II SA/Wr 415/05, teza 2, 3, Lex nr 297163.

³⁰ Wyrok WSA z dnia 22 października 2007 roku, IV SA/Wr 1035/7, Lex nr 424665.

³¹ Zob. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

do ponowienia w zakresie niezbędnym, procedury uchwalania dokumentów planistycznych, w celu doprowadzenia tych dokumentów do zgodności z przepisami prawa³².

W rozważanym dotychczas obszarze w zakresie przestrzegania procedury planistycznej na uwagę zasługuje również to, że ustawodawca – mimo że szczegółowe przestrzeganie procedury stanowi o ważności aktów planistycznych – przewidział jednak możliwość zastosowania procedury uproszczonej. Odnajdujemy ją w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej³³. Dla nieruchomości przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej obowiązkowo sporządza się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Rada Gminy może przyjąć uproszczony tryb sporządzenia planu na wniosek lub za zgodą wojewody. Do uproszczonego trybu sporządzania planu stosuje się przepisy dotyczące sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wprowadza jednak pewne zastrzeżenia. W trybie tym projekt planu uzgodniony i zaopiniowany zostaje z organami właściwymi do spraw rozstrzyganych w projekcie, które są zobowiązane do wniesienia ewentualnych zastrzeżeń do projektu w terminie 14 dni. Niewniesienie zastrzeżeń oznacza uzgodnienie projektu. Po uzgodnieniu projekt planu wyklada się do wglądu w siedzibie gminy na okres 14 dni. Informację tę zamieszcza się w prasie lokalnej oraz podaje do wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty na 7 dni przed wyłożeniem projektu. Do projektu planu można wnosić protesty i zarzuty w okresie jego wyłożenia do wglądu³⁴.

Jeszcze raz podkreślić należy, iż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wpływają na kształt przyszłych aktów planistycznych. Stanowią one podstawę prawną wielu działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Są to działania zarówno prawotwórcze, jak i związane z polityką planowania. Wśród tych przepisów odnajdujemy wiele regulacji o charakterze proceduralnym, szczegółowo wyznaczających zasady i tryb³⁵ opracowania studium gminnego oraz planu zagospodarowania przestrzennego. W procedurze opracowania dokumentów planistycznych można wyróżnić kilka etapów bądź też faz. Wskazanie etapów występujących w tym procesie stanowi istotny czynnik porządkowania wiedzy³⁶ o procedurze planistycznej oraz o treści przyszłych dokumentów planistycznych.

Nadany przez ustawodawcę procesowy charakter tworzenia aktów planistycznych skłania do rozważenia czy procedura sporządzenia dokumentów planistycznych może być traktowana jako procedura administracyjna o cechach ogólnego postępowania administracyjnego? Wiadome jest, że omawiana procedura nie rozstrzyga indywidualnej

³² Zob. art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³ Dz. U. Nr 79, poz. 363 z późn. zm.

³⁴ Zob. art. 5 ustawy o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej. Plan sporządza się na koszt gminy, chyba że gmina na wniosek wojewody przyjmie uproszczony tryb sporządzania planu. Wówczas koszty pokrywa się z budżetu wojewody. Budżet gminy obciążony jest w zakresie, w jakim plan sporządza się w celu wykonania zadań własnych gminy. Zob. też art. 6.

³⁵ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, WP, Warszawa 2001, s. 53.

³⁶ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 234.

sprawy w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja³⁷. Zarówno studium, jak i plan miejscowy nie zawierają bowiem elementów charakterystycznych dla decyzji administracyjnej. Tryb sporządzenia omawianych dokumentów różni się od trybu wydania rozstrzygnięcia administracyjnego. W tym kierunku zwróciło się przed laty zdecydowanie orzecznictwo (rozstrzygając wątpliwości pojawiające się w wieloletniej dyskusji o prawnej naturze dyspozycji planistycznych), uznając, że plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym, a nie decyzją administracyjną³⁸. Dobitnie podkreślił to w tezie wyroku NSA, z której wynika, iż „Tryb postępowania w sprawie projektowania i uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego nie jest określony przepisami kodeksu postępowania administracyjnego lecz ustawą normującą materię należącą do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Nie mamy tu więc do czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego”³⁹. Pogląd ten dopełniają m. in. tezy wyroku WSA, z których wynika, że procedura uchwalenia planu wiąże się z kolejno podejmowanymi czynnościami planistycznymi, wskazanymi w ustawie, które to czynności zapewniają udział zainteresowanych podmiotów w procesie planowania. Natomiast pojęcie zasad sporządzania planu wiąże się z wszelkimi wartościami i wymogami kształtowania polityki przestrzennej⁴⁰.

Jak już była o tym mowa, postępowanie administracyjne kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, rozstrzygającej o indywidualnych uprawnieniach lub obowiązkach. Z kolei wiadome jest, że zakończenie trybu opracowania dokumentów planistycznych nie następuje w drodze aktu administracyjnego, jakim jest decyzja administracyjna, rozstrzygająca indywidualną sprawę. Kończy go uchwała organów gminy, będąca treścią tekstu studium bądź planu oraz dołączony do nich załącznik graficzny. Uchwała ta nie zapada więc wskutek przeprowadzenia postępowania administracyjnego, lecz podjęta jest w trybie przewidzianym dla stanowienia prawa. Uchwalenie aktów planistycznych gminy następuje w wyniku przeprowadzenia postępowania uchwałodawczego, wskazanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie jest określone przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Dlatego też nie mamy tu do

³⁷ W uchwale Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1988 roku czytamy, że decyzja administracyjna to „kwalifikowany akt administracyjny, stanowiący przejaw woli administrujących w państwie organów, wydany na podstawie powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego lub finansowego, o charakterze władczym i zewnętrznym, rozstrzygający konkretną sprawę konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne”. (Sygn. akt III AZP 1/88, OSPiKA 1989/3/591). Zgodnie z art. 104 § 2 kodeksu postępowania administracyjnego decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty w całości lub części albo w inny sposób kończy sprawę w danej instancji. Stosownie do art. 1 pkt 1 wspomnianej ustawy decyzja rozstrzyga sprawy indywidualne w postępowaniu przed organami administracji publicznej w należących do ich właściwości spraw. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku kodeks postępowania administracyjnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.). Decyzja administracyjna jako forma wykonywania orzecznictwa administracyjnego stanowi instytucję prawną, gdyż obejmuje stosowanie prawa materialnego, procesowego oraz ustrojowego. B. Adamiak, J. Borowski, *Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 238.

³⁸ Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1998 roku, IV SA 484/96, Lex nr 43137.

³⁹ Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2004 roku, OSK 215/04, Lex nr 174009.

⁴⁰ Wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2006 roku, II SA/Bk 906/05, Lex nr 194662.

czynienia z załatwieniem sprawy administracyjnej⁴¹ w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż procedura planistyczna jest całkowicie odrębnie uregulowana. Jej zakończenie nie załatwia sprawy administracyjnej, a tylko takie właśnie postępowanie normują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁴². Zatwierdzenie studium gminnego oraz planu zagospodarowania przestrzennego dokonywane jest według procedury przewidzianej dla aktów tworzenia prawa. Ma więc formę uchwały, a nie decyzji administracyjnej, dlatego też od tej uchwały niedopuszczalne są środki odwoławcze przewidziane dla decyzji administracyjnych⁴³. Przedmiotem postępowania administracyjnego może być wyłącznie decyzja (postanowienia) administracyjna. W związku z tym, że w przypadku procedury planistycznej decyzja taka nie może być skutecznie wydana, to należy stwierdzić o niedopuszczalności takiego odwołania⁴⁴.

W procedurze opracowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak jest także podstaw prawnych do zastosowania instytucji zawieszenia postępowania, uregulowanej w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego (art. 97). Ustawa ta przewiduje zawieszenie postępowania, jednak tylko w przypadku wydania decyzji administracyjnych. Natomiast w przypadku aktów planistycznych gminy do regulacji zawieszenia toku czynności prac planistycznych, przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie mają zastosowania. Nie oznacza to jednak, że rozpoczętych prac nad opracowaniem i uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planem zagospodarowania przestrzennego, nie można przerwać⁴⁵. Wykładnię tę zaaprobował WSA w wyroku z dnia 4 maja 2005 roku⁴⁶, uznając, że rada gminy odpowiedzialna za kreowanie przepisów miejscowych może przerwać prace planistyczne i wycofać się z zainicjowanej procedury planistycznej. Skoro uchwalenie planu miejscowego dla danego terenu nie jest obowiązkowe, to niedopuszczalna jest skarga na bezczynność organów gminy w przedmiocie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷. Tak więc gmina, posiadając samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanej procedury, może dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, a także wstrzymać tę procedurę⁴⁸. Jak wskazał NSA, odstąpienie od podjętych prac planistycznych następuje w drodze stosownej uchwały⁴⁹.

⁴¹ Przyjmując za W. Dawidowiczem, że „[...] przez pojęcie sprawy administracyjnej należy rozumieć zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia)żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem”. W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989, 7 i n.

⁴² Postanowienie NSA z dnia 12 maja 2009 roku, II OZ 408/09, CBOSA – uzasadnienie.

⁴³ Wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2008 roku, II SA/Łd 853/07, Lex nr 462659 – uzasadnienie.

⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2009 roku, II OSK 751/08, CBOSA – uzasadnienie.

⁴⁵ A. Pliciąńska-Filipowicz, *Odmienne zarzuty do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości-Praktyka-Prawo-Podatki” 2000, nr 6.

⁴⁶ Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05, Lex nr 192854.

⁴⁷ Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 roku, II SAB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005/2/40.

⁴⁸ Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05.

⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 roku, II OSK 1127/05, Lex nr 194894.

Pamiętajmy także, iż studium gminne i plan miejscowy, to akty opracowywane dla ogółu społeczności lokalnej i nie ma w nich indywidualnie wskazanego adresata, jak również indywidualnie określonych praw czy też obowiązków. Identyczne stanowisko podtrzymał w swoim wyroku NSA, uznając, że organ gminy nie posiada kompetencji do umieszczania w treści planu miejscowego zakazów adresowanych do konkretnego podmiotu⁵⁰, odpowiadałoby to bowiem istocie decyzji administracyjnej. A jak wspomniałam wyżej, plan miejscowy nie jest decyzją administracyjną, wynikającą z kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto żaden przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na co wskazał WSA, nie precyzuje ani nie wymaga, aby poszczególne działki w treści planu były wymieniane indywidualnie, z podaniem ich numerów⁵¹ (co umożliwiłoby identyfikację właściciela). Poza tym samo zainicjowanie wszczęcia procedur inaczej kształtuje się zarówno w planowaniu przestrzennym, jak i w kodeksie postępowania administracyjnego. Indywidualnie określoną procedurę decyzyjną wszczyna wniosek złożony przez stronę bądź pierwsza czynność techniczna dokonana przez organ⁵². Natomiast otwarcie procesu planistycznego, a tym samym wszczęcie postępowania w tym zakresie, następuje uchwałą rady gminy.

Zgodnie z normami zawartymi w art. 11 i 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, procedurę sporządzenia zarówno studium, jak i planu miejscowego rozpoczyna podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tych dokumentów. Organem właściwym do przygotowania aktów planowania jest wójt, (burmistrz, prezydent). Nie oznacza to jednak, że organ wykonawczy gminy sam prowadzi prace planistyczne. Jest on jednak odpowiedzialny za ich prawidłowy przebieg, pomimo powierzenia tych czynności osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia zawodowe⁵³.

W obecnych regulacjach prawnych uprawnienia takie posiadają urbaniści⁵⁴. Niewątpliwie pełnią oni znaczącą rolę w procesie tworzenia planu. Pamiętajmy jednak, że nie najważniejszą. Nie powinno być bowiem sytuacji, w której to właśnie urbanista wie lepiej, w jaki sposób zaspokoić potrzeby mieszkańców danego terenu. Przecież to zadanie zostało wyznaczone organom gminy. Praktyka niejednokrotnie wskazuje, że jest inaczej. Dlatego też uważam, że warto poddać pod rozagę utworzenie własnych minize-spółów urbanistycznych, działających w danej gminie w zależności od potrzeb. Odpowiednio przygotowana kadra, a przede wszystkim znająca teren i uwarunkowania przestrzenne lokalnej gospodarki, mogłaby w większym zakresie współpracować z projektantami planu. Obecnie współpraca ta ogranicza się do wyłonienia wykonawcy planu i wykonania, ustawowo przewidzianych, czynności technicznych, tj.: zawiadamiania, ogłaszania, wyłożenia projektów dokumentów planistycznych do publicznego wglądu, organizowania debat publicznych oraz przestrzegania terminów. Myślę, że nie taki był

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 roku, II OSK 459/06, Lex nr 266891.

⁵¹ Wyrok WSA z dnia 11 lutego 2008 roku, II SA/GI 817/06, teza 3, Lex nr 437513.

⁵² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania...*, s. 306.

⁵³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 109.

⁵⁴ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 z późn. zm.).

zamiar ustawodawcy. Przecież gmina ponosi pełną odpowiedzialność za przygotowanie aktów planistycznych. Czy zatem chciałaby, aby proces ten odbywał się bez jej pełnego udziału? Na pewno nie. Z pewnością więc merytoryczne przygotowanie kilku pracowników pozwoliłoby gminie zwiększyć wpływ na kształt projektowanych aktów planistycznych. W związku z powyższym przeanalizujemy jeszcze jedną sytuację. Wiemy, że to organ wykonawczy gminy koordynuje prace nad aktami planistycznymi. Oczywiście wykonuje je przy pomocy osób posiadających wymagane przygotowanie. Co się jednak stanie, gdy osoby te nienależycie wykonają powierzone im obowiązki? Zagadnienie to było przedmiotem posiedzenia WSA, w którego wyroku czytamy: „Jakkolwiek w świetle prawa administracyjnego odpowiedzialność za uchwalenie aktu prawa miejscowego ponoszą organy planistyczne, to na gruncie innych gałęzi prawa – np. cywilnego, czy regulacji korporacyjnych, jeśli błędy świadczą o braku profesjonalizmu zespołu, który na zlecenie gminy przygotowywał projekt planu zagospodarowania przestrzennego, istnieją skuteczne środki do wyegzekwowania prawidłowego wykonania zamówionej usługi”⁵⁵.

Pierwszą czynnością stanowiącą obowiązek wójta, (burmistrza, prezydenta) jest podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium bądź planu miejscowego. Ogłoszeniu podlega także uchwała zmieniająca uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zaniechanie wykonania tego obowiązku uniemożliwiłoby zainteresowanym składanie wniosków i naruszałoby prawo własności w zagospodarowaniu terenu⁵⁶. Formą ogłoszenia jest obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie miejscowej. Ustawodawca przewiduje także ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Za zwyczajowo przyjęty sposób ogłoszenia, stosownie do wyroku WSA, należy uznać rozplakatowanie ogłoszeń przed urzędem gminy⁵⁷. To właśnie organy gminy odpowiedzialne są za podanie do publicznej wiadomości faktu przystąpienia do podjęcia prac nad dokumentami planistycznymi, w sposób akceptowany i praktykowany przez wspólnotę lokalną⁵⁸. Ważnym elementem ogłoszenia jest także określenie formy, miejsca i terminu nie krótszego niż 21 dni do składania wniosków. Wprawdzie ustawa nie określa formy składania wniosków, to jednak pomocne w rozwiązaniu tej kwestii mogą być zapisy art. 63 kodeksu postępowania administracyjnego, z których wynika, że „Podania mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu, telefaksu, poczty elektronicznej a także ustnie do protokołu”.

Wydaje się, że celem tak szerokiej informacji, dotyczącej przystąpienia do prac nad dokumentami planistycznymi, jest także szeroki udział społeczeństwa w tworzeniu tych dokumentów. Jednak, czy rzeczywiście mieszkańcy wspólnoty samorządowej chcą uczestniczyć w pracach planistycznych? Z przykrością należy stwierdzić, że w ograniczonym zakresie korzystają ze swoich uprawnień.

⁵⁵ Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2008 roku, II SA/Kr 376/08, Lex nr 509701.

⁵⁶ Wyrok WSA z dnia 7 maja 2008 roku, II SA/OI 179/08, Lex nr 424611.

⁵⁷ Wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2008 roku, II SA/Po 605/07, teza 2, Lex nr 440165.

⁵⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 67.

Organ wszczynający procedurę planistyczną, ogłasza o podjęciu tych czynności w sposób zwyczajowo przyjęty. Zwróćmy uwagę, że ustawodawca wskazał możliwość rozpowszechnienia tej informacji w sposób ogólny. W procesie tworzenia aktów planistycznych gminy nie następuje indywidualizacja stron postępowania. W tym miejscu także uwidacznia się kolejna różnica pomiędzy postępowaniem planistycznym a postępowaniem wynikającym z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Kolejną czynnością w procedurze sporządzania omawianych dokumentów jest powiadomienie instytucji i organów, właściwych do późniejszego uzgadniania, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium bądź planu miejscowego. Dokonanie tego zawiadomienia, na co wskazał Tomasz Bąkowski, powinno mieć wyłącznie charakter informacyjny, gdyż następuje przed sporządzeniem studium i planu miejscowego⁵⁹.

Następnym etapem procedury sporządzenia studium i planu miejscowego jest rozpatrzenie złożonych wniosków w związku z podanym wcześniej do publicznej wiadomości ogłoszeniem. Ustawodawca nie przewiduje terminu rozpatrzenia wniosków. Czy należy więc przyjąć, że wnioski zainteresowani mogą składać w całym toku prac nad dokumentami planistycznymi? Trudno jest jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Jednak praktyka wskazuje, że nie ma ku temu żadnych przeszkód.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazują prawnej formy rozstrzygnięć wójta, (burmistrza, prezydenta) w sprawie złożonych wniosków. Logiczne wydaje się, że musi być to forma pisemna, zawierająca ustosunkowanie się organu do złożonego wniosku. Czy jednak wójt, (burmistrz, prezydent) powinien zawiadomić wnioskodawców o rezultacie podjętego rozstrzygnięcia? Jak już była o tym mowa, do procedury planistycznej nie mają bezpośredniego zastosowania przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, a z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wynikają uprawnienia dla wnioskodawców. Uważam, że dla płynności procesu planistycznego wskazane jest, aby wnioskodawcy zostali poinformowani o treści rozstrzygnięcia. Pamiętajmy też, że wolą ustawodawcy była partycypacja społeczna w planowaniu oraz właśnie z myślą o społeczności lokalnej tworzone są akty planistyczne. To te dokumenty kształtują gospodarkę przestrzenną na terenie danej gminy.

Kolejną czynnością wykonywaną przez wójta, (burmistrza prezydenta) w sprawie studium, podobnie jak przy tworzeniu planu, jest sporządzenie projektu tych dokumentów. Projekt studium uwzględnia ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programy zawierające zadania rządowe, służące realizacji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Warunkiem dopełnienia tej formalności jest obowiązywanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa i programów rządowych. W przypadku braku zarówno planu województwa, jak i programów rządowych, wójt (burmistrz prezydent) nie wstrzymuje procedury planistycznej, lecz przechodzi do kolejnego etapu jej sporządzenia⁶⁰. Natomiast do sporządzonego projektu planu należy dołączyć prognozę

⁵⁹ *Ibidem*, s. 68.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 69.

oddziaływania na środowisko. Wprawdzie na tym etapie procedury ustawa nie stanowi wprost o konieczności przygotowania prognozy oddziaływania na środowisko do projektu studium gminnego, jednak obowiązek posiadania tego dokumentu wynika już z dalszych przepisów. Dlatego też, analogicznie do procedury planu, przyjąć można, że jest to także odpowiedni moment na przygotowanie tego dokumentu dla projektu studium.

Ustawodawca wprowadził także wymóg, który nie ma zastosowania w przypadku studium, a mianowicie prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Warto wspomnieć, że dokument ten nie był znany w poprzednim stanie prawnym. „Przewidziano w nim odszkodowanie za ograniczenie praw właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, spowodowane uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmiany, albo za uniemożliwienie korzystania z tych praw”⁶¹. Dokument ten pełni funkcję analizy ekonomicznej, przedstawianej radzie gminy do projektu planu. Nie ma charakteru wiążącego. Nie podlega także opiniowaniu przez właściwe organy⁶². Zawiera jedynie przewidywane konsekwencje finansowe dla przyszłego planu miejscowego. Ponadto nie posiada charakteru normatywnego⁶³. Nie stanowi także części projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁶⁴. Zgodnie z wolą ustawodawcy dokument ten powinien być przygotowany przez rzeczoznawcę majątkowego. Wskazuje na to art. 37 ust. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym odnajdujemy odesłanie do ustawy o gospodarce nieruchomościami⁶⁵. Opracowana prognoza skutków finansowych powinna zawierać przewidywania wpływu ustaleń planu miejscowego na dochody własne i wydatki gminy (wpływy z podatku od nieruchomości, opłaty i odszkodowania z tytułu renty planistycznej, inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy), oraz należące do zadań własnych gminy, wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej. W treści tego dokumentu znaleźć powinny się także wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych⁶⁶.

Po sporządzeniu projektu studium bądź planu organ wykonawczy gminy podejmuje kolejną czynność, polegającą na uzyskaniu opinii i uzgodnień. Przy sporządzaniu projektu studium katalog organów opiniujących jest bardzo szeroki, w przeciwieństwie do opinii uzyskiwanych w związku z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Podczas procedury sporządzania studium, projekt studium opiniowany jest przez: gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, starostę powiatowego, gminy sąsiednie, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwe organy

⁶¹ E. Radziszewski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 83.

⁶² Wyrok WSA z dnia 1 lutego 2007 roku, IV SA/Wa 2064/06, Lex nr 319157.

⁶³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 101.

⁶⁴ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 42.

⁶⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Art. 174 ust. 3a, pkt 3.

⁶⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, § 11, (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, właściwy organ administracji geologicznej, ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, właściwe organy Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska⁶⁷. Przy projekcie planu miejscowego swoją opinię wyrażają: gminna komisja urbanistyczno-architektoniczna oraz wójtowie i burmistrzowie gmin albo prezydenci miast, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, regionalny dyrektor ochrony środowiska, właściwy organ administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, właściwy państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzki inspektor ochrony środowiska⁶⁸.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na charakter prawny opinii. W temacie tym wypowiedział się NSA, wskazując, że „Opinia, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru, jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny”⁶⁹. Podobną tezę w swoim uzasadnieniu zawiera uchwała 5 sędziów NSA w Warszawie, z której treści wynika brak związania stanowiskiem organu opiniującego przez podmiot zobowiązany do zaciągnięcia tej opinii. Ponadto w uchwale wskazano również, że to właśnie opinia jest najluźniejszą formą współdziałania organów administracji publicznej⁷⁰. Z treścią opinii organ zobowiązany do jej uzyskania powinien się zapoznać, dokonać analizy, nie ma natomiast obowiązku jej uwzględnienia. Tak więc w przypadku opinii negatywnej, stanowisko organu opiniującego nie ma wpływu na dalszy tok prac planistycznych⁷¹.

Odmienne skutki prawne zawiera w sobie uzgodnienie. Jeżeli wymóg ustawowy zobowiązuje do dokonania uzgodnienia, to uzyskanie rozstrzygnięcia organu uzgadniającego należy uznać za bezwzględnie wiążące. Projekt studium uzgadnia się z zarządem

⁶⁷ W zakresie: a) lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, b) zmian, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, c) nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

⁶⁸ Zob. przypis 67.

⁶⁹ Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 roku, II S.A. 203/97, ONSA 1998/4/120.

⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 15 lutego 1999 roku, OPK 14/98, ONSA 1999/3/80.

⁷¹ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 215.

województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z wojewodą, w zakresie zgodności z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Natomiast organami uzgadniającymi projekt planu są: wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, organy właściwe do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych, właściwy zarządca drogi, właściwy organ wojskowy, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, właściwy wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Organy uzgadniające i opiniujące wykonują tę czynność na swój koszt oraz w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej. Ponoszą także koszty w przypadku późniejszej zmiany stanowiska, odmiennej od uzgodnionej w projekcie studium lub projekcie planu miejscowego⁷². Wójt (burmistrz, prezydent) ustala termin dokonania tych uzgodnień bądź opinii, nie krótszy niż 14 i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu dokumentów. Organy powołane do uzgadniania i opiniowania mogą wystąpić do wójta (burmistrza, prezydenta) o zmianę wyznaczonego terminu, dokonując stosownych uzasadnień i wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni. Udostępniając projekt studium oraz projekt planu miejscowego do uzgodnienia, wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada także prognozę oddziaływania na środowisko. Wójt (burmistrz, prezydent) może uznać za uzgodniony projekt studium gminnego bądź planu miejscowego w przypadku, w którym organy uzgadniające nie określiły warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków przez uprawniony organ we wskazanym terminie, uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu⁷³. Rolą organu uzgadniającego jest odniesienie się do zakresu ustaleń wskazanych w uchwale organów gminy. W ramach tych uzgodnień organ uzgadniający nie może zgłaszać dodatkowych propozycji zmian w zakresie ustaleń aktów planistycznych, niż wskazane przez organ prowadzący procedurę planistyczną. Tym samym nie może od ich spełnienia uzależniać dokonania uzgodnienia, gdyż stanowiłoby to nadużycie roli organu jako uzgadniającego⁷⁴. Dokonując analizy ust. 2 art. 24 stwierdzić należy, iż ustawodawca wprowadził możliwość uproszczenia procedury dokonania uzgodnień. W przypadku bowiem, o czym była już mowa, jeśli organ uzgadniający nie określi

⁷² Jeżeli organ, z którym uzgodniono projekty dokumentów planistycznych, działa w ramach wspólnej administracji powiatowej lub w ramach samorządu województwa i wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, Skarb Państwa ponosi koszty zmiany studium i planu miejscowego lub ich projektów jedynie wówczas, gdy zmiana stanowiska organu wynika ze zmiany ustawy lub wiążących ten organ nowych ustaleń właściwego organu administracji rządowej. Zob. art. 26 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷³ Zob. art. 24 i 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁷⁴ Wyrok WSA z dnia 21 maja 2007 roku, IV SA/Wa 2321/06, Lex nr 355285.

warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, wójt (burmistrz, prezydent) uzna projekty aktów planistycznych za uzgodnione. Działania organu uzgadniającego stanowią ingerencję w sferę zadań własnych gminy, dlatego tak ważne jest, aby organ ten swoje uprawnienia realizował w granicach i na podstawie prawa⁷⁵.

Przedmiotowych uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to jedyny moment, w którym ustawodawca bezpośrednio powołuje się na przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Jednak bezpośrednie przywołanie tego artykułu nie oznacza stosowania wprost jego treści. Regulacje art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego zastosować można jedynie odpowiednio⁷⁶. Podzielając tę opinię, T. Bąkowski wskazał, że przy dokonywaniu uzgodnień projektów aktów planistycznych gminy można odnieść się tylko do przepisów § 1, § 2, § 4 i § 5 tego artykułu. Przy czym najpełniejsze zastosowanie dotyczy tylko § 1, gdy rozstrzygnięcia, w przypadku aktów planistyczny gminy, podejmowane są po zajęciu stanowiska przez organy opiniujące i uzgadniające, § 4 umożliwiającego, w razie potrzeby, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organy zobowiązane do zajęcia stanowiska, § 5 w zakresie którego wydanie opinii lub uzgodnienia następuje w drodze postanowienia⁷⁷.

Zdaniem autora pewne wątpliwości budzi także zastosowania § 2 art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż w procesie uzgadniania projektów aktów planistycznych gminy, brakuje uczestników o statusie strony, wynikającej z art. 28 kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym organ tworzący studium gminne lub plan miejscowy, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, nie może o tym fakcie zawiadomić uczestników postępowania. Podobnie, w zakresie braku przymiotu strony, wynikającego z przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, rodzą się trudności w zastosowaniu § 5 art. 106 w procedurze planistycznej. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego na postanowienie w sprawie zajęcia stanowiska służy stronie zażalenie. Jednak w przypadku prac planistycznych, jak już była o tym mowa, strona nie jest indywidualnie określona, dlatego też trudno przewidzieć, komu to uprawnienie przysługuje⁷⁸.

Zastosowanie trybu wskazanego w § 3 i § 6 art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego jest także ograniczone. Wynika to z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie terminów do dokonania uzgodnień i opinii, które są inne niż w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego i wynoszą od 14 do 30 dni. Ponadto niezajęcie stanowiska w określonym terminie, nie będzie skutkowało obowiązkami dla organu, wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego. Przyjęte tu właśnie zostaną rozwiązania z ustawy planistycznej, w której czytamy, że nieprzedstawienie stanowiska, uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem⁷⁹.

⁷⁵ Wyrok WSA z dnia 10 października 2006 roku, IV SA/Wa 1302/06, Lex nr 284527.

⁷⁶ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 215.

⁷⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 119 i n.

⁷⁸ *Ibidem*, s. 120.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 119.

Przeniesienie konstrukcji współdziałania organów z przepisów postępowania administracyjnego na płaszczyznę procedury opracowania gminnych dokumentów planistycznych, zdaniem Z. Kostki i J. Hyla nie wydaje się trafnym rozwiązaniem⁸⁰. Za Z. Niewiadomskim należy jednak przyjąć, że zastosowanie do uzgodnień, w trakcie prac nad aktami planistycznymi gminy, trybu przewidzianego w kodeksie postępowania administracyjnego „będzie sprowadzać się przede wszystkim do rozstrzygnięcia wymaganej formy i sposobu zaskarżania przez gminy stanowisk uprawnionych organów”. Rozciągnięcie regulacji postępowania administracyjnego na uzgodnienia przewidziane w trakcie opracowania studium gminnego bądź planu miejscowego oznacza jedynie odpowiednie zastosowanie treści norm prawnych zawartych w art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego⁸¹.

Na tle powyższych rozważań przypomnieć należy, iż w ustawie z 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym⁸², ustawodawca także zakładał instytucję współpracy organów, jednakże nie wypracował ani nie wskazał metod jej dokonania. Dlatego też w literaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym brak odesłania do zastosowania treści art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego przy współdecydowaniu, ma charakter nadzoru nad działalnością organów gminy⁸³.

Dokonane przez ustawodawcę rozróżnienie opinii i uzgodnień jest znaczące. „W przypadku uzgodnień, organ uzgadniający projekt studium może skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający akt. Z perspektywy gminy odmowa uzgodnienia projektu studium przez uprawniony organ (z zastrzeżeniem ust. 2 art. 24) oznacza niemożność uchwalenia studium w projektowanym kształcie”. Jeżeli jednak rada gminy, pomimo negatywnego uzgodnienia, uchwali studium, to czynność ta skutkuje nieważnością podjętej uchwały⁸⁴.

Przy sporządzaniu projektu planu miejscowego ustawodawca wprowadził wymóg uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W przypadku gdy przewidziano takie przeznaczenie, wójt, burmistrz (prezydent) ma obowiązek wystąpić z wnioskiem o uzyskanie takiej zgody. Zasady i tryb uzyskania zezwolenia regulują przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁸⁵. Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnej i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest wydawana w formie

⁸⁰ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 59.

⁸¹ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 215 i 224.

⁸² Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

⁸³ Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 104 i n.

⁸⁴ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 215.

⁸⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266. Zgodnie z art. 6 tej ustawy zmiana przeznaczenia 1) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, 2) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw środowiska lub upoważnionej przez niego osoby, 3) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej.

decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym⁸⁶. Przy tworzeniu projektu studium zgoda taka nie jest wymagana.

Kolejne etapy sporządzania studium oraz planu miejscowego są niemalże jednakowe i polegają na wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień⁸⁷, oraz na ogłoszeniu o wyłożeniu projektów tych dokumentów do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia. Przy czym w przypadku studium następuje także publikacja na stronach internetowych urzędu. Natomiast projekt planu miejscowego zostaje wyłożony do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Okres wyłożenia dokumentów został sprecyzowany przez ustawodawcę i wynosi co najmniej 21 dni. W ogłoszeniu wyznaczony zostaje termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium (nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia), bądź projektu planu miejscowego (nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia).

Znaczącym problemem, który przez ustawodawcę nie został sprecyzowany, to czas wyłożenia projektu dokumentów planistycznych do publicznego wglądu. Co prawda czas wyłożenia został określony (wynosi co najmniej 21 dni), jednak nie zostało wskazane, czy dni wyłożenia planu należy liczyć według dni kalendarzowych czy też dni roboczych. W tej kwestii swoje stanowisko wyraził NSA⁸⁸, uznając, że obywatel powinien mieć możliwość zapoznania się z projektowaną regulacją prawną. Dlatego też okres wyłożenia dokumentów planistycznych musi przypadać na dni robocze, gdyż tylko w takie dni możliwy jest publiczny wgląd do wyłożonego dokumentu. Wydaje się, że teza ta, pomimo wydania jej pod rządami poprzedniej ustawy, jest jak najbardziej słuszna. W kwestii tej nieobojętne zostaje także obecnie orzecznictwo administracyjne, potwierdzając tym samym wcześniej wypracowane stanowisko oraz wskazując, że ustalony termin ma charakter szczególny. Nie jest to wprawdzie termin procesowy, jednak jego istotą jest stworzenie obywatelom możliwości zapoznania się z projektem dokumentu planistycznego⁸⁹.

Jednym z obligatoryjnych elementów procesu tworzenia gminnych dokumentów planistycznych jest dyskusja publiczna. Zaznaczmy, że stanowi ona nowy, i z punktu widzenia partycypacji społecznej, bardzo istotny etap procedury planistycznej. Ustawa nie wskazuje jednak szczegółowo formy przeprowadzenia dyskusji publicznej. Wiemy tylko, że organizatorem takiej dyskusji jest wójt (burmistrz, prezydent). Organ wykonawczy, w trakcie wyłożenia projektu studium bądź planu miejscowego, w celu wglądu przez społeczność lokalną, organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi w projektach aktów planistycznych rozwiązaniami. Ponadto z przeprowadzonej dyskusji sporządza

⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 roku, II SA 995/99, ONSA 2000/4/173.

⁸⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 104.

⁸⁸ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 roku, IV SA 1683/98. Lex nr 48260.

⁸⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 1 kwietnia 2009 roku, IG.VI-TD-7042-47/09 (Dz. Urz. Opol. Nr 33, poz. 604).

protokół a wykaz uwag zgłoszonych podczas dyskusji publicznej przedkłada radzie gminy wraz z projektami sporządzonych aktów planistycznych⁹⁰.

Zamiarem ustawodawcy był czynny udział społeczności lokalnej w pracach planistycznych. Jednak już teraz można stwierdzić, że dyskusja publiczna w niewielkim stopniu jest przedmiotem zainteresowania mieszkańców gminy. Z pewnością stanowi to o słabości planowania przestrzennego⁹¹.

Jak już wspomniano wyżej, do projektu studium oraz planu mogą być wnoszone uwagi. Możliwość ich wniesienia nie jest uzależniona od wykazania interesu prawnego. Można zatem wnosić je w obronie własnego interesu prawnego, jak również w obronie interesów innych osób⁹². Może być to poparcie, ale i również krytyka wyrażona pod adresem projektowanych dokumentów. Uwaga nie wymaga uzasadnienia. Przekroczenie terminu do jej złożenia powoduje pozostawienie bez rozpatrzenia. Pomimo że jest to termin proceduralny, to sporządzenie aktów planistycznych gminy następuje w formie chronologicznie ułożonych czynności. Czynności te następują po sobie, wpływając na kolejne etapy procesu. Dlatego też, odmiennie niż w kodeksie postępowania administracyjnego, dwudziestojednodniowy termin nie podlega przywróceniu, bowiem projekty dokumentów planistycznych poddawane są kolejnym fazom⁹³. W tym przypadku nie mają więc zastosowania przepisy o przywróceniu terminu, wynikające z kodeksu postępowania administracyjnego, gdyż przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują przywracania terminów ustalonych w tym postępowaniu. Jak podkreślił w swoim wyroku NSA, treść ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje obowiązku przedkładania organom gminy do oceny spóźnionych uwag⁹⁴.

Wprawdzie organ planistyczny, w tym przypadku wójta (burmistrz, prezydent) traktować można jako „organ pierwszej instancji” w sprawie rozpatrzenia uwag, to jednak, na co zwraca słuszną uwagę T. Bąkowski, „uwaga nie jest środkiem prawnym służącym do ochrony prawnego interesu jednostki. Stąd też rozstrzygnięcie w sprawie wniesienia uwagi nie rodzi po stronie wnoszącego uwagę procesowego uprawnienia do jego zaskarżenia w administracyjnym toku instancji, tak jak to występuje w odniesieniu do decyzji administracyjnych oraz niektórych postanowień wydawanych na podstawie k.p.a.”⁹⁵. Wójt (burmistrz, prezydent) zachowuje wniesione uwagi w dokumentacji prac planistycznych. Uwagi mogą dotyczyć wyłącznie treści merytorycznych planu i nie można ich składać pod adresem prognozy oddziaływania na środowisko⁹⁶. Wprawdzie z ustawy, w przypadku procedury sporządzenia studium, nie wynika wprost obowiązek

⁹⁰ Zob. art. 11 pkt 10 i 12 oraz art. 17 pkt 9 i 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁹¹ P. Śleszyński, *Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5, s. 46.

⁹² Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 53.

⁹³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 179.

⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2007 roku, II OSK 1794/06, Lex nr 334313.

⁹⁵ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 73.

⁹⁶ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 182.

rozpatrzenia uwag, to jednak wniesione uwagi podlegają rozpatrzeniu i mogą zostać uwzględnione, bowiem lista uwag nieuwzględnionych zastaje przedstawiona radzie gminy⁹⁷.

Rozpatrzenie uwag do projektu planu następuje w terminie nie dłuższym niż 21 dni. Wójt (burmistrz, prezydent) wprowadza zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z rozpatrzenia uwag i w związku z tym w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Podobnie jak w przypadku studium, przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag. Jeżeli rada stwierdzi konieczność dokonania zmian w uzgodnionym i wyłożonym do publicznego wglądu projekcie aktu planistycznego, wówczas wymagane jest powtórzenie odpowiednich czynności. Od wypełnienia tego obowiązku ustawodawca nie przewidział żadnych odstępstw, zarówno w zakresie ponowienia uzgodnień w razie uwzględnienia uwag przez wójta, jak również w przypadku ponowienia czynności w niezbędnym zakresie przygotowanego projektu gminnych dokumentów planistycznych⁹⁸.

W przypadku negatywnych rozstrzygnięć wójta (burmistrza, prezydenta) w sprawie złożonych uwag (wniosków) dotyczących studium gminnego lub planu miejscowego, nie podlegają one zaskarżeniu do sądu administracyjnego. „Możliwość zaskarżenia działań planistycznych powstaje dopiero po podjęciu uchwał w sprawie wymienionych wyżej aktów”. Tym samym, przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego przepisy w zakresie środków odwoławczych od decyzji administracyjnych w procedurze sporządzania projektów aktów planistycznych nie mają zastosowania. Należy przyjąć jednak za T. Bąkowskim, że w sytuacji tej posiłkować się można uproszczonym postępowaniem administracyjnym, wynikającym z kodeksu postępowania administracyjnego w sprawach skarg i wniosków. Jak wskazał autor, formą rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta) jest zawiadomienie będące czynnością materialno-techniczną⁹⁹. Zainteresowanym pozostaje inna droga obrony swych praw, wynikająca z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym¹⁰⁰, polegająca na zaskarżeniu uchwał planistycznych.

Zarówno studium jak i plan miejscowy uchwalane są przez radę gminy. Stanowisko to potwierdził także WSA¹⁰¹, wskazując, że to właśnie rada gminy jest organem kompetentnym do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto ponosi odpowiedzialność za kształt podjętej uchwały. Uchwalając studium, rada gminy rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. Załącznikiem do uchwały o uchwaleniu studium jest tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag. Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasad ich finansowania. Treść

⁹⁷ *Ibidem*, s. 120.

⁹⁸ Wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2007 roku, II SA/Łd 981/07, Lex nr 365363.

⁹⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 46 i n.

¹⁰⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁰¹ Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 roku, II S.A./Kr 3167/03, OwSS 2006/4/107.

uchwały stanowi część tekstową planu. Załącznikiem do uchwały jest część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia.

Uchwały dotyczące studium i planu zagospodarowania przestrzennego, wójt (burmistrz, prezydent) przedstawia wojewodzie, wraz z załącznikami¹⁰² oraz dokumentacją prac planistycznych¹⁰³ w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Uchwała rady gminy w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ogłaszana w dzienniku urzędowym województwa. Obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Zostaje także opublikowana na stronie internetowej gminy, co stanowi wcześniej nieznane rozwiązanie. Podkreślenia wymaga fakt, że plan zostaje podany do wiadomości społeczności lokalnej poprzez jego publikację. Nie jest dostarczany indywidualnie określonym podmiotom, społeczności miejscowej bowiem przy tworzeniu aktów planistycznych nie został nadany status strony postępowania. Również w tym przypadku rysuje się odrębność procedury planistycznej od postępowania administracyjnego. Ustawodawca nie przewiduje natomiast obowiązku ogłoszenia studium.

Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego, bądź też ich części odnoszących się do objętego nimi terenu. Potwierdza to zasadę, iż dla danego obszaru może obowiązywać wyłącznie jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁴.

¹⁰² Tekst i rysunek aktów planistycznych oraz wymagane rozstrzygnięcia.

¹⁰³ Przez dokumentację prac planistycznych należy rozumieć zbiór dokumentów, które powstały w procesie sporządzania i uchwalania aktów planistycznych. Zbiór tych dokumentów składa się z: 1) uchwały organów stanowiących gminy o przystąpieniu do sporządzenia studium gminnego lub planu zagospodarowania przestrzennego, 2) ogłoszeń prasowych i obwieszczeń o przystąpieniu do podjęcia prac planistycznych wraz z dowodami ich ogłoszenia, 3) zawiadomień instytucji i organów właściwych do uzgodnień i opinii (w przypadku studium wystarczające są kopie tych uzgodnień), 4) wykazu złożonych wniosków, 5) rozstrzygnięć organu sporządzającego projekty aktów planistycznych w sprawie rozpatrzenia wniosków, 6) wykazów materiałów planistycznych wraz z wnioskami wynikającymi z ich analizy, 7) dowodów przekazania projektów aktów planistycznych do zaopiniowania i uzgodnień, 8) wykazów opinii do projektów aktów planistycznych, 9) wykazu uzgodnień, 10) ogłoszeń i obwieszczeń prasowych o wyłożeniu projektów aktów planistycznych do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (obowiązek udostępnienia prognozy oddziaływania na środowisko dotyczy dyskusji publicznej przy tworzeniu projektu planu miejscowego, 11) protokołów z dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami, 12) wykazów uwag zgłoszonych do wyłożonych dokumentów, 13) rozstrzygnięć organu sporządzającego projekty aktów planistycznych w sprawie rozpatrzenia wniesionych uwag, 14) dowodów potwierdzających czynności ponawiane w związku z uwzględnieniem wniesionych uwag, 15) uchwały rady gminy o przyjęciu aktu planistycznego (w przypadku studium gminnego wynika to z art. 12 ust. 2), 16) informacji o składzie zespołu autorskiego projektów aktów planistycznych wraz z aktualnymi zaświadczeniami o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, 17) w przypadku projektu planu miejscowego dołącza się także: prognozę skutków finansowych, zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, prognozę oddziaływania na środowisko. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, §12, (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, §9, (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

¹⁰⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 kwietnia 2009 roku, 9/08 (Dz. Urz. Kujaw. 2009/50/1062).

Zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, ale także studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może nastąpić tylko w takim trybie, w jakim akty te są uchwalane¹⁰⁵. W orzecznictwie NSA odnoszącym się do art. 27 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁶ przyjęło się, iż każde naruszenie trybu postępowania oraz właściwości organów w procesie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzania zmian do tego planu, powoduje nieważność uchwały. Teza powyższej treści została wyrażona w wyroku Sądu Najwyższego, w której czytamy: „ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zawiera szczegółowe unormowania regulujące procedurą dokonywania zmian w obowiązującym planie. Przewiduje obowiązek dokonania we właściwych terminach odpowiednich czynności zarówno przez radę, jak i przez zarząd miasta”¹⁰⁷. Pogląd ten zachowuje swoją aktualność w obecnej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując także na istotne naruszenie trybu sporządzania lub zmiany aktów planistycznych. Treść art. 27 ustawy, dotycząca zmiany opracowanych już gminnych aktów planistycznych, wskazuje na konieczność zachowania ustalonego trybu postępowania, bez możliwości pominięcia przewidzianych czynności¹⁰⁸. Procedura w przedmiocie zmiany planu miejscowego jest swoistym postępowaniem legislacyjnym, którego celem jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego¹⁰⁹. W orzecznictwie spotkać można także nieco odmienne stanowisko wskazujące jednak na to, że zmiana planu nie zawsze wymaga powtórzenia wszystkich czynności w ramach procedury planistycznej. Oczywiście dotyczy to tylko nieistotnego naruszenia prawa, czyli takiego, które nie ma wpływu na treść podjętej uchwały. Taki właśnie pogląd wyraził WSA, w którego wyroku czytamy: „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego polegająca na uściśleniu i zmniejszeniu stawki jednorazowej opłaty uiszczanej w przypadku zbycia nieruchomości nie dotyka żadnego z elementów planistycznych, które podlegałyby uzgodnieniom, wyłożeniu do publicznego wglądu lub uwagom osób zainteresowanych, a dotyczyła jedynie kwestii ubocznej, nienależącej treściowo do planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku takiej zmiany nie można przyjmować, że powinna zostać powtórzona cała procedura planistyczna, gdyż byłaby ona pozbawiona sensu w jakimkolwiek swoim fragmencie, a spowodowałaby nowe koszty i komplikacje proceduralne”¹¹⁰.

W tym miejscu wskazać należy, iż zmiana dotychczasowego studium w zakresie niektórych obszarów gminy, stosownie do §8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium, podlega wyłożeniu do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium, oczywiście z wyróżnieniem projektowanych zmian¹¹¹.

¹⁰⁵ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, TWIGGER, Warszawa 2003, s. 29 i n.

¹⁰⁶ Tekst jedn. Dz. U z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.

¹⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 7 maja 1997 roku, III RN 21/97, OSNP 1997/22/429.

¹⁰⁸ Wyrok z dnia 30 czerwca 2006 roku, II SA/Wr 204/06, NZS 2007/4/64.

¹⁰⁹ Wyrok WSA z dnia 21 maja 2007 roku, IV SA/Wa 2321/06, Lex nr 355285.

¹¹⁰ Wyrok WSA z dnia 23 kwietnia 2007 roku, II SA/Kr 1294/06, OwSS 2007/4/90.

¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku, w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Cała procedura sporządzenia aktów planistycznych gminy, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odbywa się na koszt gminy. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, w której koszt sporządzenia lub zmiany studium wynika z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Wówczas czynności te obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa bądź powiatu. Gmina nie ponosi także kosztów zmiany studium w przypadku odmiennego, od wcześniej przedstawionego, stanowiska organów uzgadniających¹¹². Również w przypadku sporządzenia planu miejscowego ustawodawca odciąża budżet gminy i koszty jego opracowania przenosi odpowiednio na budżet państwa, województwa, powiatu, jeżeli sporządzenie planu jest w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim bądź powiatowym. Ponadto koszt sporządzenia planu miejscowego obciąża także inwestora realizującego inwestycję celu publicznego w części, w jakiej jest ona bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji¹¹³.

Procedury sporządzania aktów planowania przestrzennego gminy są do siebie w znaczniej mierze zbliżone. Pomimo że wiele etapów jest powielonych, to jednak występują elementy, które różnicują oba tryby. Zarówno jedna, jak i druga procedura zostały przez ustawodawcę sformalizowane. Objęcie sporządzenia omawianych dokumentów odrębnymi procedurami, w dużej mierze uzależnione jest od funkcji, jaką każdy z tych dokumentów ma do spełnienia.

Jak już wielokrotnie wskazywałam studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako ustawowo opracowane akty planistyczne gminy, przybierają postać uchwały. Uchwała ta jest dokumentem legislacyjnym tworzonym przez radę gminy. Nie ma więc formy decyzji, charakterystycznej dla przepisów kodeksu postępowania. Jeżeli ustawodawca przewidziałby dla aktów planistycznych gminy formę takiej właśnie decyzji, wskazałby o tym wprost. Jednak tego nie uczynił. Co więcej, w treści art. 5 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego ustanowił zasadę, iż jeżeli przepisy szczególne stanowią, że dane postępowanie, bądź też określone czynności procesowe powinny być prowadzone według przepisów o postępowaniu administracyjnym, wówczas decyzje administracyjne wydawane są na zasadach i w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym¹¹⁴. W procesie tworzenia gminnych dokumentów planistycznych takich uregulowań nie odnajdujemy. Plan nie jest więc indywidualną decyzją administracyjną, wskazaną w kodeksie postępowania administracyjnego.

Jak wskazuje doktryna, plan jest jednak szczególnego rodzaju rozstrzygnięciem podejmowanym w administracji publicznej. Planowanie natomiast szczególnego rodzaju procedurą decyzyjną, której efektem jest właśnie plan. Plan stanowi więc szczególną

¹¹² Zob. art. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹³ Zob. art. 21 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹⁴ M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2000, s. 105.

postać decyzji i jest jedną z faz działania administracji¹¹⁵. Jego cechą, w odróżnieniu od decyzji jednostkowych, jest kompleksowy charakter. Dlatego też w znacznie większym stopniu niż decyzje jednostkowe dotyczy przyszłości¹¹⁶.

Przestrzeganie procedury opracowania aktów planistycznych gminy stanowi gwarancję dla zabezpieczenia praw podmiotów uczestniczących w tych pracach, ale także należyte zapewnienie realizacji zadań, nałożonych na organy gminy. Prawne uregulowanie procedury tworzenia aktów planistycznych gminy powoduje, iż zaistniałe w tym trybie uchybienia mogą mieć wpływ na przyszłe rozstrzygnięcia, wydawane przez organy administracji. To właśnie jedną z podstaw materialnoprawnych tych rozstrzygnięć będzie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹¹⁷. Procedura sporządzania i uchwalania gminnych aktów planowania przestrzennego stanowi gwarancję dla realizacji ustaleń w nich zawartych. Pomimo że nie jest to typowa procedura administracyjna, regulowana normami proceduralnymi wynikającymi z kodeksu postępowania administracyjnego, to zdecydowanie można powiedzieć, że jej celem jest właśnie stworzenie gwarancji proceduralnych.

3. Pojęcie gwarancji i rodzaje gwarancji

Punktem wyjścia do określenia pojęcia gwarancji jest bezwzględnie, będąca najwyższym aktem prawnym w państwie, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej¹¹⁸. Stanowi ona jedyne źródło prawa dla funkcjonowania wszystkich organów w państwie, w tym także organów administracji.

Jedną z zasad funkcjonowania administracji publicznej jest zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP)¹¹⁹. W państwie prawa działalność organów administracji oparta jest na przepisach prawnych wynikających z norm konstytucyjnych. To właśnie konstytucja wyznacza rolę administracji w realizowaniu funkcji państwowych. W świetle obowiązującej konstytucji Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym realizującym zasady sprawiedliwości społecznej. Administracja ma wyznaczone zadania, a ich realizacja polega na zapewnieniu ochrony socjalnej, bezpieczeństwa, zdrowia oraz innych konstytucyjnych praw i wolności¹²⁰. Działania administracji w demokratycznym państwie prawnym, w zakresie nakładania na obywateli obowiązków, muszą być precyzyjnie określone w aktach normatywnych co najmniej rangi ustawowej¹²¹. Bogate orzecznictwo w tej materii dostarcza nam wiele przykładów. Teza powyższej treści

¹¹⁵ E. Knosala, *Decyzje i doradztwo w administracji publicznej. Studium a nauki administracji i prawa administracyjnego*, WSEiA, Bytom 2003, s. 73.

¹¹⁶ E. Knosala, *Plan jako szczególny rodzaj decyzji w działaniu administracji publicznej*, [w:] E. Knosala, L. Zachorko, A. Matan, *Nauka administracji*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 96 i n.

¹¹⁷ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1987, s. 214 i n.

¹¹⁸ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹¹⁹ Zasada ta po raz pierwszy do polskiego porządku ustrojowego wprowadzona została na podstawie nowelizacji Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku.

¹²⁰ Z. Leoński, *Nauka administracji*, C.H.BECK, Warszawa 2004, s. 32.

¹²¹ Wyrok SN z 22 października 1992 roku, III ANR 50/92, OSNC 1993/10/181.

została wyrażona 17 listopada 1982 roku w wyroku NSA. Sąd wyjaśnił, że organy administracji, wydając rozstrzygnięcia, nie mogą nakładać na obywateli obowiązków, ani też przyznawać uprawnień, jeżeli nie wykażą upoważnienia do dokonania tych czynności wynikającego z konkretnych przepisów prawa¹²². W demokratycznym państwie prawnym państwo rządzone jest prawem i prawo stoi ponad państwem. Funkcjonowanie organów oparte jest na prawie, które określa kompetencje organu i wyznacza jego działalność¹²³. Jak pisze A. Błaś „państwo prawa to państwo prymatu prawa nad polityką i ekonomią”¹²⁴.

Znaczącą częścią zasady demokratycznego państwa prawa jest zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zwana też zasadą praworządności. Przy czym zasada praworządności to działanie w granicach prawa, zgodnie z elementami porządku prawnego. Natomiast zasada legalności to działanie oparte na podstawie prawnej¹²⁵. Administracja publiczna działa na podstawie i w granicach prawa, jest związana prawem. Oznacza to, że nie może podjąć działań sprzecznych z obowiązującymi ustawami oraz aktami wykonawczymi. Nie może podejmować czynności, które nie byłyby określone przez prawo. Działania organów administracji związane są z wykonywaniem zadań publicznych określonych prawem. To właśnie przepisy prawa określają formy oraz procedury funkcjonowania organów administracyjnych. Należy więc zgodzić się ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, że to po stronie ustawodawcy istnieje obowiązek szanowania proceduralnych aspektów zasad demokratycznego państwa prawa¹²⁶. Działanie na podstawie prawa „oznacza obowiązek wykazania się odpowiednią podstawą prawną w każdym działaniu organu władzy publicznej, przy czym w stosunkach z podmiotami niepodlegającymi danemu organowi podstawę tę może stanowić tylko należycie ogłoszony przepis o mocy powszechnie obowiązującej”¹²⁷. Podkreślić należy, iż zasada praworządności odnosi się nie tylko do organów administracji. Dotyczy ona także obywateli, którzy na co dzień stykają się z administracją. Obywatele także muszą przestrzegać nałożonych obowiązków, uregulowanych w normach prawnych¹²⁸.

Warunkiem przestrzegania praworządności są gwarancje. Rozumieć je można jako „całokształt czynników i środków zabezpieczających w sposób trwały jej realizację”¹²⁹. Do najczęściej występujących w literaturze klasyfikacji gwarancji należy podział na gwarancje formalne i materialne.

Gwarancje formalne (prawne lub instytucjonalne) to środki o charakterze instytucjonalnym, stworzone i stosowane przez państwo dla zapewnienia praworządności.

¹²² Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 roku, II SA 1474/82, ONSA 1982/2/107.

¹²³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 15.

¹²⁴ A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, (red.) J. Łukasiewicz, Rzeszów – Cisna 2002, s. 15.

¹²⁵ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 101.

¹²⁶ Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 roku, K 26/97, OTK 1997/5-6/64. – uzasadnienie.

¹²⁷ H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 108.

¹²⁸ E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001, s. 64.

¹²⁹ A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8–9, s. 217.

Szczególną gwarancję stanowi system kontroli nad organami administracji zarówno kontroli zewnętrznej, jak i wewnętrznej¹³⁰. Chodzi więc o kontrolę wykonywaną przez sądy administracyjne, Trybunały Stanu i Konstytucyjny, Najwyższą Izbę Kontroli, Prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, jak również o kontrolę na szczeblu europejskim. Formalne zasady praworządności zostały także przeniesione na grunt przepisów art. 6 i 7 kodeksu postępowania administracyjnego¹³¹.

Zastanówmy się, jakiego rodzaju gwarancje formalne należy odnieść do interesujących nas zagadnień. Z całą pewnością gwarancję tę stanowić będzie szczegółowo wskazana procedura opracowania dokumentów gospodarowania przestrzenią w gminie. Ustalony tok procedury zapewnia kompleksowość podejmowanej decyzji¹³². Stanowi gwarancję podjętych rozstrzygnięć. Wskazana przez ustawodawcę procedura wymusza na organach gminy nakazy realizacji trybu sporządzenia dokumentów planistycznych poprzez zachowanie wskazanych terminów (np.: składania wniosków i uwag), ogłoszenia o podjęciu prac, dokonanie uzgodnień, uzyskanie niezbędnych opinii. Przepisy proceduralne wskazują także na konieczność zebrania obszernych materiałów planistycznych, jak również zorganizowania spotkania ze społecznością lokalną. Częścią procedury jest sporządzenie prognozy skutków finansowych planu miejscowego. To właśnie ustawowo wskazana procedura, którą śmiało można nazwać procedurą planistyczną, zapewnia konieczność uwzględniania różnych dziedzin ochrony środowiska. Enumeratywnie przeprowadzony tok procedury zapewnia wszczęcie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a co za tym idzie opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. Nie możemy zapomnieć także o podstawowym dokumencie przyrodniczym, którym jest ekofizjografia. Ważnym i zagwarantowanym elementem tworzenia studium gminnego i planu miejscowego jest zainicjowanie postępowania wпадkowego, dotyczącego wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne. Wskazana ustawowo procedura wymusza ochronę środowiska w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Uchwała w sprawie opracowania tych dokumentów, jak każda uchwała rady gminy podjęta w sprawie z zakresu administracji publicznej, podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego z art. 101 ustawy o samorządzie gminnym¹³³. Z konstrukcji tego przepisu wynika, „iż przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kształtowany jest na innych zasadach niż w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami k.p.a.. Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia przedmiotową uchwałą rady gminy otwiera dopiero drogę do merytorycznego rozpoznania (oceny) sprawy”¹³⁴. Wymienione tu elementy procedury są prawnie zagwarantowane, co

¹³⁰ E. Ura, *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 141.

¹³¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 102.

¹³² M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju*, „Państwo i Prawo” 1976, z. 5, s. 78.

¹³³ Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 roku, II OSK 1765/07, Lex nr 437511.

¹³⁴ Postanowienie NSA z dnia 5 listopada 2010 roku, II OZ 703/10, Len nr 743861.

stanowi o ich bezwzględnym zastosowaniu. Naruszenie tych zasad powoduje nieważność uchwały w sprawie opracowania aktów planistycznych gminy.

Drugą kategorią gwarancji są gwarancje materialne, które stwarzają „ogólną atmosferę życia publicznego, sprzyjają poszanowaniu i przestrzeganiu prawa”¹³⁵. To całościowy kształt czynników o charakterze społecznym, politycznym, ekonomicznym. Składają się na nie warunki społeczne, oddziałujące na kształt i zmiany prawa oraz praktykę jego realizacji¹³⁶.

Odnosząc gwarancje materialne na grunt omawianego zagadnienia, należy przede wszystkim skorzystać z uregulowań prawnych zawartych w ustawie prawo ochrony środowiska. Ustawa ta odgrywa znaczącą rolę w zakresie ochrony środowiska, bowiem jej treść stanowi, że zrównoważony rozwój i ochrona środowiska są podstawą do sporządzania studium gminnego i planu miejscowego. W dokumentach tych zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska¹³⁷. Jednak ochrona zasobów środowiska realizowana jest także na podstawie wielu innych ustaw, a także przepisów szczególnych¹³⁸, gdyż regulacja obejmująca ochronę środowiska jest stosunkowo obszerna. Charakterystyki tych przepisów dokonuję w rozdziale V, podrozdziale dotyczącym treści planu miejscowego. W tym miejscu wymienię tylko niektóre regulacje, dotyczące np.: rodzinnych ogrodów działkowych¹³⁹, obwodów łowieckich¹⁴⁰, terenów zieleni¹⁴¹, lasów¹⁴², gospodarowania wodami¹⁴³, ochrony przed promieniowaniem jonizującym¹⁴⁴, gospodarowania odpadami¹⁴⁵, ochrony gruntów rolnych i leśnych¹⁴⁶, form ochrony przyrody, tj. parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów Natura 2000. Zagadnienia te zawarte w przepisach materialnych stanowią gwarancję ich uwzględnienia w aktach planowania przestrzennego gminy.

¹³⁵ A. Burda, *Instytucjonalne gwarancje...*, s. 218.

¹³⁶ Z. Kmieciak, *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2000, s. 53.

¹³⁷ Zob. art. 72 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹³⁸ Zob. art. 81 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹³⁹ Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.).

¹⁴⁰ Ustawa z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.).

¹⁴¹ Zob. art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220).

¹⁴² Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).

¹⁴³ Ustawa z 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 145).

¹⁴⁴ Ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz.U. z 2012, poz. 264).

¹⁴⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.).

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

Gwarancje formalne, jak również gwarancje materialne służą zabezpieczeniu realizacji nałożonych na gminy zadań z zakresu ładu przestrzennego i ochrony środowiska. Zapewniają, iż zasady zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego oraz ochrony środowiska, znajdują swoje jednoznaczne odzwierciedlenie w procedurze planistycznej, a tym samym w opracowanych i uchwalonych gminnych dokumentach planowania przestrzennego.

4. Uwagi końcowe

Przygotowanie gminnych aktów planistycznych objęte zostało ustawowo wskazaną procedurą. To właśnie w procedurze planistycznej następuje ustalenie przeznaczenia terenów na określone cele oraz wskazanie zasad ich zabudowy. Prowadzi to do bardzo czytelnego wniosku, z którego wynika, że ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca nadał charakter proceduralny. Wyzaczył przy tym szczegółowy tryb opracowania gminnych aktów planowania przestrzennego. Jednocześnie wskazał, że przestrzeganie zasad sporządzenia gminnych dokumentów planistycznych stanowi o ich prawidłowości, naruszenie bowiem trybu sporządzania, powoduje nieważność uchwały organów gminy. Procedury tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały sformalizowane. Czy działania ustawodawcy w tym zakresie są uzasadnione? Zdecydowanie tak. Procedury opracowania omawianych dokumentów są do siebie zbliżone, jednak nie są identyczne. Te właśnie procedury stanowią gwarancję realizacji ustaleń w nich zawartych.

W demokratycznym państwie prawa działania administracji są zgodne z uchwalonym porządkiem prawnym. Administracja publiczna działa w oparciu o zasadę praworządności, a więc na podstawie i w granicach prawa. Przestrzeganie praworządności zapewniają gwarancje, wśród których wyróżniamy gwarancje formalne i materialne.

Ustawodawca przewidział odstępstwo od szczegółowo wyznaczonego trybu proceduralnego i wprowadził także możliwość zastosowania procedury uproszczonej w przypadku zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej.

Należy w tym miejscu przypomnieć jeszcze jedno zagadnienie. Wiemy, że procedura tworzenia studium gminnego i planu miejscowego jest procedurą niezwiązaną z procesem stosowania prawa. Procedura ta, pomimo jej decyzyjnego charakteru, jest procedurą szczególnego rodzaju. Na czym więc polega jej wyjątkowość? Pomimo że jest to procedura, a więc zaplanowany i dokładnie zrealizowany proces, nie jest jednak charakterystyczna dla przepisów kodeksu postępowania administracyjnego. W kwestii tej wielokrotnie wypowiedziało się już orzecznictwo, uznając, że postępowanie w sprawie opracowania gminnych aktów planistycznych nie jest określone przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. W literaturze ten rodzaj procedury określany jest mianem procedury prawno-organizacyjnej, związanej z wykonywaniem zadań administracji państwowej.

Rozdział IV

Rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w realizacji zadań ochrony środowiska

1. Uwagi wstępne

Gospodarowanie przestrzenią na szczeblu gminy jest jej zadaniem własnym. Katalog tych zadań odnajdujemy w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym¹, w którym ustawodawca na pierwszym miejscu wymienia sprawę z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Zasady i tryb realizacji tych zadań regulują między innymi ustawy: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², Prawo ochrony środowiska³, Prawo wodne⁴, o ochronie przyrody⁵ oraz o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (powoływana w pracy także jako ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku)⁶. To właśnie te akty prawne wymagają, aby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględniało w swojej treści zagadnienia środowiskowe, w celu ochrony ciągłych procesów przekształceń środowiska w wyniku gospodarowania przestrzenią.

Można powiedzieć, że całościowy tok prac nad studium stwarza jedyną możliwość szerszego spojrzenia na gminę jako na całość funkcjonalno-przestrzenną. Jest to moment dokonania dogłębnej analizy polityki przestrzennej gminy z celami ekologicznymi, ekonomicznymi i społecznymi. Ustalona gradacja tych celów w istotny sposób wpłynie na potencjalne wystąpienie zagrożeń środowiskowych⁷. Zakres przewidywanych skutków środowiskowych, określony zostaje poprzez sporządzenie, bardzo ważnych dokumentów, którymi są ekofizjografia oraz prognoza oddziaływania na środowisko. Ustawodawca wprowadził także możliwość ochrony, stanowiącej *novum* w polskim systemie prawnym, sieci obszarów Natura 2000. Oczywiście nie są to jedyne elementy studium w zakresie ochrony środowiska. W katalogu zawartości treści studium odnajdujemy także odniesienia do rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz zasad i kierunków jej kształtowania, jak również do gospodarowania wodami. Tak więc realizacja zasad

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 647).

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 145).

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220).

⁶ Ustawa z dnia 3 października 2008 roku (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).

⁷ G. Korzeniak, *Prognozowanie wpływu ustaleń planu na środowisko*, [w:] Poradnik – Gospodarka Przestrzenna Gmin, T.V, IGPIK, Kraków 1998, s. 91 i n.

ochrony środowiska, a tym samym zadań własnych gminy w tej materii, rozpoczyna się już na etapie opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

2. Charakter prawny i pojęcie studium gminnego

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy jest nową, nieznaną wcześniej, instytucją wprowadzoną do polskiego systemu prawnego przez poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Uchwalane jest przez radę gminy w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Tezę tę potwierdził także w wyroku WSA, wskazując, iż studium służy gminie do określenia kierunków jej polityki przestrzennej. To właśnie treść studium wyznacza z zasady ogólne kierunki działalności i wskaźniki dla wszystkich obszarów. Zawiera perspektywiczną diagnozę zagospodarowania przestrzennego i określa politykę gminy w tym zakresie⁹. Obligatoryjność przyjęcia studium ustawodawca zawarł w katalogu zadań własnych gminy. Projekt studium przygotowuje wójt (burmistrz, prezydent).

Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, jednak posiada cechy planu – programu decydującego o rozwoju gospodarczym gminy na przyszłość i dlatego stanowi podstawę sporządzenia przyszłego planu. Należy więc zgodzić się ze stanowiskiem Z. Niewiadomskiego, że studium pełni funkcję aktu polityki rozwoju przestrzenno-gospodarczego, szczególnie tam, gdzie gmina nie posiada strategii rozwoju gospodarczego¹⁰. Warto w tym miejscu wskazać na tezę wyroku NSA¹¹, stwierdzającą jednoznacznie, że studium nie jest aktem ustanawiającym przepisy gminne. Teza wyroku była powtórzeniem treści pierwszej części art. 6 ust. 7 obowiązującej ówczesnie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) i rozstrzygała wątpliwości, jakie pojawiły się w praktyce przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Sens tej tezy można jednak odnieść także do obecnego sformułowania art. 9 ustawy z 2003 r., iż studium nie jest aktem prawa miejscowego. Studium nie ma więc mocy aktu powszechnie obowiązującego. Określa politykę przestrzenną gminy i wiąże organy gminy w przyszłych pracach nad planem miejscowym. Określany w doktrynie mianem aktu kierownictwa wewnętrznego, wskazuje kierunki i sposoby działania organów przy sporządzaniu przyszłego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak jednak podkreślił NSA¹², studium nie wiąże rady gminy na etapie wszczęcia postępowania planistycznego, gdyż samo rozpoczęcie tej procedury nie jest jeszcze sporządzeniem planu miejscowego.

⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.

⁹ Wyrok WSA z dnia 11 lutego 2008 roku, II SA/GI 817/06, Lex nr 437513.

¹⁰ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2003, s. 24.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 roku, II SA 1960/00, Lex nr 81967.

¹² Wyrok NSA z dnia 13 września 2005 roku, II OSK 64/05, Lex nr 194989.

Potocznie określane jest jako studium uwarunkowań lub studium. Sama nazwa opracowania „studium” wskazuje na jego analityczno-badawczy charakter, a wnioski płynące z treści tego opracowania określają politykę przestrzenną gminy. To właśnie formę studium ustawa zastrzegła dla ustalenia kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, jak również wskaźników odnoszących się do zagospodarowania i użytkowania tych terenów¹³. Studium jest aktem wewnętrznym i adresowane jest głównie do służb i organów gminy, które odpowiedzialne są za sprawy ładu przestrzennego¹⁴. Ponadto jest dokumentem poprzedzającym wykonanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest jednak etapem uchwalenia tego planu¹⁵. Powinno być sporządzone przed przystąpieniem do prac nad planem. Pomimo że obowiązek ten nie wynika z ustawy, to należy przyjąć, iż opracowanie prawidłowego planu zagospodarowania przestrzennego powinno być dokonane na podstawie treści już istniejącego studium¹⁶. Jak podkreśla J. Babel, studium musi być uchwalone przed przystąpieniem do prac nad planem miejscowym bądź jego zmianą. Niedotrzymanie tego warunku może skutkować nieważnością uchwały rady gminy inicjującą wszczęcie procesu planistycznego¹⁷. Teza powyższej treści wyrażona została także w wyroku WSA, w której organ ten zdecydowanie stwierdził, iż „trudno uznać za prawidłową taką kolejność działań, w których najpierw przystępuje się do sporządzenia projektu planu w sytuacji, gdy brak jest jeszcze ostatecznej wersji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania”. Studium stanowi podstawę dla dalszych prac planistycznych¹⁸.

Myślę, że należy także zgodzić się ze stanowiskiem J. Paryska, który uważa, iż studium interpretować można jako zbiór założeń i wytycznych dla kształtu przyszłej polityki przestrzennej gminy, jak również przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego. Autor określa studium mianem opracowania przedplanowego, sytuując je jednak znacznie wyżej w stosunku do innego rodzaju opracowań (analiz, prognoz), nieodłącznie związanych z pracami nad tym dokumentem¹⁹.

Zgodnie z treścią art. 87 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, od 11 lipca 2003 roku każda gmina musi mieć uchwalone studium. Jest więc to akt obligatoryjny, którego posiadanie, w przeciwieństwie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest obowiązkiem gminy. Potwierdzenie takiego stanu rzeczy odnajdujemy także w art. 14 ust. 5 wspomnianej ustawy, zgodnie z którym organ wykonawczy przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego „[...] wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium [...]”. Aby

¹³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 17 listopada 2004 r., „Wspólnota” 2004, nr 26.

¹⁴ E. Radziszewski, *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 39.

¹⁵ D. Bzdyra, *Istota planowania przestrzennego*, [w:] *Wybrane problemy prawa publicznego i administracyjnego*, (red.) W. Bednarek, J. Dobkowski, WUWM, Olsztyn 2004, s. 54.

¹⁶ B. Bodziany, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Zagospodarowanie przestrzenne*, PCB, Warszawa 1998, s. 22.

¹⁷ J. Babel, *Studium zagospodarowania*, „Wspólnota” 2000, nr 50, s. 37.

¹⁸ Wyrok WSA z dnia 27 listopada, II SA/Łd 473/07, Lex nr 381607.

¹⁹ J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Nauk. UAM, Poznań 2006, s. 121.

wójt (burmistrz, prezydent) mógł wywiązać się z tego obowiązku, konieczne jest więc podjęcie uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sporządzenie przez wójta (burmistrza, prezydenta) analizy zasadności przystąpienia do sporządzenia planu oraz jego zgodności z przewidywanymi ustaleniami studium, nie podlega wymogom ustawowym. Czynność ta pozostaje poza kontrolą, gdyż ustawodawca nie przewidział obowiązku przygotowania dokumentacji z jej przeprowadzenia²⁰. W związku z powyższym należy uznać, iż brak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z pewnością uniemożliwi podjęcie prac zmierzających do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego.

Pozostając w zakresie rozważań 87 artykułu, jeszcze raz należy podkreślić cel, którym kierował się ustawodawca, a mianowicie, że pod rządami nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zachowują moc studia gminne uchwalone po dniu 1 stycznia 1995 roku. Tą zasadą ustawodawca umocnił pozycję studiów już istniejących i tym samym potwierdził obligatoryjność ich posiadania przez gminę. Wskazał na to również WSA, uznając, że jeżeli gmina nie posiada omawianego opracowania w dniu wejścia w życie ustawy, to ma obowiązek sporządzić i uchwalić studium zgodnie z jej przepisami²¹. Ustawodawca wyznaczył także termin jednego roku od dnia wejścia w życie ustawy dla gmin, które dotychczas nie przygotowały studium, na sporządzenie i uchwalenie tego dokumentu. Przewidziała również sankcję w postaci zarządzenia zastępczego, jeżeli rada gminy nie uchwali studium, bądź nie przystąpi do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określi w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim²².

Studium jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy. Oznacza to, iż dokument ten powinien obejmować swym zasięgiem granice terenu administracyjnego danej gminy. Ustawodawca nie przewidział więc możliwości uchwalenia studium tylko dla części gminy, jak również etapowego wykonywania prac, uznając, że jest to opracowanie kompleksowe. Przypomnijmy, iż poprzednio obowiązująca ustawa nie zawierała takich wskazań, co dawało możliwość opracowania studium dla części gminy. Należy więc uznać, że gmina może posiadać tylko jedno obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego²³. W praktyce niejednokrotnie budził wątpliwości następujący fakt: dlaczego gminy, pomimo nowych uregulowań prawnych, nie opracowują kolejnego studium, tylko dokonują zmiany już istniejącego? Dlatego, że to właśnie studium jest dokumentem całościowo obejmującym obszar gminy, i dodajmy, jedynym takim opracowaniem w tej materii. Zmiana studium musi być dostosowana do obecnie obowiązujących przepisów, podkreślając tym samym jego indywidualność i ważność.

²⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2005, s. 144.

²¹ Wyrok WSA z dnia 27 maja 2008 roku, II SA/Gd 209/07, Lex nr 515299.

²² Zob. art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²³ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 190.

Opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru gminy, nie może obejmować terenów innych gmin. Każda gmina samodzielnie prowadzi lokalną politykę przestrzenną. Odpowiedzialna jest za sprawy lokalne na swoim terenie, dlatego też nie może ingerować w sprawy polityki przestrzennej sąsiadujących gmin. Nie oznacza to jednak, że opracowanie studium tylko w granicach jednej gminy, nie stwarza możliwości do współdziałania gmin w ramach prac planistyczno-projektowych, przewidzianych ustawą samorządową²⁴.

Wyznaczenie ściśle wskazanego obszaru dla studium nie oznacza, że dokument ten funkcjonuje tylko i wyłącznie w obrębie określonego terenu. Jego oddziaływanie może także wykraczać poza granice danej gminy, gdyż studium konkretyzuje nie tylko politykę przestrzenną właściwej gminy, ale i także uwzględnia wytyczne określone w ponadlokalnych aktach planowania²⁵.

Przyjmując ukształtowany już system aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego, którego podstawą jest podział na akty planowania ogólnego i specjalizacyjnego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zalicza się do aktów planowania ogólnego. „Ten rodzaj planowania ma za zadanie koordynować zagospodarowanie obszaru, który obejmuje”. Studium zostało więc wyłączone z aktów planowania specjalistycznego, ukierunkowanego na programy związane z dziedzinami życia społeczno-gospodarczego²⁶, których dualizm wyznaczył podział na programy samorządowe (wojewódzkie) oraz rządowe (centralne)²⁷.

W procesie przygotowania studium wyróżniamy trzy fazy prac. Pierwsza faza nazwana diagnozą, obrazuje zewnętrzną i wewnętrzną sytuację gminy. W tej fazie przeprowadza się wszelkie analizy oraz określa najistotniejsze problemy w sferze gospodarczej, społecznej i przyrodniczej. Określa się potencjalne rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne, konkretyzuje cele rozwoju gminy oraz wyłania problemy wymagające rozwiązania. Druga faza określa uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego. Ustala się w niej hierarchię możliwych problemów, a także szans ich rozwiązania. Wskazuje sposoby likwidacji konfliktów. Trzeci etap prac to prognozowanie kierunków rozwoju, sformułowanie wyników końcowych, określenie zasad polityki przestrzennej w gminie²⁸.

Stosownie do regulacji ustawowych studium pełni trzy podstawowe funkcje. Pierwszą, i jak pisze Z. Niewiadomski najważniejszą funkcją studium jest nadanie mu cech dokumentu formułującego zasady polityki przestrzennej, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego gminy. Pełni także funkcję planu gospodarczego, zwłaszcza w tych gminach, które nie posiadają strategii rozwoju gospodarczego. Jest więc nie tylko aktem polityki przestrzennej, ale także opracowaniem zawierającym

²⁴ Z. Niewiadomski (red.) *Ustawa o planowaniu...* s. 89.

²⁵ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 191.

²⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 52.

²⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne, zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 78.

²⁸ J. Babel, *Studium...*, s. 37.

podstawy rozwoju przestrzenno-gospodarczego, rozwój przestrzenny bowiem nie może funkcjonować bez rozwoju gospodarczego.

Kolejną funkcją studium jest koordynacja ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. „Studium jest szansą na integrację przestrzeni jako określonej całości”.

Ostatnią funkcją studium jest promocja gminy na zewnątrz. Dobrze skonstruowane studium może stanowić atrakcyjną ofertę dla potencjalnych inwestorów, jak również społeczności lokalnej, wiążącej swoje plany bytowe z terenem danej gminy. Przedstawia więc gospodarcze i przestrzenne możliwości rozwojowe gminy²⁹.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy stanowi także, o czym często zapominamy, podstawę tworzenia gminnych zasobów nieruchomości³⁰.

3. Elementy treści studium gminnego

3.1. Graficzna forma studium gminnego

Ustawodawca nie określa wprost zakresu merytorycznego studium. Wydaje się, iż czyni to świadomie, jego zawartość będzie bowiem różnorodna w zależności od rodzaju i potrzeb gminy. Wskazuje jednak na obowiązkowe elementy, wśród których niewątpliwie odnajdujemy odesłania do uwarunkowań przyrodniczych oraz wymagania co do kartograficznego przedstawienia studium.

Studium składa się z części tekstowej oraz graficznej, uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniach strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Część graficzną stanowi rysunek studium. W prawdzie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie charakteryzuje części graficznej studium, to jednak informacje te zawarte zostały w akcie wydanym przez Ministra Infrastruktury³¹. Projekt rysunku studium sporządza się na kopii mapy topograficznej, pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, lub na kopii wojskowej mapy topograficznej w skali od 1:5000 do 1:25000. Sporządzając materiały planistyczne niezbędne dla projektu studium, można stosować mapy zasadnicze, katastralne, fotomapy lub ortofotomapy oraz zdjęcia lotnicze i satelitarne (§ 5). Rysunek projektu studium powinien ustalać granice obszaru objętego studium lub jego zmianą, granice terenów zamkniętych, granice i oznaczenia obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych, w tym: terenów

²⁹ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu...* s.23 i n.

³⁰ Art. 24 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

³¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

górnictwych, terenów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, określenie granic obszarów, jak również symbole numeryczne i literowe wraz z objaśnieniem użytych oznaczeń i symboli. Oczywiście użyte oznaczenia i nazewnictwo muszą umożliwić jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z jego rysunkiem. Oprócz symboli numerycznych i literowych rysunek studium musi zawierać barwne oznaczenia graficzne i literowe, zapewniające jego czytelność i przejrzystość, w tym czytelność mapy, na której jest sporządzany. Oznaczenia te, nazwijmy je kolorystyczne, muszą umożliwić porównanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z projektami planów miejscowych, sporządzanych z ustaleniami studium (§ 7). Na ważność części graficznej studium gminnego uwagę zwrócił także Wojewódzki Sąd Administracyjny, uznając, że „nie można uznać za miarodajne naniesienie przez bliżej nieokreślony podmiot czerwonym długopisem wielokąta na nieczytelnej kopii graficznego dokumentu („kserokopia części graficznej studium”), określonego jako załącznik graficzny do studium. Nie można na podstawie takiego dokumentu, przy braku innych, w szczególności miarodajnej części tekstowej studium, czynić ustaleń co do przeznaczenia terenu w zakresie sposobu jego zagospodarowania”³².

3.2. Uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego

Ustawodawca zarysowuje treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, wyróżniając część określającą uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ponadto wskazuje, iż projekt studium powinien zawierać objaśnienia przyjętych rozwiązań oraz syntezę ustaleń projektu studium, jak również określać wpływ uwarunkowań na ustalenie kierunków i zasad zagospodarowania przestrzennego gminy (§ 4).

Uwarunkowaniami przestrzennego zagospodarowania gminy są okoliczności faktyczne istniejące już w chwili sporządzania studium. Są one niezależne od woli gminy, dlatego też gmina ich nie ustala lecz uwzględnia w studium³³. Stosownie do treści art. 10 ust.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają one wynikać z: dotychczasowego przeznaczenia, uzbrojenia i zagospodarowania terenu; stanu ładu przestrzennego oraz wymogów jego ochrony; stanu środowiska, rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, jakości i wielkości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, krajobrazu kulturowego i przyrody; stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; warunków i jakości życia oraz ochrony zdrowia mieszkańców; zagrożeń bezpieczeństwa ludności i mienia; możliwości i potrzeb rozwoju gminy; stanu prawnego gruntów; występowania terenów i obiektów chronionych na podstawie przepisów odrębnych; występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; zasobów wód podziemnych i udokumentowanych złóż kopalin; występowania terenów

³² Wyrok WSA z dnia 22 marca 2011 roku, II SA/Bk 1/11, Lex nr 786773.

³³ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...* s. 96 i 100.

górnictwa wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych³⁴; stanu systemów infrastruktury technicznej i komunikacji (uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej i gospodarki odpadami); zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych; wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej.

Kolejną materią tematyczną studium są kierunki zagospodarowania przestrzennego. Ten bardzo ważny element jest już samodzielnie ustalany przez gminę i stanowi wiążące wytyczne dla prac nad przyszłym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego³⁵. W art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przedstawione zostały kategorie ustaleń, które pogrupować możemy na kierunki i obszary. Wyróżniamy wśród nich: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów³⁶; kierunki i wskaźniki odnoszące się do użytkowania i zagospodarowania terenów³⁷, w tym tereny wyłączone spod zabudowy; kierunki rozwoju infrastruktury technicznej i komunikacji³⁸; kierunki i zasady kształtowania leśnej i rolniczej przestrzeni produkcyjnej³⁹; obszary i zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk; obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej⁴⁰; obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym⁴¹; obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary

³⁴ Stosownie do przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku (Dz. U. Nr 163, poz. 981), granice obszaru górnictwa i terenu górnictwa wyznacza organ koncesyjny, w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego. Obszarem górnictwa jest przestrzeń, w której granicach przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górnictwa związanych z wykonywaniem koncesji. Udzielenie koncesji na działalność w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych, wymaga uzgodnienia z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem). Uzgodnienie to następuje na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

³⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 96.

³⁶ Ustalenia normować powinny dopuszczalny zakres i ograniczenia zmian oraz określać wytyczne do miejscowego planu. Zob. § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu studium.

³⁷ Ustalenia te powinny zawierać minimalne i maksymalne parametry urbanistyczne. Ponadto uwzględniać zasady architektoniczne oraz zrównoważonego rozwoju. Wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy. Zob. § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie projektu studium.

³⁸ Ustalenia dotyczące tych kierunków powinny zmierzać do wykorzystania i rozwijania potencjału już istniejących systemów oraz przyszłych zamierzeń inwestycyjnych. Informacje te powinny stanowić wytyczne do określenia w przyszłych planach miejscowych. Zob. § 6 pkt 5 rozporządzenia w sprawie projektu studium.

³⁹ Dotyczy określenia terenów, w których planuje się zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zob. § 6 pkt 6 rozporządzenia w sprawie projektu studium.

⁴⁰ Ustalenie tych zasad powinno zawierać wytyczne dla ich określenia w planie miejscowym, wynikające z potrzeb ochrony zabytków i parków kulturowych. Park kulturowy może utworzyć, na podstawie uchwały, rada gminy. Dla takich obszarów obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zob. § 6 pkt 4 rozporządzenia w sprawie projektu studium.

⁴¹ Inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym są to wszelkie inwestycje o znaczeniu gminnym. Inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym to inwestycje o znaczeniu powiatowym, wojewódzkim i krajowym (art. 2 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

wymagające przeprowadzenia podziału i scaleń nieruchomości⁴²; obszary przestrzeni publicznej, jak również takie obszary, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, a w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów leśnych i rolnych na cele nieleśne i nierolnicze; obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych i powodzi; obszary lub obiekty, dla których wyznacza się w złożu filar ochronny⁴³; obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych⁴⁴; obszary wymagające rehabilitacji, rekultywacji lub przekształceń; granice terenów zamkniętych⁴⁵ wraz z ich strefami ochronnymi, oraz inne obszary problemowe⁴⁶ w zależności od potrzeb i uwarunkowań zagospodarowania danej gminy; obszary, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100kW, a także ich stref ochronnych, jeżeli na obszarze gminy przewiduje się ich wyznaczenie.

Jak wynika z powyższego, art. 10 ustawy wskazując zakres przedmiotowy studium, dokonuje podziału na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy. W gestii gminy znajduje się tylko jedna z kategorii spraw wskazanych przedmiotem studium gminnego, czyli kierunki zagospodarowania. Uwarunkowania przestrzennego zagospodarowania gminy nie są ustalane, lecz jedynie uwzględniane w treści studium. Przedmiot studium stanowi katalog otwarty, „przy czym ustawodawca wskazał minimalny, aczkolwiek obligatoryjny, zakres merytoryczny studium”. Jego uwzględnienie należy odnieść do indywidualnej sytuacji danej gminy, gdyż każdą gminę charakteryzują odmienne zjawiska⁴⁷. Zawarte w ustawie w art. 10 ust. 2 sformułowanie „w szczególności” wskazuje na brak konieczności uwzględniania każdego z kierunków zagospodarowania w treści studium. Szczegółowe zastosowanie regulacji ustawowej mogłoby stać się bezprzedmiotowe⁴⁸. Obowiązek uwzględnienia w studium wszystkich elementów kierunków zagospodarowania aktualizuje się jedynie wówczas, gdy w danej

⁴² Scalenie i podział nieruchomości reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami w art. 101 i 102 (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102 poz. 651 z późn. zm.)

⁴³ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego może w szczególności określić obiekty lub obszary, dla których wyznacza się filar ochronny, w granicach którego, ze względu na ochronę oznaczonych dóbr, wydobywanie kopaliny nie może być prowadzone albo może być dozwolone tylko w sposób zapewniający ochronę tych dóbr. Uregulowanie to odnajdujemy w art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).

⁴⁴ Na podstawie ustawy z dnia 7 maja 1999 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412, z późn. zm.), strefę ochronną stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady. Strefę ochronną oraz granice Pomnika Zagłady określa, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta), w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

⁴⁵ Tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. Art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

⁴⁶ Przez pojęcie obszar problemowy należy rozumieć obszar szczególnego zjawiska z zakresu gospodarki przestrzennej lub występowania konfliktów przestrzennych. (art. 2 pkt 7 u.p.z.p.).

⁴⁷ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 230 i n.

⁴⁸ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 63.

gminie wystąpi taka potrzeba⁴⁹. Analizując tę kwestię, należy jeszcze zwrócić uwagę na następujący fakt. W przypadku braku któregośkolwiek z ustawowych elementów kierunków zagospodarowania konieczne wydaje się, aby taką adnotację umieścić w treści studium. W zależności od potrzeb występujących w gminie mogą być to informacje np.: o braku ustanowienia na obszarze gminy terenów uzdrowisk, czy też niewyznaczeniu terenów wymagających scaleń i podziału nieruchomości, jak również niewskazaniu terenów, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym⁵⁰.

Wnosząc z powyższego, można uznać, iż pomimo ustawowych elementów studium, gmina, opracowując studium, ma swobodę w formalnym kształtowaniu jego treści. Ustawodawca wskazał jedynie, wynikające z treści wyżej cytowanego rozporządzenia, wymagania dotyczące części tekstowej i graficznej studium, z uwzględnieniem odnoszącym się do materiałów planistycznych, skali map, oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz udokumentowania całości prac planistycznych⁵¹.

W treści studium gminnego mogą znaleźć się postanowienia stwarzające obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikające z tzw. przepisów odrębnych, jak również z postanowień studium, dotyczących obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych oraz obszarów przestrzeni publicznej⁵². Obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tych dwóch przypadkach powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia jego ustalenia. Źródłem obowiązku przystąpienia do prac nad planem miejscowym, wynikającym z treści studium, jest przepis mówiący o wiążącym charakterze ustaleń studium dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych⁵³.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym, na którego wpływ mają zapisy koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Jak wskazuje K. Małysa-Sulińska, są to jedynie wytyczne dla kształtowania ustaleń studium, gdyż nie są bezpośrednio przenoszone do studium gminnego. Podobnie jak w poprzednim przykładzie, wytyczne dla kształtowania treści studium stanowią także ustalenia zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. Identyczne rozwiązania odnoszą się do programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. W tekście studium powinny być także określone wskazane w programach rządowych obszary rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym.

⁴⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 85.

⁵⁰ E. Kiełtyka (red.), *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Pieńsk*, Jeleniogórskie Biuro Planowania, Jelenia Góra 2007, *passim*.

⁵¹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 100.

⁵² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 63 i n.

⁵³ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 24 i n.

Ustaleniami, które warunkowo kształtują treść studium, są również inne opracowania, wśród których ustawa wymienia strategię rozwoju województwa oraz strategię rozwoju gminy. Ważne jest jednak, aby organy te posiadały tego rodzaju opracowania⁵⁴.

Znaczący wpływ na treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wywierają przepisy regulujące zagadnienia przyrodnicze. Zarówno w uwarunkowaniach, jak i kierunkach studium uwzględnia się wymogi ochrony środowiska i przyrody. Podyktowane jest to przede wszystkim jedną z bardzo ważnych zasad planowania przestrzennego, w zakresie przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, a mianowicie zasadą zrównoważonego rozwoju. Uwzględnianie tej zasady w planowaniu przestrzennym oznacza takie projektowanie wykorzystania przestrzeni, które zakłada zachowanie równowagi pomiędzy wszystkimi elementami środowiska, w którym bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń⁵⁵. Zrównoważony rozwój to zapewnienie trwałej poprawy jakości życia społecznego, opartej na wzajemnych powiązaniach w sferze gospodarczej, przyrodniczej, przestrzennej i społecznej⁵⁶.

Zawarcie tego nakazu w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego odnajdujemy także w art. 71 ustawy prawa ochrony środowiska. Ustawodawca kategorycznie wskazuje, iż podstawą sporządzenia i aktualizacji tego dokumentu jest właśnie zrównoważony rozwój. Dlatego też w swojej treści studium w szczególności określa rozwiązania niezbędne do zapobiegania i zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, jak również przywracania środowiska do właściwego stanu, oraz ustala warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie wszelkich walorów krajobrazowych.

Na warunki utrzymania równowagi przyrodniczej⁵⁷ i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w treści studium wskazuje również art. 72 wspomnianej wyżej ustawy. Zapewnienie tych wymogów powinno następować przez: 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalni, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalni oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż; 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania

⁵⁴ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 232.

⁵⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 29.

⁵⁶ J. Stochlak, *Zadania administracji samorządowej i rządowej w zakresie ochrony środowiska*, TWIGGER, Warszawa 2000, s. 40.

⁵⁷ Przez pojęcie równowagi przyrodniczej rozumie się stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych tworzonych przez składniki przyrody nieożywionej (art. 3 pkt 32 ustawy Prawo ochrony środowiska).

i kształtowania terenów zieleni; 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; 5) zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; 6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi⁵⁸ i ich skutkom; 7) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Ponadto w treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.

Wspomniane wymagania, wynikające z art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawodawca nakazał zawrzeć w dodatkowo sporządzanym dokumencie, określając go nazwą ekofizjografii. W ustawie odnajdujemy definicję opracowania fizjograficznego, przez którą należy rozumieć dokumentację sporządzaną na potrzeby opracowań planistycznych, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym tymi opracowaniami i ich wzajemne powiązania (ust. 5). Opracowanie ekofizjograficzne jest więc dokumentacją przyrodniczą, sporządzaną dla potrzeb prac planistycznych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, stanowiącą podstawę do zapewnienia realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, projektowanych terenów w zakresie zagospodarowania i zabudowy.

Cele i zasady sporządzania opracowania ekofizjograficznego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁵⁹. Treść § 6 rozporządzenia nakłada obowiązek oceny stanu i funkcjonowania środowiska poprzez ocenę: odporności środowiska na degradację oraz zdolności do regeneracji, stanu ochrony i użytkowania zasobów przyrodniczych, w tym różnorodności biologicznej, stanu zachowania walorów krajobrazowych oraz możliwości ich kształtowania, zgodności dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania obszaru z cechami i uwarunkowaniami przyrodniczymi, charakteru i intensywności zmian zachodzących w środowisku, stanu środowiska oraz jego zagrożeń i możliwości ich ograniczenia.

Wspomniane rozporządzenie określa także formę i zakres merytoryczny opracowania ekofizjograficznego, jak również miejsce tego dokumentu w toku prac nad przyszłym dokumentem planistycznym⁶⁰. W tym miejscu pojawia się znacząca uwaga. W rozporządzeniu odnajdujemy przepisy dotyczące sporządzenia opracowania

⁵⁸ Przez ruch masowy ziemi rozumie się powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spelzwanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby (art. 3 pkt 32a ustawy Prawo ochrony środowiska).

⁵⁹ Dz. U. Nr 155, poz. 1298.

⁶⁰ Z. Cichocki, *Problematyka ochrony przyrody w planowaniu miejscowym oraz wybrane zagadnienia dotyczące opracowań ekofizjograficznych i prognoz oddziaływania na środowisko*, [w:] *Otoczenie prawne planów miejscowych. Wiosenne seminaria szkoleniowe*, ZOIU, Wrocław 2004, nr 1, s. 52.

ekofizjograficznego na potrzeby planów miejscowych. Czyżby ustawodawca zapomniał o równie ważnym dokumencie, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy? Dla tego dokumentu, zgodnie z rozporządzeniem, nie jest przewidziana konieczność sporządzenia ekofizjografii. Rozbieżność ta wynika z różnorodności terminów wejścia w życie dwóch aktów prawnych. Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie opracowań ekofizjograficznych wydane zostało we wrześniu 2002 roku. Stosownie do ówczesnie obowiązujących przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska⁶¹, przez opracowanie ekofizjograficzne rozumiano dokumentację sporządzaną na potrzeby planów zagospodarowania przestrzennego. I właśnie w tym kontekście wydane zostało wspomniane rozporządzenie. Rozszerzenie obowiązku sporządzania opracowań ekofizjograficznych na studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin wprowadziła ustawa z dnia 19 lutego 2004 roku w sprawie zmiany ustawy – Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw⁶². Nie oznacza to jednak, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie powinno uwzględniać uwarunkowań przyrodniczych. Wymóg ten bowiem określony jest, o czym była już mowa, w ustawie Prawo ochrony środowiska i podlega wykonaniu. Ponadto znowelizowana ustawowa definicja wyraźnie wskazuje, że ekofizjografia jest dokumentem sporządzanym na potrzeby opracowań planistycznych, a opracowaniami tymi na poziomie gminy są dwa akty: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁶³. Ten właśnie kierunek kwalifikacji prawnej już nieco wcześniej reprezentował NSA⁶⁴, wskazując, że zawartość samego studium określona została zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w ustawie Prawo ochrony środowiska. „Wymogi te należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać „spójny” ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustaw, a także wtedy, gdy ich «ogólnikowość» i «hasłowość» nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium”. Błędne jest zatem stanowisko, dalej pisze w swoim uzasadnieniu sąd, zgodnie z którym opracowanie ekofizjograficzne dotyczy tylko planów zagospodarowania przestrzennego.

Do tej pory nie został wydany odrębny akt wykonawczy określający zasady sporządzania opracowania ekofizjograficznego dla potrzeb studium gminnego. Należy więc uznać, że przedmiotowe rozporządzenie ma zastosowanie do obu aktów planistycznych.

⁶¹ Zob. art. 72 ust. 5 ustawy prawo ochrony środowiska.

⁶² Dz. U. Nr 49, poz. 464.

⁶³ Przedmiotowe rozporządzenie w §3 ust. 1 wymienia także plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OwSS 2002, nr 4, poz. 103.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia wyróżnia się opracowanie podstawowe, które sporządza się przed podjęciem prac nad projektem planu zagospodarowania przestrzennego oraz opracowanie problemowe, wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi (§ 2 ust. 2). Opracowanie to może być wykonane przed lub w trakcie prac nad projektem planu (§ 3 ust. 2).

Opracowanie ekofizjograficzne sporządza się w dwóch częściach: części opisowej i w części kartograficznej. Oczywiście, bardzo ważne jest, aby opracowanie to zawierało aktualne informacje o stanie środowiska. W związku z tym powinno być wyczerpujące, przejrzyste, a co najważniejsze aktualne w zakresie uwarunkowań przyrodniczych na dzień przystąpienia do prac nad studium gminnym⁶⁵.

Część opisowa opracowania charakteryzuje strukturę złożonych układów przyrodniczych, wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska oraz zewnętrznych powiązań całego układu, procesy przyrodnicze i tendencje zmian w środowisku oraz strukturze różnorodności biologicznej. Dzieli się na dwie części. Pierwsza – część diagnostyczna, określa jakość środowiska oraz jego poszczególnych elementów, ocenia zdolność do regeneracji oraz wrażliwość na degradację, a także zgodność dotychczasowego zagospodarowania z uwarunkowaniami przyrodniczymi. Natomiast część druga, to część wnioskowa, w której uwzględnia się „określenie uwarunkowań ekofizjograficznych, w tym przydatność poszczególnych terenów dla rozwoju określonych funkcji z uwzględnieniem niezbędnej infrastruktury zapewniającej prawidłowe spełnienie tych funkcji (a także służące ochronie środowiska)”, wskazuje tereny ochrony walorów i zasobów przyrodniczych oraz ograniczenia wynikające z konieczności ich ochrony⁶⁶.

Ani w ustawie, ani w rozporządzeniu nie została zamieszczona informacja o kartograficznej skali opracowań ekofizjograficznych. Z praktycznego punktu widzenia wskazane byłoby, aby opracowanie ekofizjograficzne wykonać w tej samej skali, co przyszłe opracowanie planistyczne, w celu szczegółowego przeniesienia informacji przyrodniczej bezpośrednio na rysunek planu. Część kartograficzna opracowań powinna być wykonana na mapie, poświadczonej za zgodność z oryginałem potwierdzonym w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczegółowości opracowania ekofizjograficznego (§ 5 ust.1).

Omawiane opracowania wykonywane są na podstawie kompleksowych badań i pomiarów terenowych, analiz danych teledetekcyjnych oraz wszelkich archiwalnych materiałów kartograficznych. Ustawodawca wskazał także na innego rodzaju dokumenty, jeżeli tylko są opracowane. Wyróżnił wśród nich: plany gospodarowania wodami, urządzania lasów, ochrony rezerwatów przyrody, parków narodowych i krajobrazowych, dokumentacje różnych form ochrony przyrody, dokumentacje uzdrowisk oraz rejestru

⁶⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 lipca 2009 roku, PNK.I.0911/259/09, Lex nr 527964.

⁶⁶ Z. Cichocki, *Problematyka ochrony przyrody...*, s. 53.

zabytków, ewidencji dóbr kultury i innych materiałów dokumentujących obiekty kulturowe i stanowiska archeologiczne, mapy glebowo-rolnicze (§ 4).

Z przedstawionych informacji wnioskować można, że opracowanie ekofizjograficzne może stanowić podstawę do eliminowania zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko. Opracowanie tego dokumentu zapoczątkowuje kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej określonego obszaru. W związku z tym, że opracowanie to sporządza się przed przystąpieniem do prac planistycznych, to już na etapie wstępnego procesu planistycznego podejmowane są konkretne decyzje przestrzenne o przeznaczeniu terenów. Są to co prawda jedynie rozstrzygnięcia planistyczne, jednak ich późniejsze skutki mają zasadnicze znaczenie dla poszczególnych obszarów⁶⁷. Słuszne w tym miejscu wydaje się zwrócenie uwagi na treść wyroku WSA, w którym czytamy, że „jeżeli na skutek przekształceń środowiska odnotowanych w opracowaniu ekofizjograficznym, zachodzi potrzeba zmian w ochronie systemu przyrodniczego, ustalonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, skorygowane zasady ochrony wymagają wpisania do treści studium i zatwierdzenia uchwałą rady gminy. Niezgodne z prawem jest ograniczenie się do zamieszczenia w studium odesłania do opracowania ekofizjograficznego”⁶⁸.

Można powiedzieć, że obowiązek uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych w studium gminnym, zdecydowanie realizowany jest właśnie poprzez wskazane tu opracowanie ekofizjograficzne, będące pierwszym dokumentem w zakresie ochrony środowiska w procesie planistycznym. Jak już wspomniałam, opracowanie ekofizjograficzne dla projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wprowadzone zostało dopiero w 2004 roku. Dokument ten pojawił się w polskim systemie prawnym w styczniu 2001 roku⁶⁹ i swoim zakresem obejmował tylko miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Tak więc opracowanie ekofizjograficzne funkcjonowało jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej kraj nasz zobowiązał się do ochrony przyrody europejskiej sieci obszarów Natura 2000, będącej podstawową formą obszarowej ochrony przyrody we Wspólnocie Europejskiej, obejmujących tereny specjalnej ochrony ptaków oraz specjalne obszary ochrony siedlisk. Wydane w 2002 roku rozporządzenie w sprawie opracowań ekofizjograficznych, nie zawiera tych uregulowań. Niemniej jednak treść tego rozporządzenia można nadal uznać za aktualną, gdyż uwzględnia wszelkie uwarunkowania przyrodnicze, zagrożenia i ochronę różnorodności biologicznej, wzajemnych powiązań i procesów zachodzących w środowisku. Z pewnością umożliwia

⁶⁷ M. Gawron, *Ocena oddziaływania na środowisko obszaru zdegradowanego w ramach procedury planowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe – Interdyscyplinarne zagadnienia w inżynierii i ochronie środowiska”, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2006, *passim*.

⁶⁸ Wyrok WSA z dnia 31 maja 2007 roku, II SA/Bk 77/07, ONSAiWSA z 2008/6/109.

⁶⁹ Art. 56 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157). Opracowanie ekofizjograficzne znane było już w poprzednich uregulowaniach prawnych. Osłabienie jego roli nastąpiło wraz z wprowadzeniem w 1994 roku ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

formułowanie warunków dotyczących uwzględniania w studium gminnym zagadnień odnoszących się do tej nowej formy ochrony przyrody⁷⁰.

Dostarczone w opracowaniu ekofizjograficznym rzetelne informacje o środowisku przyrodniczym będą miały wpływ na przyszłe rozwiązania planistyczne, ale także na konstrukcję prognozy oddziaływania na środowisko, a więc następnego opracowania o znaczącym charakterze dla środowiska. Całościowa informacja o środowisku i kierunkach jego przekształceń zawarta w ekofizjografii, będzie stanowiła niezbędny punkt wyjścia do wykonania innych opracowań środowiskowych, a także oceny walorów i zasobów środowiska w strategicznych ocenach oddziaływania na środowisko.

Kolejnym opracowaniem środowiskowym, sporządzanym na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jest prognoza oddziaływania na środowisko. Dokument ten jest efektem końcowym przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, uregulowanej w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Na uwagę zasługuje fakt, iż przygotowanie tego dokumentu, towarzyszącemu studium, stanowi zupełne *novum*⁷¹. Opracowanie to, pomimo wprowadzenia obowiązku jego sporządzania od lat dziewięćdziesiątych, stanowiło element tylko i wyłącznie planów zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do przepisów wspomnianej ustawy strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest postępowaniem w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji polityki, strategii, planu lub programu. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymaga między innymi projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy⁷². Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko obejmuje w szczególności: a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko; b) sporządzenie

⁷⁰ M. Kistowski, M. Pchałek, *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych*, Opracowano w Ministerstwie Środowiska, Warszawa 2009, s. 38.

⁷¹ Wdrożenie przepisów umożliwiających przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko już na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zawarte zostało w dokumencie: „Polityka ekologiczna państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016”. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 roku (M. P. Nr 34, poz. 501).

⁷² Ustawa przewiduje przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko także dla: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju regionalnego oraz dla planów i programów o charakterze sektorowym w dziedzinie np. przemysłu, energetyki, leśnictwa, jak również dla innych programów, których realizacja może spowodować znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, jeżeli nie są one bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynikają z tej ochrony (art. 46). Przeprowadzenie strategicznej oceny jest wymagane także w przypadku projektów innych dokumentów niż wymienione, jeżeli w uzgodnieniu z właściwym organem (Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska lub regionalnym dyrektorem ochrony środowiska) organ opracowujący projekt dokumentu stwierdzi, że wyznacza on ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko i że realizacja postanowień tych dokumentów może spowodować znaczące oddziaływanie na środowisko (art. 47). W treści ustawy odnajdujemy przepisy dotyczące odstąpienia od przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jednak odstąpieniu od strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie podlega ani studium gminne, ani miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 48).

prognozy oddziaływania na środowisko; c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii; d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w tym postępowaniu. Przeprowadzenie tego postępowania jest także wymagane w przypadku wprowadzenia zmian do już przyjętego dokumentu.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest więc rozumiana jako wyznaczona prawem procedura o charakterze wieloetapowym. Można ją określić jako uregulowany ciąg działań, których celem jest identyfikacja, opisanie oraz oszacowanie potencjalnych wpływów planowanej działalności na kompleksowo rozumiane środowisko. Przy czym ciąg tych czynności odbywa się przy udziale społeczeństwa, organów ochrony środowiska oraz innych zainteresowanych podmiotów⁷³. Odpowiedzialnym za przeprowadzenie tej procedury jest organ opracowujący projekt dokumentu, w naszym przypadku będzie to projekt studium, sporządzany przez wójta (burmistrza, prezydenta). W trakcie trwającej procedury wójt (burmistrz, prezydent) sporządza prognozę oddziaływania na środowisko.

Ustawa nie wskazuje wprost, że prognoza ma być odrębnym dokumentem. Należy więc uznać, iż może być zawarta w sporządzanym dokumencie planistycznym⁷⁴. Podstawowym celem sporządzenia tego opracowania jest dostarczenie organowi sporządzającemu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także organom uzgadniającym i opiniującym oraz społeczeństwu, niezbędnych informacji na temat skutków planowanego studium dla środowiska. Zadaniem tego dokumentu jest zebranie tych informacji, usystematyzowanie i przedstawienie w jasny i zrozumiały sposób. Treść dokumentu nie ma mieć charakteru naukowego, jest informacją dla przeciętnego zainteresowanego. Dlatego też dużą rolę odgrywa wymóg streszczenia go w języku nietechnicznym. Ustalenia prognozy są niezbędnym elementem procedury i muszą być wzięte pod uwagę. Nie mają jednak znaczenia rozstrzygającego⁷⁵.

Prognoza oddziaływania na środowisko nie ustanawia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Nie jest także aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie wiąże społeczności lokalnej ani organów gminy. Mimo to może istotnie wpływać na kształt dokumentu planistycznego. Zawiera dane o przewidywalnych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią⁷⁶.

Pierwszym etapem przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Organom zobowiązanym do dokonania tych czynności został wyznaczony 30-dniowy termin do zajęcia stanowiska. Wniosek o uzgodnienie wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada regionalnemu dyrektorowi

⁷³ J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna – charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 81.

⁷⁴ J. Jendrośka (red.), *Polskie prawo ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską – wybrane zagadnienia*, CPE, Wrocław 2001, s. 51.

⁷⁵ J. Jendrośka, M. Bar, *Oceny oddziaływania na środowisko. Praktyczny poradnik prawny*, CPE, Wrocław 2002, s. 16.

⁷⁶ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...* s. 174.

ochrony środowiska oraz państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu⁷⁷. Ważne jest, aby złożony wniosek zawierał informacje niezbędne do ustalenia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy, takie jak: wskazanie położenia terenu objętego sporządzanym studium, określenie możliwości przeznaczenia terenów, załącznik graficzny umożliwiający zlokalizowanie analizowanego terenu w odniesieniu do waloryzacji przyrodniczej gminy⁷⁸.

Kolejną i bardzo ważną czynnością realizowaną przez wójta jest sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Stosownie do treści art. 51 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy prognoza oddziaływania na środowisko przedstawia rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Ponadto przedstawia rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy, biorąc pod uwagę cele i graficzny zasięg dokumentu, oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 wraz z integralnością tego obszaru.

Prognoza oddziaływania na środowisko określa, analizuje i ocenia: a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu; b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem; c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów chronionych; d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowania dokumentu; e) przewidywane znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000, a także na środowisko, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe, jak również pozytywne i negatywne⁷⁹.

Przedmiotowy dokument zawiera także informacje o zawartości, głównych celach projektowanego studium oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień projektowanego studium oraz częstotliwość jej przeprowadzania. Musi także zawierać informację o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, jeżeli jest prowadzone. Powinna być także opracowana stosownie do stanu

⁷⁷ Zob. art. 53, 57 i 58 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁷⁸ A. Matwiejczuk, *Zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozach dla studiów i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Opiniowanie i uzgadnianie w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz decyzje o odstąpieniu od ich przeprowadzenia*, [w:] *Problemy planistyczne – wiosna 2009*, Wrocław 2009, ZOIU, nr 1/09, s. 58.

⁷⁹ Zob. art. 51 ust. 2 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowana do zawartości i stopnia szczególności projektowanego dokumentu. W celu precyzyjnego zrozumienia treści powinna zawierać streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym⁸⁰. Ustawodawca nałożył także wymóg, aby prognoza zawierała informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzanych dla innych dokumentów⁸¹, między innymi dla planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, programów rządowych, jak również w strategii rozwoju gminy.

Po wykonaniu prognozy, wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada to opracowanie wraz z projektem studium do zaopiniowania przez właściwe organy. Jak wynika z powyższego, zarówno studium, jak i prognoza trafiają ponownie do organów współdziałających. Jednak organy te, na tym etapie postępowania nie uzgadniają przedstawionych opracowań, lecz tylko już opiniują przedłożone dokumenty⁸².

W postępowaniu w sprawie przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko został zapewniony udział społeczeństwa, będący następnym etapem procedury⁸³. Ustawodawca uregulował tę kwestię, odsyłając, w zakresie wnoszenia uwag i wniosków, do postanowień ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W związku z tym wójt ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁸⁴.

Organ opracowujący studium gminne rozpatruje zgłoszone przez społeczeństwo uwagi oraz ustosunkowanie się do opinii organów współdziałających. Uwzględnienia w studium informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko⁸⁵.

Ustawodawca nie wskazuje jednoznacznie, kiedy procedura udziału społeczeństwa ma być uruchomiona. Według J. Jendrośki zapoczątkowanie procedury udziału społeczeństwa następować może w nieokreślonym momencie przed zatwierdzeniem dokumentu. „Z uwagi na cel całego postępowania w sprawie oceny z pewnością niezbędne jest, aby nastąpiło to w momencie, gdy prognoza ta jest już wykonana”⁸⁶.

Jeżeli z przeprowadzonej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika znaczący negatywny wpływ projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na obszar Natura 2000, wówczas studium to nie zostanie przyjęte⁸⁷.

⁸⁰ Zob. art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁸¹ Zob. art. 52 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁸² K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, PRESSCOM, Wrocław 2009, s. 152 i n.

⁸³ Zob. art. 54 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁸⁴ Procedura wnoszenia wniosków i uwag zastanie omówiona w następnym podrozdziale.

⁸⁵ Zob. art. 55 ust 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁸⁶ J. Jendrośka, *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów*, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska – komentarz*, (red.) J. Jendrośka, CPE, Wrocław 2001, s. 265.

⁸⁷ Zob. art. 55 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Ustawodawca przewidział odstępstwo od tej sytuacji, jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego,

Studium nie zostanie także uchwalone w przypadku braku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, gdyż niedopełnienie tego obowiązku stanowi naruszenie zasad sporządzania studium gminnego. Potwierdzeniem przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla projektu studium jest właśnie prognoza, stanowiąca dokumentację planistyczną⁸⁸.

Do przyjętego studium dołącza się pisemne podsumowanie, zawierające uzasadnienie wyboru przyjętego studium w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, zakres uwzględnienia stanowiska organów współdziałających oraz zgłoszonych przez społeczeństwo uwag i wniosków, wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu⁸⁹. Obowiązek dostarczenia podsumowania spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie). W piśmie tym powinny znaleźć się także wyjaśnienia w przypadku braku któregoś z wymienionych elementów. Umieszczenie tych informacji stanowiłoby także wypełnienie nałożonego obowiązku⁹⁰.

Uchwalone studium wraz z omawianym podsumowaniem zostaje przekazane właściwym organom opiniującym i uzgadniającym. Wójt (burmistrz, prezydent) po przyjęciu studium, zobowiązany jest prowadzić monitoring skutków realizacji postanowień tego dokumentu w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami określonymi w załączonym podsumowaniu (art. 55 ust. 4 i 5)⁹¹.

Wspomniałam już, iż postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie było dotychczas wykonywane w trakcie prac nad przygotowaniem studium gminnego. Istotną zmianę w tym zakresie wprowadziła ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nakładając na wójta (burmistrza, prezydenta) obowiązek dokonania tych czynności i przygotowania prognozy oddziaływania na środowisko. Jednak do wspomnianej ustawy prawodawca nie włączył przepisów przejściowych, normujących zakres postępowania w stosunku do znajdujących się w toku prac nad uchwaleniem studium gminnego. Powyższy fakt spowodował, że w stosunku do studium, które zostało uchwalone po dniu

w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, a także wobec braku rozwiązań alternatywnych właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów natura 2000 (art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

⁸⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Akt PO.0911-257/09 (Dz. Urz. Warm. Nr 115, poz. 1914).

⁸⁹ Zob. art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁹⁰ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21 lipca 2009 roku, Ko-2.0911-258/09, Dz. Urz. Wielk., Nr 149, poz. 2513.

⁹¹ W. Radecki, *Problematyka proceduralna ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] *Problemy planistyczne wiosna – 2009*, ZOIU, Wrocław 2009, nr 1/09, s. 68 i n.

15 listopada 2008 roku, przeprowadzona procedura jego opracowania nie spełnia wymogów ustawowych. Ten kierunek rozważań przyjęły organy nadzoru, stwierdzając nieważność uchwały w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁹². Tak więc rozpoczęte procedury uchwalenia studium, bądź jego zmiany, niezakończone przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy, wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Potwierdzają to także przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie bowiem z art. 11 pkt 10 wójt (burmistrz, prezydent) wykląda projekt studium do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, która jak wiemy sporządzana jest w trakcie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Zakres przedmiotowy prognozy oddziaływania na środowisko w swojej treści zawiera zagadnienia odnoszące się do obszarów Natura 2000. Byt prawny tej nowej formy ochrony przyrody reguluje ustawa o ochronie przyrody⁹³. Jeżeli obszary Natura 2000 zostały ustanowione⁹⁴ i obejmują terytorialny zasięg sporządzanego studium, wówczas obligatoryjne jest określenie ich w treści studium uwarunkowań i kierunków

⁹² Zob. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 23 grudnia 2008 roku, sygn. akt 2.0911-512/08, „Wspólnota” z 2009, nr 11, oraz Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z 5 stycznia 2009 roku, sygn. akt ON.I. 0911/517/2008.

⁹³ Wprowadzenie tej formy ochrony do polskiego systemu prawnej ochrony przyrody podyktowane było koniecznością dostosowania do wymogów prawa Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią ustawy o ochronie przyrody, sieć obszarów natura 2000 obejmuje: a) obszary specjalnej ochrony ptaków; b) specjalne obszary ochrony siedlisk; c) obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Podstawy prawne dla wprowadzania systemu tworzą dwie dyrektywy: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26.01.2010, s. 7–25, tzw. dyrektywa ptasia – OSO) oraz Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (tzw. dyrektywa siedliskowa – SOO).

⁹⁴ Tworzenie obszarów Natura 2000 w polskim systemie prawnym reguluje ustawa o ochronie przyrody. Ważnym elementem tej procedury jest wydanie przez ministra właściwego do spraw środowiska rozporządzenia określającego typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki będące przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, w tym siedliska przyrodnicze i gatunki o znaczeniu priorytetowym, oraz wymagające ochrony w formie wyznaczenia obszarów Natura 2000 (art. 26) oraz W. Radecki, *Problematyka prawna obszarów Natura 2000*, [w:] *Natura 2000*, (red.) A. Zielińska, Alex, Jelenia Góra 2005, s. 10. Projekt listy obszarów Natura 2000 opracowuje Generalny Dyrektor ochrony Środowiska, stosując przy tym przepisy prawa Unii Europejskiej. Projekt wymaga zasięgnięcia opinii właściwych miejscowo rad gmin. Opinie nie mają jednak charakteru wiążącego, lecz niezłożenie ich w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu uznaje się za brak uwag. Minister właściwy do spraw środowiska przedkłada projekt do aprobaty Radzie Ministrów. Domniemać należy, że po wyrażeniu zgody przez Radę Ministrów, Minister właściwy do spraw środowiska przekazuje projekt listy Komisji Europejskiej. J. Sommer, *Obszary Natura 2000 a planowanie przestrzenne*, [w:] *Wybrane problemy planistyczne 2007 roku*, ZOJU, Wrocław 2007, nr 3/07, s. 69. Specjalne obszary ochrony siedlisk wymagają zatwierdzenia przez Komisję Europejską, a następnie wydania przez Ministra właściwego do spraw ochrony środowiska rozporządzenia w tej sprawie. Natomiast specjalne obszary ochrony ptaków wyznaczone rozporządzeniem ministra właściwego do spraw ochrony środowiska, z tą chwilą podlegają reżimom prawnym, związanym z obszarami Natura 2000. W tym przypadku istnieje tylko konieczność notyfikacji Komisji Europejskiej. Stosownie do przepisów omawianej ustawy wyznaczenie obszaru specjalnej ochrony ptaków lub specjalnego obszaru ochrony siedlisk, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa, rozwoju wsi, rybołówstwa, gospodarki wodnej, w drodze rozporządzenia ministra właściwego do spraw środowiska, które określa nazwę, położenie administracyjne, obszar i mapę obszaru, cel i przedmiot ochrony. Minister właściwy do spraw środowiska, wydając rozporządzenie, kieruje się stanem siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt oraz koniecznością zachowania szczególnie cennych lub zagrożonych składników różnorodności biologicznej (art. 27a). Tak więc podstawą wyznaczenia obszarów są jedynie kryteria środowiskowe i naukowe, a nie gospodarcze.

zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto projekty studiów w części dotyczącej istniejącego lub projektowanego obszaru Natura 2000, wymagają uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tego dokumentu, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000⁹⁵.

Zatwierdzenie listy obszarów Natura 2000 obliuguje do objęcia tych obszarów ochroną. Stosownie do treści art. 28 i 29 ustawy wprowadzona została konieczność opracowania planu zadań ochronnych oraz planu ochrony. Zarówno jeden, jak i drugi dokument zawierają wskazania do zmian w istniejących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Plan zadań ochronnych oraz plan ochrony dla obszaru Natura 2000 zawiera wskazania do zmian w istniejącym studium dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000. W przypadku więc ustanowienia obszarów Natura 2000 dokonanie zmian w istniejącym dokumencie planistycznym jest niezbędne ze względu na zmianę w istniejących uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego.

Informacje o występowaniu w graniach administracyjnych gminy obszarów Natura 2000 będą mieć decydujące znaczenie przy sporządzaniu przyszłego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też wprowadzenie do studium gminnego wiedzy o obszarach Natura 2000 jest nieodzowne. Oczywiście kluczowego znaczenia nabiera tu także rzetelnie przygotowane opracowanie ekofizjograficzne⁹⁶. Pamiętajmy również, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może zostać uchwalone, jeżeli okazuje się, że może mieć ono znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000, stwierdzone w wyniku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁹⁷.

Obszary Natura 2000 to nie jedyne formy ochrony przyrody występujące w polskim systemie prawnym. Treścią studium gminnego objęte zostały także inne, znane formy ochrony przyrody. Nakaz ich uwzględniania zawarty został w treści rozporządzenia w sprawie zakresu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z którego wynika, że ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, powinny zawierać wytyczne dla studiów gminnych, zawarte w obowiązujących planach ochrony⁹⁸, ustanowionych dla parków narodowych⁹⁹, rezerwatów

⁹⁵ Zob. art. 30 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

⁹⁶ P. Pawlaczek, A. Jermaczek, *Natura 2000 – narzędzie ochrony przyrody*, WWF Polska, Warszawa 2004, s. 60.

⁹⁷ Zob. art. 55 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁹⁸ Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.), pojęciem planu ochrony określała dokument opracowany dla wskazanych form ochrony przyrody, zawierający opis formy ochrony oraz cele prowadzenia działań ochronnych, katalog zadań i sposób ich wykonania.

⁹⁹ Park narodowy to obszar chroniony o powierzchni powyżej 1000 ha. Przedstawia szczególną wartość przyrodniczą, naukową, dydaktyczną, historyczną, kulturową, turystyczną i krajoznawczą. Działania na terenie parku są podporządkowane ochronie przyrody, dlatego też ochronie w parku podlega całość przyrody. Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia

przyrody¹⁰⁰ i parków krajobrazowych. Uszczegółowienie wspomnianych wytycznych dla studium, wynikające z potrzeby ochrony przyrody i walorów krajobrazowych scharakteryzowane zostało w stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska¹⁰¹.

Treść wspomnianego rozporządzenia w § 12 wyraźnie wskazuje, iż zakres ustaleń do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w materii sporządzenia planu ochrony dla parku narodowego i rezerwatu przyrody obejmuje w szczególności: obszary wymagające rekultywacji i odtworzenia ekosystemów, utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących park narodowy lub rezerwat przyrody z otoczeniem, usytuowanie obiektów i urządzeń służących celom parku bądź rezerwatu przyrody, zasady gospodarowania wodami, gospodarkę rolną leśną i rybacką (kierunki i zasady jej kształtowania, obszary do zalesienia i wyłączone spod zalesienia), szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich użytkowania (wyłączenie spod zabudowy bądź też wskazanie zasad ochrony stylu budownictwa i architektury danego obszaru, ograniczenia lokalizacji infrastruktury technicznej, komunikacji, turystycznej, edukacyjnej lub skutków jej oddziaływania).

Natomiast zakres ustaleń dla studium gminnego, wynikający z planu ochrony parku krajobrazowego obejmuje w szczególności: zachowanie ekosystemów cennych pod względem przyrodniczym (tereny bagienne, oczka wodne, starorzecza), utrzymanie korytarzy ekologicznych w parku krajobrazowym oraz łączących park krajobrazowy z otoczeniem, gospodarowanie wodami i ochronę przeciwpowodziową, gospodarkę odpadami, gospodarkę rolną, leśną i rybacką (kierunki i zasady jej kształtowania, obszary do zalesienia i wyłączone spod zalesienia), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia ich użytkowania (wyłączenie spod zabudowy lub ograniczenia funkcji, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wskazanie obszarów dopuszczalnej koncentracji osadnictwa oraz wydobywania kopaliny, ograniczenia lokalizacji infrastruktury technicznej, komunikacji, turystycznej, edukacyjnej, rekreacyjnej, wskazanie zasad ochrony cech zabudowy charakterystycznych dla danego obszaru, tworzenie i kształtowanie terenów zieleni i zadrzewień), warunki lokalizacji planowanych inwestycji celu publicznego oraz eliminację lub ograniczanie związanych z nimi zagrożeń zewnętrznych (§ 17).

Projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej danej formy ochrony wymagają uzgodnienia z właściwymi organami w zakresie ustaleń studium, mogących mieć negatywny wpływ na cele ochrony przyrody.

Rady Ministrów. Dokonanie tych czynności może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego. B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 2009, s. 241.

¹⁰⁰ Rezerwat przyrody obejmuje obszary zachowane w „stanie naturalnym lub mało zmienionym ekosystemów, w tym siedlisk przyrodniczych, a także określonych gatunków roślin i zwierząt, elementów przyrody nieożywionej mających istotną wartość ze względów naukowych, przyrodniczych, kulturowych bądź krajobrazowych”. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 269.

¹⁰¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku, w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, twórców i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).

Będzie to więc, w przypadku parku narodowego, dyrektor tego parku. Natomiast w przypadku rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, uzgodnienie następuje z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska¹⁰². Przypomnijmy raz jeszcze, że uwzględnienie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego ustaleń planów ochrony, stanowi obligatoryjny element w procedurze tworzenia tego dokumentu¹⁰³. Ponadto projekt planu ochrony, w momencie jego opracowania, wymaga zaopiniowania przez radę gminy¹⁰⁴.

W rozporządzeniu w sprawie zakresu studium odnajdujemy także odesłanie do innych form ochrony przyrody, występujących na terenach objętych projektem studium. Będą to, wynikające z ustawy o ochronie przyrody: obszary chronionego krajobrazu¹⁰⁵, pomniki przyrody¹⁰⁶, stanowiska dokumentacyjne¹⁰⁷, użytki ekologiczne¹⁰⁸, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe¹⁰⁹, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody obszaru chronionego krajobrazu, wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Pozostałe formy ochrony, a więc pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ustanawiane i znoszone są w drodze uchwały rady gminy, po uzgodnieniu tej uchwały z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska¹¹⁰. Ponadto w treści studium uwzględnia się potrzeby

¹⁰² Zob. art. 10 ust. 6, 13 ust. 3a, 16 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰³ Z. Cichocki, *Plan ochrony parków krajobrazowych i narodowych a planowanie przestrzenne w gminie*, [w:] *Plany, decyzje i ochrona środowiska, seminaria szkoleniowe jesień 2005*, ZOIU, Wrocław 2005, nr 2/05, s. 109.

¹⁰⁴ Zob. art. 19 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁵ Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. Likwidacja lub zmiana granic tego obszaru następuje również w drodze uchwały sejmiku województwa, jednak po zaopiniowaniu przez właściwe miejscowo rady gmin. Obszar chronionego krajobrazu obejmuje tereny chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz, tereny wartościowe ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych. Zob. art. 23 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁶ Pomniki przyrody są to pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej lub ich skupiska o szczególnej wartości przyrodniczej, naukowej, kulturowej, historycznej lub krajobrazowej oraz odznaczające się indywidualnymi cechami, wyróżniającymi je wśród innych tworów, okazałych rozmiarów drzewa, wodospady, skałki, jary, głazy narzutowe, jaskinie. Zob. art. 40 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁷ Stanowiskami dokumentacyjnymi są niewyodrębniające się na powierzchni lub możliwe do wyodrębnienia, ważne pod względem naukowym i dydaktycznym, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości lub tworów mineralnych, jaskinie lub schroniska podskalne oraz fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych lub podziemnych. Zob. art. 41 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁸ Użytkami ekologicznymi są zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowań różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów. Zob. art. 42 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁹ Zespołami przyrodniczo-krajobrazowymi są fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. Zob. art. 43 ustawy o ochronie przyrody.

¹¹⁰ Zob. art. 44 ustawy o ochronie przyrody.

funkcjonowania i rozwoju istniejących lub projektowanych ogrodów botanicznych lub zoologicznych¹¹¹.

Z kwestią ochrony środowiska w treści studium gminnego, jak również zasadą zrównoważonego rozwoju, związane jest także gospodarowanie wodami, uregulowane w ustawie prawo wodne. To właśnie w tym akcie prawnym odnajdujemy przepisy dotyczące gospodarowania wodami w taki sposób, aby nie dopuszczać do występowania możliwego do uniknięcia pogorszenia ekologicznych funkcji wód¹¹². Zarządzanie zasobami wodnymi służyć ma zaspokajaniu potrzeb ludności, gospodarki, ochronie wód i środowiska związanego z tymi zasobami¹¹³. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w zakresie zagospodarowania obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, wymaga uzgodnienia z właściwym dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej w celu zapewnienia prawidłowego gospodarowania wodami, w tym w szczególności ochrony zasobów wodnych oraz ochrony ludzi i mienia przed powodzią¹¹⁴.

Dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej. Ustala w nim granice prawdopodobnego zasięgu wód powodziowych, jak również kierunki ochrony przed powodzią. Ponadto, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania teras zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych dokonuje podziału obszarów na: obszary wymagające ochrony przed ich zalaniem z uwagi na zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową, jak również obszary bezpośredniego oraz potencjalnego zagrożenia powodzią. Tak określony podział obszarów uwzględnia się przy sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy¹¹⁵. Oprócz tych wymagań w studium gminnym uwzględnia się także ustalenia planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego¹¹⁶.

W treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stosownie do treści ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków¹¹⁷, gmina ustala kierunki rozwoju sieci¹¹⁸. Tym samym realizuje kolejne zadanie własne, w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, nieodzownie związane z ochroną środowiska.

¹¹¹ Zob. art. 66 ustawy o ochronie przyrody.

¹¹² Zob. art. 1 ustawy Prawo wodne.

¹¹³ Zob. art. 2 ustawy Prawo wodne.

¹¹⁴ Zob. art. 4a ustawy Prawo wodne.

¹¹⁵ Zob. art. 84 ustawy Prawo wodne.

¹¹⁶ Zob. art. 118 ustawy Prawo wodne.

¹¹⁷ Art. 3. (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.).

¹¹⁸ Sieć – jako pojęcie ustawowe oznacza przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 2 pkt 7 ustawy przywołanej w przypisie 117).

4. Procedura sporządzania studium gminnego

Ranga studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest obecnie bardzo wysoka. Pomimo że w dalszym ciągu studium pozostaje tylko aktem kierownictwa wewnętrznego, to poddawane jest procedurze zbliżonej do tej, która obowiązuje przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Proces opracowania studium, w stosunku do poprzednio obowiązującej pozycji prawnej, został wysoce sformalizowany, gdyż tworzony jest przy udziale społeczeństwa i z zachowaniem wszelkich wymogów proceduralnych. Tak więc w zapomnienie odchodzi studium sporządzane tylko przez organ i projektantów w zaciszach urzędowy pomieszczeń¹¹⁹.

Zgodnie z normami zawartymi w art. 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, procedurę sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy rozpoczyna podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia tego dokumentu. Organem właściwym do przygotowania tego aktu planowania jest wójt, (burmistrz, prezydent). Organ wykonawczy gminy jest odpowiedzialny za prawidłowy przebieg prac, jednak korzysta z pomocy urbanistów.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzuje treści uchwały o przystąpieniu do prac nad studium gminnym. Domniemać można, iż rada gminy swobodnie kształtuje jej zapisy. Natomiast zobowiązania wójta (burmistrza, prezydenta) ograniczają się do podjęcia czynności, zmierzających do opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹²⁰.

W ustawie nie odnajdujemy także podmiotów uprawnionych do zainicjowania prac w przedmiocie sporządzenia studium gminnego. Jedynie w art. 12 ust. 3 ustawodawca wprowadza instytucję zarządzenia zastępczego. Organ nadzoru, w tym przypadku wojewoda, jeżeli rada gminy nie podejmie prac nad studium lub nie przystąpi do jego zmiany, bądź uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w programach zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu i warunków wprowadzenia ich do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia lub zmiany studium w wyznaczonym terminie¹²¹.

Wprowadzenie zarządzenia zastępczego „nie ma odpowiednika w procedurze tworzenia planu miejscowego”. Podobne uregulowania odnajdujemy w materii wprowadzenia do planu miejscowego inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, po dokonaniu uzgodnień, prowadzonych przez marszałka województwa z wójtem (burmistrzem, prezydentem)¹²².

¹¹⁹ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo ...*, s. 21.

¹²⁰ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s.197 i n.

¹²¹ *Ibidem*.

¹²² Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 32.

Pierwszą czynnością stanowiącą obowiązek wójta, (burmistrza, prezydenta) jest podanie do publicznej wiadomości ogłoszenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium. Formą ogłoszenia jest obwieszczenie oraz ogłoszenie w prasie miejscowej. Ustawodawca przewiduje także ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Czynności te, jak słusznie wskazał T. Bąkowski, należy traktować jako obligatoryjne¹²³. Ważnym elementem ogłoszenia jest także określenie formy, miejsca i terminu nie krótszego niż 21 dni do składania wniosków.

Kolejną czynnością w procedurze sporządzania omawianego dokumentu jest powiadomienie instytucji i organów, właściwych do późniejszego uzgadniania, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium gminnego. Zawiadomienie to w przeciwieństwie do ogłoszenia, konkretyzuje oznaczonych adresatów. Co prawda nie zawiera informacji o możliwości składania wniosków dotyczących studium gminnego, to jednak niewykluczona jest tak możliwość¹²⁴.

W następnym etapie procedur wójt (burmistrz, prezydent) sporządza projekt studium gminnego, rozpatrując wnioski. Ustawodawca nie wyznacza tu żadnego terminu do rozpatrzenia wniosków. Czy wobec tego wnioski mogą być składane aż do momentu zakończenia prac nad studium? Z pewnością niedopuszczalne jest rozpatrzenie złożonych wniosków do studium gminnego dopiero w trakcie prac nad planem zagospodarowania przestrzennego. Złożone wnioski dotyczą studium i tylko z tą procedurą mogą być związane¹²⁵.

Projekt studium powinien uwzględniać ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego województwa lub niewprowadzenia do planu zagospodarowania przestrzennego województwa zadań rządowych, uwzględnia się ustalenia programów, zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Warunkiem dopełnienia tej formalności jest obowiązywanie planu zagospodarowania przestrzennego województwa i programów rządowych. W przypadku braku zarówno planu województwa, jak i programów rządowych, wójt, (burmistrz, prezydent) nie wstrzymuje procedury planistycznej, lecz przechodzi do kolejnego etapu jej sporządzenia¹²⁶.

Należy zauważyć, że przygotowany projekt studium gminnego, w toku prac planistycznych może zostać zmieniony. Przyczyną takiego stanu mogą być wniesione uwagi oraz warunki wskazane przez organy opiniujące i uzgadniające¹²⁷.

Po sporządzeniu projektu studium organ wykonawczy gminy podejmuje kolejną czynność, polegającą na uzyskaniu opinii i uzgodnień. Nowelizacja ustawy¹²⁸, dokonana

¹²³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 67.

¹²⁴ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 200.

¹²⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 17 stycznia 2008 r., NK.II.KK.0911-20/08, Lex nr 361789.

¹²⁶ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 69.

¹²⁷ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 204.

¹²⁸ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871.).

w czerwcu 2010 roku rozszerza krąg organów opiniujących. Podczas procedury sporządzenia studium, projekt studium opiniowany jest przez: gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną¹²⁹, starostę powiatowego, gminy sąsiednie, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektora właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, właściwy organ administracji geologicznej, ministra właściwego do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie: a) lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, b) zmian w istniejących zakładach o zwiększonym ryzyku wystąpienia poważnych awarii¹³⁰, c) nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

Przypomnijmy w tym miejscu, iż współdziałanie organów na podstawie wyrażenia opinii stanowi słabszą formę zajęcia stanowiska przez organ w danej sprawie. Zasięgnięcie opinii innego organu sprowadza się tylko do rozważenia tej opinii i stanowi element materiału dowodowego w sprawie. Oznacza także, iż dalsze postępowanie może przebiegać wbrew stanowisku organu współdecydującego¹³¹.

Mocniejszy charakter prawny ustawodawca nadał uzgodnieniu. Stanowisko organu współdecydującego wpływa na kierunek rozstrzygnięcia sprawy. Nieuwzględnienie tego stanowiska spowoduje wydanie rozstrzygnięcia z rażącym naruszeniem prawa¹³². Projekt studium uzgadnia się z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz z wojewodą, w zakresie zgodności z ustaleniami programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym¹³³.

¹²⁹ Komisja urbanistyczno-architektoniczna jest organem doradczym burmistrza w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Komisję tę powołuje burmistrz, ustalając jej organizację i tryb działania w drodze regulaminu. Zob. Art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁰ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w tym zakresie odsyła do art. 250 ust. 5 i 7 ustawy Prawo ochrony środowiska. W tym przypadku zgłoszeniu podlegają dane o rodzaju instalacji i istniejących systemach zabezpieczeń, charakterystyka terenu w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu, jeżeli mogą wystąpić czynniki zwiększające zagrożenie awarią przemysłową.

¹³¹ W. Chruścielewski, J.P.Tarno, *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Difin, Warszawa 2002, s. 109.

¹³² K.M. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego* (na przykładzie rady izby notarialnej), „Rejent” 1996, nr 2, s. 91 i n., za: W. Chruścielewski, J. Tarno, *Postępowanie administracyjne...*, s. 109.

¹³³ Zob. art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a. Organy uzgadniające i opiniujące wykonują tę czynność na swój koszt oraz w zakresie swojej właściwości rzeczowej lub miejscowej. Ponoszą także koszty w przypadku późniejszej zmiany stanowiska, odmiennej od uzgodnionej w projekcie studium¹³⁴. Wójt (burmistrz, prezydent) ustala termin dokonania tych uzgodnień bądź opinii, nie krótszy niż 14 i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Organy powołane do uzgadniania i opiniowania mogą wystąpić do wójta (burmistrza, prezydenta) o zmianę wyznaczonego terminu, dokonując stosownych uzasadnień i wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni. Udostępniając projekt studium oraz projekt planu miejscowego do uzgodnienia, wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada także prognozę oddziaływania na środowisko. Wójt (burmistrz, prezydent) może uznać za uzgodniony projekt studium gminnego w przypadku, w którym organy uzgadniające nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków przez uprawniony organ we wskazanym terminie, uważa się za równoznaczne z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu¹³⁵. Słusznie podkreślił WSA, że tylko pozytywne, zaaprobowane na określonych warunkach, uzgodnienie może stanowić podstawę do kontynuowania procedury planistycznej¹³⁶.

Kolejny etap sporządzania studium polega na wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Uwzględnienie opinii i uzgodnień wpływa na zmianę pierwszej wersji projektu studium gminnego. Można przyjąć, że dokonanie poprawek tworzy ostateczny projekt studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹³⁷. Tak przygotowany projekt podlega ogłoszeniu o wyłożeniu do publicznego wglądu. W ogłoszeniu wyznacza się termin, nie krótszy niż 21 dni, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium¹³⁸. Ogłoszenie o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu powinno być podane do wiadomości co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia tego projektu.

Dokonując wyłożenia projektu studium gminnego, wójt (burmistrz, prezydent) projekt ten publikuje także na stronie internetowej urzędu gminy przez co najmniej 21 dni. W tym czasie organizuje również dyskusję publiczną¹³⁹.

Kolejną czynnością w procedurze opracowania studium gminnego jest rozpatrzenie przez wójta (burmistrza, prezydenta) uwag zgłoszonych w okresie wyłożenia projektu

¹³⁴ Jeżeli organ, z którym uzgodniono projekty dokumentów planistycznych, działa w ramach zespolonej administracji powiatowej lub w ramach samorządu województwa i wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, Skarb Państwa ponosi koszty zmiany studium i planu miejscowego lub ich projektów jedynie wówczas, gdy zmiana stanowiska organu wynika ze zmiany ustawy lub wiążących ten organ nowych ustaleń właściwego organu administracji rządowej. Zob. art. 26 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁵ Zob. art. 24 i 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁶ Wyrok WSA z dnia 7 września 2010 roku, II SA/OI 687/10, Lex nr 707459. Zob. także wyrok WSA z dnia 19 listopada 2009 roku, IV S.A./Po 438/09, Dz.Urz.Wielk. 2010/50/1162.

¹³⁷ Z. Niewiadomski, (red.), *Ustawa o planowaniu...* s. 117.

¹³⁸ Zob. art. 11 pkt 10 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁹ Zob. przypis 138. Szerzej na temat dyskusji publicznej zob. rozdz. V, ppkt 3.2.

studium do publicznego wglądu. Wniesione uwagi w swojej treści nie muszą zawierać uzasadnienia. Mogą wyrażać zarówno poparcie, ale i także krytykę co do formy i treści projektowanego dokumentu¹⁴⁰. W prawdzie z ustawy, w przypadku procedury sporządzenia studium, nie wynika wprost obowiązek rozpatrzenia uwag, to jednak wniesione uwagi podlegają rozpatrzeniu i mogą zostać uwzględnione, bowiem lista uwag nieuwzględnionych zostaje przedstawiona radzie gminy¹⁴¹. Wójt, burmistrz (prezydent) wprowadza zmiany do projektu studium wynikające z rozpatrzenia uwag i w związku z tym w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia.

Studium uchwalane jest przez radę gminy. Stanowisko to potwierdził także WSA¹⁴², wskazując, że to właśnie rada gminy jest organem kompetentnym do uchwalenia tego dokumentu. Ponadto ponosi odpowiedzialność za kształt podjętej uchwały. Uchwalając studium rada gminy rozstrzyga jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. Załącznikiem do uchwały w sprawie zatwierdzenia studium jest tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag.

Przyjętą przez radę uchwałę w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, wójt (burmistrz, prezydent) przedstawia wojewodzie, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawa. Ustawodawca nie przewidział obowiązku ogłoszenia studium.

Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może nastąpić tylko w takim trybie, w jakim akt ten został uchwalony¹⁴³. W tym miejscu wskazać należy, iż zmiana dotychczasowego studium w zakresie niektórych obszarów gminy, stosownie do § 8 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium, podlega wyłożeniu do publicznego wglądu w formie ujednoczonego projektu studium, oczywiście z wyróżnieniem projektowanych zmian¹⁴⁴.

Cała procedura sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego odbywa się na koszt gminy. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, w której koszt sporządzenia lub zmiany studium wynika z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Wówczas czynności te obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa bądź powiatu. Gmina nie ponosi także kosztów zmiany studium w przypadku odmiennego, od wcześniej przedstawionego stanowiska organów uzgadniających.

Uchwalone studium jest powszechnie dostępne. Każdy ma prawo dokonania wglądu do ustaleń studium oraz otrzymania wypisów i wyrysów. Realizacja tego prawa ma charakter dobrowolny, a zainteresowany nie ma obowiązku wykazania interesu prawnego ani faktycznego. Wybór formy dostępu do studium, czy to przez wgląd, czy też żądanie wypisów lub wyrysów, należy do realizującego uprawnienia. Ustawodawca żadnej z form nie przypisuje pierwszeństwa, ani nie dokonuje ich gradacji, gdyż są one niezależne od siebie¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 179 i n.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 120.

¹⁴² Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 roku, II SA/Kr 3167/03, OwSS 2006/4/107.

¹⁴³ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu...* s. 38.

¹⁴⁴ Wyrok WSA z dnia 11 marca 2008 roku, II SA/Po 462/07, Lex nr 497588.

¹⁴⁵ M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do studium i planu miejscowego*, „Wspólnota” 2009, nr 51–52, s. 20.

Ustawodawca sporządzenie projektu studium poddał rygorystycznej procedurze, wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzenia omawianego dokumentu, a także istotne naruszenie trybu jego sporządzania, jak również naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały organów gminy¹⁴⁶. O nieważności tej uchwały w części lub w całości orzeka wojewoda jako organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania uchwały¹⁴⁷. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium stało się prawomocne i nie przysługują środki do wzruszenia tego orzeczenia, wówczas wójt zobowiązany jest do ponowienia w zakresie niezbędnym, procedury uchwalania dokumentu planistycznego, w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa¹⁴⁸.

Wprowadzenie obowiązku przestrzegania procedury sporządzania studium stanowi, o czym wskazałam wyżej, o ważności tego dokumentu. Ale czy tylko? Zdecydowanie należy powiedzieć, że zamiarem ustawodawcy był także inny cel, zapewniający realizację zasad ochrony środowiska i jego zasobów na danym obszarze. Sporządzenie wymaganych przepisami prawa dokumentów przyrodniczych takich jak: opracowanie ekofizjograficzne oraz prognoza oddziaływania na środowisko, dostarcza informacji o cennych przyrodniczo obszarach, oraz pozwala na uwzględnienie tych informacji w projektowanym studium. Ponadto pamiętajmy także, że częścią procedury jest również instytucja uzgodnień i opinii. Kierując się tezą NSA, zaniechanie uzyskania opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wymaganej przepisami ustawowymi, powoduje nieważność uchwały w całości¹⁴⁹. Tak więc procedura opracowania studium gminnego zapewnia realizację nałożonych na gminę zadań własnych w zakresie ochrony środowiska.

5. Studium a plan miejscowy

Z treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że gmina ma obowiązek posiadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Każda gmina powinna więc sporządzić studium i to nie tylko ze względu na określenie polityki przestrzennej. Realizacja tego obowiązku ma kluczowe znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze zapewnia zasadę ciągłości procesów planowania, zgodnie z którą wójt (burmistrz, prezydent) w celu aktualności dokumentów planistycznych, dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy¹⁵⁰. Ocena tych zmian jest narzędziem korygującym kierunki jej rozwoju przestrzennego, dlatego też ma ważne znaczenie planistyczne. Po drugie ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. W ramach studium tworzony jest program zagospodarowania, niezbędny dla rozwiązań przestrzennych w przyszłym planie¹⁵¹.

¹⁴⁶ Zob. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁷ Zob. art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

¹⁴⁸ Zob. art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 2011 roku, II OSK 273/11, Lex nr 919886.

¹⁵⁰ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego...*, s. 58.

¹⁵¹ W. Siemiński, *Planowanie rozwoju*, [w:] *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001, s. 193.

Studium wpływa swoją treścią na przepisy prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego. Jego brak uniemożliwia przystąpienie do sporządzenia zmiany obowiązującego lub uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia studium muszą być zgodne z planem miejscowym, a nie, jak to miało miejsce w poprzedniej ustawie, spójne z planem. Spójność ta oznaczała kierunkową zbieżność obu aktów. Obecnie oprócz spójności ze studium plan powinien być zgodny z jego ustaleniami¹⁵². Przyjmując za organem nadzoru: „pojęcie «zgodności» należy zawsze rozumieć jako bardziej ostre i precyzyjne, o mocniejszym stopniu związania niż pojęcie «niesprzeczności» czy «spójności», [...] należy ściśle porównywać projekt planu z ustaleniami studium”¹⁵³. Należy także pamiętać o treści art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z którego wynika, iż plan miejscowy zostaje uchwalony po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Studium wiąże dopuszczalne ustalenia w planie miejscowym. Plan miejscowy nie może wprowadzać innych funkcji terenów niż te, które przyjęto w studium, gdyż zadaniem planu jest realizacja i konkretyzacja zapisów studium. Wprowadzenie do planu funkcji nie przewidzianych w obowiązującym studium jest niedopuszczalne. Taki właśnie pogląd w swoim wyroku wyraził WSA¹⁵⁴. Plan zagospodarowania przestrzennego powinien pozostawać w zgodzie z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁵⁵. Z kolei w tezie wyroku WSA¹⁵⁶ czytamy, że stwierdzenie zgodności planu miejscowego ze studium stanowi czynność towarzyszącą uchwaleniu planu, jednak następuje przed jego uchwaleniem. Co prawda przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określają formy stwierdzenia zgodności projektu planu miejscowego ze studium, to pomocne może okazać się orzeczenie WSA wskazujące, iż czynność ta powinna nastąpić w formie odrębnej uchwały. Uchwała taka, podlegająca ocenie organu nadzoru co do jej legalności, a także zaskarżeniu do sądu w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, służy ochronie zasady praworządności w procesie planistycznym. Słusznie podkreślił w innym orzeczeniu WSA¹⁵⁷, iż uchybienie tej zasadzie musi prowadzić do eliminacji z obrotu prawnego uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Sąd uporządkował więc i dopełnił ten istotny fragment procedury planistycznej.

Jak wynika z przedstawionych rozważań rola studium w ramach systemu aktów planowania przestrzennego uległa zmianie. Studia gminne wywierają teraz większy wpływ na plan miejscowy. Wiążące ustalenia studium uwidaczniają siłę oddziaływania, jakie ma ono w stosunku do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵⁸. Podkreślmy, że nieuchwalenie studium rodzi dla gminy konsekwencje w postaci

¹⁵² Z. Niewiadomski, *Nowe prawo o planowaniu ...*, s. 21.

¹⁵³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 15 kwietnia 2009 roku, NK.II.0911/172/09. (Dz. Urz. Lubel., Nr 69, poz. 1670).

¹⁵⁴ Wyrok WSA z dnia 5 grudnia 2006 roku, II SA/Lu 883/06 (nietez.).

¹⁵⁵ Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodność planu następuje nie tylko ze studium gminnym, ale także z przepisami odrębnymi.

¹⁵⁶ Wyrok WSA z dnia 9 lutego 2006 roku, II SA/Bk 583/05, Lex nr 173715.

¹⁵⁷ Wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2006 roku, II SA/Wr 430/05, Lex nr 297159.

¹⁵⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 52 i n.

niemożności przystąpienia do sporządzenia zmiany obowiązującego lub uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do przepisów art. 14 ust. 5 ustawy wynika, że przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wójt (burmistrz, prezydent) zobligowany został do dokonania wstępnych czynności, w postaci wykonania analiz zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami zawartymi w studium. Jak wskazał T. Bąkowski czynności te powinny poprzedzać pierwszy etap procedury planistycznej¹⁵⁹. Tak więc aby możliwe było wypełnienie ustawowego obowiązku, w obrocie prawnym musi funkcjonować studium gminne. Co więcej, brak tego dokumentu zablokuje prace nad przyszłym planem już w fazie wstępnej.

W związku z powyższym postawmy następujące pytanie: czy nieuchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego skutkuje sankcjami prawnymi dla gminy? Na pewno, o czym była już mowa, uniemożliwi podjęcie prac nad planem miejscowym, a tym samym uniemożliwi opracowanie, jakże ważnego dokumentu planistycznego. To właśnie będzie podstawową sankcją, „jaka grozi gminie z powodu niewywiązania się jej organów z obowiązku sporządzenia i uchwalenia studium”¹⁶⁰. Posiadanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego to nie tylko prestiż dla gminy, ale także fundamentalne gwarancje dla potencjalnego inwestora, gdyż dobrze opracowany plan miejscowy może stanowić podstawą do rozwoju gminy.

Obligatoryjność studium (lub jego zmiana) jest również wymagana ze względu na określenie w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, jak również inwestycji o znaczeniu krajowym ujętych w programach zawierających zadania rządowe, sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej. Jeżeli rada gminy nie wywiązuje się z tego obowiązku, wówczas wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia ich do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie terminu wojewoda sporządza miejscowy plan albo jego zmianę dla obszaru, którego zaniechanie gminy dotyczy oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Tak przyjęty plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁶¹. „Zarządzenie zastępcze ze swej istoty należy do kategorii instrumentów prawnych, za pomocą których sanuje się niepożądaną stan wywołany przez podmiot, a ściślej przez zachowanie tego podmiotu różne od ustalonego w normie prawnej”¹⁶². W związku z tym koszt sporządzenia planu przez wojewodę obciąża gminę. Jak słusznie zwraca na to uwagę W. Lubiński jest to ekspiacja dokuczliwa, zaważywszy na fakt, iż w przypadku wywiązania się gminy z nałożonego obowiązku, koszt sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowany koniecznością umieszczenia w nim inwestycji celu publicznego o znaczeniu wojewódzkim

¹⁵⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 85.

¹⁶⁰ *Ibidem*, s. 54.

¹⁶¹ Zob. art. 12 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 80.

i krajowym obciążałby odpowiednio budżet państwa, województwa lub powiatu¹⁶³. Znaczącą kwestią wynikającą z opisanej wyżej sytuacji jest wskazanie przez wojewodę terminu, obligującego radę gminy do podjęcia uchwały. Wydaje się, iż wojewoda w tym zakresie dysponuje swobodą. Należy jednak pamiętać, iż wyznaczony termin do podjęcia uchwały w znacznej mierze zależy od czasu, w jakim zostanie przeprowadzona procedura w sprawie sporządzenia studium¹⁶⁴.

Analiza przedstawionych założeń bezwzględnie dowodzi, iż przepisy ustawy umożliwiają wojewodzie ingerencję, w zakresie niezbędnym dla realizacji inwestycji wojewódzkich lub krajowych, we władztwo planistyczne gminy. Jest to jednak element niezbędny, gdyż właśnie do studium zostają przeniesione obszary z planu wojewódzkiego i z programów rządowych, a następnie, wprowadzone jako ustalenia do planu miejscowego. Zgodność planu ze studium jest więc niezbędna, bo to studium konkretyzuje zamierzenia planistyczne, a w szczególności te w sferze przestrzeni publicznej. Jednak aby ten wymóg ustawowy został spełniony, gmina musi posiadać studium, nie można bowiem uchwalić planu bez aktualnego studium¹⁶⁵.

Przyjmując postanowienia zawarte w ustawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy należy uznać, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego, kierowanym głównie do organów gminy. Czy więc postanowienia studium mogą wpływać na sytuację prawną obywateli? Należy stwierdzić, że pomimo braku bezpośredniego wpływu studium na prawną sytuację jednostki, nie można kwestionować tych uprawnień. Stanowisko to zostało poparte wyrokiem WSA, w którym czytamy, że treść studium w znacznym zakresie determinuje ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kreując funkcję w zakresie polityki przestrzennej gminy, „studium określa prawnie wiążące kryteria wielu dopuszczalnych ustaleń w planie miejscowym, przez co, chociaż pośrednio, to jednak w sposób wiążący, oddziałuje na wykonywanie prawa własności, w przypadku, gdy po uchwaleniu studium, zasady zagospodarowania przestrzeni zostaną następnie określone w planie miejscowym”¹⁶⁶. Pamiętajmy, że uchwalenie studium stanowi jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu miejscowego. Jak zasadnie podkreślił w swoim wyroku NSA, naruszenie interesu prawnego nie może być dokonane – co do zasady – działaniem organu samorządu terytorialnego w procesie stanowienia aktu prawa powszechnie obowiązującego¹⁶⁷, w tym przypadku planu miejscowego. Tak więc w wyniku uchwalenia studium nie musi nastąpić uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego, będącego aktem prawa powszechnie obowiązującego. Interes jednostki będzie więc dopiero chroniony

¹⁶³ W. Lubiski, *Zagospodarowanie przestrzenne po zmianach*, „Gazeta Prawna” 2003 r., nr 108 (964), dział Administracja i Samorząd.

¹⁶⁴ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 79.

¹⁶⁵ L.J. Kamiński, *Nowe funkcje prawne dotychczasowych narzędzi*, „Wspólnota” 2006 r., nr 30/776, s. 3 i n.

¹⁶⁶ Wyrok WSA z dnia 19 marca 2008 roku, IV SA/Wa 2202/06, Lex 497584.

¹⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 roku, IV SA 1221/2001, Lex nr 684959 (nietez).

w przypadku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wzajemna korelacja studium i planu w tej materii jest więc nieodzowna.

Studium, pomimo statusu aktu kierownictwa wewnętrznego, oddziałuje bezpośrednio na treść planu miejscowego. Jednak jego uchwalenie przez radę gminy nie wpływa na pozycję prawną właścicieli w przypadku odpowiedzialności odszkodowawczej gminy. Ustawa nie przewiduje tego typu działań np. w przypadku obniżenia wartości nieruchomości wskutek zatwierdzenia studium. Analogicznie, jak w sytuacji powyżej właściciel musi czekać na uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶⁸.

Postawmy więc pytanie: czy uchwała zatwierdzająca studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego? Z pewnością tak. Jednak w związku z tym, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, może wywierać różny skutek prawny. W stosunku do aktów prawa miejscowego sąd administracyjny może orzec o nieważności w każdym czasie. Jednak w przypadku uchwał nieposiadających takiego statusu, sąd może orzec o ich nieważności w ciągu roku od daty podjęcia. Jeśli roczny termin upłynął, sąd nie stwierdza nieważności aktu, lecz orzeka o niezgodności z prawem.

Reasumując, należy stwierdzić, że zdecydowanie wzrosła pozycja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w systemie gminnych aktów gospodarowania przestrzenią. Akt polityki przestrzennej oraz strategii rozwoju gminy i jednocześnie akt kierownictwa wewnętrznego, wpływa na kształt aktu prawa miejscowego, którym jest plan zagospodarowania przestrzennego. Jego pozycja, jako aktu oddziałującego na lokalny ład przestrzenny, jest mocno osadzona w systemie prawnym¹⁶⁹.

Na koniec rozważań tego rozdziału niezbędny wydaje się krótki komentarz dotyczący planowania przestrzennego w jednym z krajów Unii Europejskiej, np. w Republice Federalnej Niemiec. Niemiecki system planowania przestrzennego jest systemem zdecentralizowanym. Podstawę tego systemu tworzy planowanie gminne, a nadbudowę planowanie regionalne, krajowe, jak również i federalne¹⁷⁰.

Należy wskazać, że w tym systemie decydującą rolę odgrywa planowanie na poziomie samorządu gminnego. Gmina, tworząc plany miejscowe, dysponuje władztwem planistycznym, a sporządzenie tych dokumentów wskazane zostało jako jej zadanie własne. Władztwo to ma postać względną, gdyż podstawową cechą Niemieckiego systemu planowania jest jego hierarchiczność. Oznacza to, że proces planowania związany jest z aktami planistycznymi wyższego rzędu, których ustalenia muszą być uwzględnione w planach niższego rzędu¹⁷¹.

Plany miejscowe sporządzane przez gminą dzielą się na dwa rodzaje: plany użytkowania terenu oraz plany zabudowy. Plan użytkowania terenu skierowany jest do wszystkich instytucji i organizacji publicznych. Nie wywiera więc bezpośrednich skutków prawnych wobec osób prywatnych. Jest natomiast informacją o przyszłych zamierzeniach

¹⁶⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 56.

¹⁶⁹ *Ibidem*, s. 59.

¹⁷⁰ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 178.

¹⁷¹ *Ibidem*.

organów gminy wobec terenów leżących w zakresie właściwości jej działania. Musi być zgodny z ustaleniami planu rozwoju landu. Dokładność planów użytkowania terenów i ich konkretność jest bardzo wysoka. Plany te sporządzane są dla obszaru całej gminy jako plany przygotowawcze do zabudowy. Stanowią prawo miejscowe¹⁷². Uchwalone przez radę gminy plany, zatwierdzone zostają przez organy powiatu¹⁷³.

Drugi rodzaj planów to plany zabudowy, które podobnie jak plany użytkowania terenów, są aktami prawnymi powszechnie obowiązującymi. Uchwalenie tych planów przybiera formę statutów¹⁷⁴. Plany zabudowy są podstawowymi i szczegółowymi instrumentami realizacji zamierzeń gminnych. Stanowią konkretyzację planów użytkowania terenów. Obejmują małe obszary wskazane pod zabudowę. Obowiązują nie tylko władze publiczne, tak jak ma to miejsce w przypadku planu użytkowania terenu, ale i również osoby trzecie. Muszą być przygotowane szczególnie starannie, gdyż podlegają zaskarżeniu. Wszelkie uchybienia proceduralne wywołują skutki finansowe dla gminy. Uchwalone plany zabudowy przedkładane są władzy nadzorczej i sprawdzane pod względem zgodności z obowiązującym prawem¹⁷⁵.

Jak wskazał Z. Niewiadomski, opracowanie wyżej wymienionych planów w zasadzie nie jest obligatoryjne, to jednak całościowy system ustawodawstwa niemieckiego zmusza do podjęcia tych działań. Obowiązek sporządzenia planów zachodzi wówczas, jeżeli jest to „niezbędne dla rozwoju i porządku urbanistycznego”¹⁷⁶. Niezbędność ta wynika z podstawowych zasad planowania przestrzennego, zgodnie z którymi zgoda na zabudowę może być wydana tylko w odniesieniu do terenu, dla którego sporządzony i zatwierdzony został plan zabudowy. „Gmina nie ma prawa wydać zgody na zabudowę lub zmianę użytkowania bez posiadania prawomocnych planów, w szczególności planu zabudowy, który jest podstawowym instrumentem realizacji”¹⁷⁷.

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że system miejscowego planowania przestrzennego w Niemczech jest kompleksowy oraz wszechogarniający¹⁷⁸. Z pewnością ma to wpływ na wysoki poziom efektywności zamierzeń planistycznych. Bez posiadania prawomocnych planów wszelkie inwestycje nie są dopuszczalne. Stanowi to wręcz przeciwieństwo polskiego systemu planowania przestrzennego, w którym ustawodawca dopuszcza realizację przedsięwzięć w przypadku braku planu miejscowego. Czyni to poprzez instytucję decyzji o warunkach zabudowy. Wydaje się, iż potrzebna jest zmiana regulacji w tym zakresie.

¹⁷² A. Jędraszko, *Planowanie środowiska i krajobrazu z Niemczech*, MUNICIPIUM, Warszawa 1998, s. 32.

¹⁷³ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 180.

¹⁷⁴ Z. Niewiadomski, G. Turowski, *Polsko-niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, Hannover–Warschau 2001, s. 177.

¹⁷⁵ A. Jędraszko, *Planowanie środowiska...*, s. 33.

¹⁷⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne...*, s. 179.

¹⁷⁷ A. Jędraszko, *Planowanie środowiska...*, s. 30.

¹⁷⁸ J. Blicharz, Recenzja niniejszej rozprawy doktorskiej pt. *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, (niepubl.) Wrocław 2012, s. 6.

Rozdział V

Rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w realizacji zadań ochrony środowiska

1. Uwagi wstępne

Jak już wielokrotnie wskazywałam, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ nadany został charakter proceduralny. Normy zawarte we wspomnianej ustawie nie tylko kształtują ład przestrzenny w zakresie postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele, ale także zawierają szczegółowe zasady i tryb uchwalenia dwóch gminnych dokumentów planistycznych w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zasady przestrzegania opracowania aktów planistycznych stanowią o ich ważności, bowiem naruszenie tych zasad stanowi o nieważności podjętej uchwały w całości lub w części², a tym samym o braku, jakże ważnych dla rozwoju gospodarczego danego terenu dokumentów.

Przypomnijmy raz jeszcze, że procedura wskazana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stanowi odrębnie wskazaną przez ustawodawcę procedurę tworzenia aktów planistycznych gminy. Zaznaczmy, że tylko i wyłącznie zastrzeżoną dla opracowania tego rodzaju dokumentów. Tworzenie aktów planistycznych gminy jest procesem decyzyjnym, jednak w jego wyniku nie powstaje decyzja administracyjna, lecz akt prawa miejscowego. Dlatego też tryb opracowania studium gminnego oraz planu miejscowego nie jest trybem przewidzianym w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego³. Normują go właśnie przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując tym samym odrębność od procedury przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego.

Rola, jaką ustawodawca przewidział dla procedury opracowania gminnych dokumentów planistycznych, ma ogromne znaczenie nie tylko ze względów gospodarczych, ale także stanowi podstawę do realizacji nałożonych na gminę bardzo ważnych zadań, a mianowicie zadań w zakresie ochrony środowiska.

Wójt (burmistrz, prezydent), jako organ administracji, zobligowany jest w swoich działaniach do przestrzegania zasad ochrony środowiska. Dlatego też, tworząc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, musi uwzględnić ustawowo wskazaną

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 647).

² Zob. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm).

procedurę i zasady tworzenia tego dokumentu. Tylko bowiem w taki sposób zagwarantowana zostanie realizacja zadań w zakresie ochrony środowiska.

Procedura tworzenia planu miejscowego jest regulacją prawną podstawowych zagadnień gospodarowania przestrzenią. Zapewnić ma podejmowanie ustaleń planowych, zgodnych z potrzebami lokalnymi. Ciąg ustaleń składających się na opracowanie planu miejscowego oraz warunki lokalne danego terenu, przesądza o zakresie i kierunku ochrony środowiska na wydzielonym terenie⁴.

Zobaczmy więc w jaki sposób wójt (burmistrz, prezydent), tworząc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wywiązuje się z ustawowo nałożonych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Przede wszystkim przygotować musi dwa bardzo ważne dokumenty, charakteryzujące środowisko przyrodnicze. Pierwszym jest opracowanie ekofizjograficzne, sporządzane przed przystąpieniem do prac nad planem miejscowym. Drugi dokument to prognoza oddziaływania na środowisko, opracowana już w trakcie procedury planistycznej, w wyniku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ponadto obowiązkiem wójta (burmistrza, prezydenta) jest także wystąpienie do właściwych organów o zgodę na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jak również wypełnienie wielu innych obowiązków przewidzianych przepisami prawa.

Moc prawna podjętych przez wójta (burmistrza, prezydenta) działań w zakresie ochrony środowiska w procedurze planistycznej, w zdecydowanej mierze uzależniona jest od statusu, jaki ustawodawca nadał miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią ustawy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego.

2. Plan miejscowy jako przepis gminny

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do treści art. 14 ust. 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest aktem prawa miejscowego. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r.⁵, wymieniając w art. 87 źródła prawa powszechnie obowiązującego, wskazuje także na prawo miejscowe. Można więc uznać, że pozycja prawna aktów prawa miejscowego jest mocno umocowana w obowiązującym porządku prawnym. Będąc aktami powszechnie obowiązującymi, wiążą one zarówno obywateli, jak i organy administracji publicznej, do czasu ich wyeliminowania z porządku prawnego⁶. „Akty prawa miejscowego, stanowiąc istotny element systemu źródeł prawa umiejscowionego w określonym czasie i miejscu, współtworzą tym samym usankcjonowaną wolą państwa ów zbiór źródeł prawa, pozostających we wzajemnych, uporządkowanych relacjach, zapewniających w szczególności: jedność,

⁴ M. Longchamps, *Przestrzeń w prawie środowiska*, AUW No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 172 i n.

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁶ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5, s. 9.

spójność i zupełność tego systemu”. Posiadają niekwestionowaną pozycję w hierarchii systemu źródeł prawa o walorze przepisu powszechnie obowiązującego⁷.

Lokalne prawo stanowione przez samorząd, odgrywa znaczącą rolę dla sprawności jego funkcjonowania, jak również w budowaniu pozytywnych relacji organów samorządu z miejscową społecznością. Przyznane samorządowi kompetencje prawotwórcze stanowią atrybut władzy publicznej sprawowanej przez ten samorząd⁸. Jak wskazała D. Dąbek, akty prawa miejscowego stanowione na podstawie upoważnień zawartych w ustawach szczególnych, to akty prawa miejscowego o charakterze wykonawczym. „Mają one za zadanie uszczegóławiać ustawy, normując zagadnienia techniczne z uwzględnieniem specyfiki lokalnej społeczności oraz warunków i potrzeb miejscowych. Są więc przepisami o wykonawczym charakterze w tym znaczeniu, że wypełniają normatywnymi treściami luzy pozostawione w regulacji ustawowej między innymi po to, by można było uwzględnić specyfikę terenową”. Nie oznacza to jednak swobody prawodawcy lokalnego⁹, gdyż jego działania muszą być zgodne z obowiązującym prawem.

W Konstytucji nie odnajdujemy definicji prawa miejscowego. Ustawodawca, przez normy zawarte w art. 94 Konstytucji wskazuje, że zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa¹⁰. W naszym przypadku będzie to ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym¹¹, która przypisuje gminie prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze. Aktem prawa miejscowego jest więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowiony na podstawie upoważnienia ustawowego w drodze uchwały rady gminy, powszechnie obowiązujący na obszarze działania rady, która go ustanowiła¹².

Dla potrzeb niniejszych rozważań przyjmuję definicję aktów prawa miejscowego, wskazaną przez D. Dąbek. Zdaniem autorki status aktów prawa miejscowego należy przyznać aktom: a) wydanym na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego, b) adresowanym do wspólnot samorządowych, w imieniu których działa dany organ jednostki samorządu terytorialnego, c) ogłoszonym w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bądź też w inny zwyczajowo przyjęty sposób, d) wydanym zasadniczo w formie uchwały¹³, e) podlegającym kontroli sprawowanej przez organy nadzoru i sąd administracyjny. Oprócz wymienionych konstytucyjnych i ustrojowych regulacji definicji aktów prawa miejscowego należy także wskazać, pisze dalej autorka, na przepisy prawa

⁷ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11, s. 32.

⁸ D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 115.

⁹ *Ibidem*, s. 119.

¹⁰ J. Jeżewski stoi na stanowisku wypracowania ustawy, która odrębnie i kompleksowo ureguluje kwestie aktów prawa miejscowego. Por. J. Jeżewski, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 167.

¹¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

¹² Art. 18 ust. 2 pkt. 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹³ Nie dotyczy przepisów stanowionych przez wójta (burmistrza, prezydenta), oraz aktów prawa miejscowego administracji rządowej, mających formę rozporządzenia.

materialnego, które to przepisy zawierają delegacje ustawowe do regulowania określonych kwestii w drodze lokalnych aktów prawnych¹⁴.

Akty prawa miejscowego, jak wynika z art. 94 Konstytucji RP, stanowią kategorię źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze terytorium państwa, dlatego też mają terytorialny zakres obowiązywania¹⁵. Zakres ich obowiązywania rozciąga się tylko na obszar działania organów, które dany akt ustanowiły. Obowiązują one zatem wszystkie osoby zamieszkujące daną jednostkę terytorialną¹⁶. Organ uprawniony do stanowienia przepisów lokalnych na obszarze swojego działania, nie może regulować zagadnień należących do innych jednostek podziału administracyjnego. „Aktem prawa miejscowego posiadającym walor przepisu prawnego powszechnie obowiązującego [...] może być tylko taki przepis, który zawarty jest w wydanym na podstawie ustawy i w celu jej wykonania oraz mieszczącym się w granicach upoważnienia ustawowego akcie wykonawczym, podjętym przez organ upoważniony do stanowienia prawa i należycie ogłoszonym”¹⁷. Akty prawa miejscowego jako źródło prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, są aktami o ograniczonym przestrzennie zasięgu obowiązywania, gdyż obowiązują w granicach lokalnej właściwości organów stanowiących¹⁸. Jedną z cech prawa miejscowego jest ograniczenie jego obowiązywania do części oznaczonego obszaru państwa, a nie do całego jego terytorium, i tylko wtedy, gdy wydawane są przez organy samorządu terytorialnego lub terenowe organy administracji rządowej¹⁹. Obowiązywanie aktów prawa miejscowego jest więc ograniczone do obszaru działania danej jednostki samorządu terytorialnego. Przewiduje to wiele przepisów szczególnych, wśród których wyróżniamy ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, regulującą zasady i tryb stanowienia planu miejscowego²⁰. Tak więc, pomimo że ustawodawca nie zawsze to artykułuje, przyjąć należy, iż obowiązujący akt prawa miejscowego obejmuje granice danego podziału administracyjnego²¹.

Jak już wcześniej o tym wspomniałam, ustawa o planowaniu i zagospodarowania przestrzennym jednoznacznie i konsekwentnie określa charakter prawny planu miejscowego, wskazując, iż jest on aktem prawa miejscowego. Na tym stanowisku stoi także judykatura. Sąd Najwyższy w tezie orzeczenia z dnia 22 lutego 2001 roku²² (odnosząc się do art. 7 ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowił, że plan miejscowy jest przepisem gminnym) uznał, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu Konstytucji RP. Ten kierunek kwalifikacji prawnej reprezentował nieco wcześniej NSA, wskazując, że uchwała rady

¹⁴ D. Dąbek, *Prawo...*, s. 69 i n.

¹⁵ P. Dobosz, *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 277.

¹⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, Zakamycze, Kraków 2002, s. 114.

¹⁷ M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione...*, s. 32 i n.

¹⁸ J. Boć (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, Kolonia Limited, Wrocław 1998, s. 155.

¹⁹ E. Malisz, *Samorządowe prawo miejscowe*, ZCO, Zielona Góra 2001, s. 20 i n.

²⁰ B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego...*, s. 6.

²¹ D. Dąbek, *Prawo...*, s. 73.

²² Orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 roku, III RN 2003/00, OSNP 2001/20/606.

gminy w przedmiocie uchwalenia lub zniesienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przepisem prawa powszechnie obowiązującego²³. Podkreślenia wymaga fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego przybiera postać uchwały rady gminy, przy czym „część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały”²⁴. Zdaniem J. Stelmasiaka miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w świetle uregulowań konstytucyjnych, jest specyficznym aktem normatywnym, ponieważ zawiera w sobie właśnie te dwie części: opisową i graficzną²⁵. Natomiast statusu aktu prawa miejscowego nie można przypisać uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Przepisy takiej uchwały nie stanowią bowiem norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym²⁶. Rada gminy podejmuje tę uchwałę w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy. Dlatego też uchwała ta nie może stanowić prawa miejscowego w myśl normy prawnej zawartej w art. 20, zgodnie z którą rada gminy uchwała plan.

Pamiętajmy także, iż warunkiem obowiązywania aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Wynika to z art. 88 Konstytucji RP. Przepis ten jednak nie określa sposobu dokonania ogłoszenia. Aktem normującym te działania jest ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych²⁷. Tryb podania do wiadomości uchwały w sprawie planu miejscowego, uregulowany jest w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Artykuł 29 tej ustawy stanowi, że uchwała zatwierdzająca plan miejscowy obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała ta, w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, podlega także publikacji na stronie internetowej gminy.

Uchwalony przez radę gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowi więc powszechnie obowiązujące źródło prawa miejscowego. Plan ten jest aktem, który odróżnia się od typowych źródeł prawa²⁸. Dlatego też w doktrynie pojawił się spór związany z charakterem prawnym norm ustalanych przez plan miejscowy.

Do zwolenników, uznających plan miejscowy za zbiór wiążących norm prawnych należy koncepcja W. Brzezińskiego, który uważał, że normy planu przestrzennego są normami generalnymi a sam plan miejscowy jest aktem o charakterze normatywnym²⁹. Podobne stanowisko wyrażał także R. Malinowski wskazując, iż to właśnie „[...] stosunkowo

²³ Uchwała NSA z dnia 30 października 2000 roku, OPK 13/00, ONSA 2001/2/63.

²⁴ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁵ J. Stelmasiak, *Węzłowe zagadnienia administracyjnoprawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009, s. 684.

²⁶ Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 2 lutego 2007 roku, Nr NK.II.0911-16/48/07.

²⁷ Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.

²⁸ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 88.

²⁹ W. Brzeziński, *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 1961, s. 140.

najwięcej elementów prawnych występuje w planowaniu przestrzennym i w planach zagospodarowania przestrzennego [...] ³⁰.

Z kolei na nienormatywny charakter norm planowych wskazywał, w latach osiemdziesiątych M. Kulesza. Zdaniem autora, pomimo że prawo i plan wzajemnie się uzupełniają, to stanowią dwa odrębne i wspólnie funkcjonujące instrumenty ³¹.

Dziś już wiemy, że zarówno w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w linii orzeczniczej, a przede wszystkim przez unormowania Konstytucji RP, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminnym. Należy on także do kategorii normatywnych aktów podustawowych ³². Stanowiony jest co prawda przez organ administracji, lecz o charakterze wykonawczym, a nie ustawodawczym ³³.

Przypomnijmy definicję normy prawnej. Przyjmuję za S. Wronkowską, że norma prawna to taka norma postępowania, która została ustanowiona przez upoważniony organ państwa, i która wyznacza nakazy lub zakazy określonego postępowania. Koncepcję budowy normy prawnej nazwano trójczłonową, gdyż zbudowana jest ona z hipotezy (określa adresata, jego obowiązki i uprawnienia), dyspozycji (nakazy i zakazy postępowania), sankcji (konsekwencje, jakie grożą za przekroczenie normy) ³⁴.

Tradycyjna norma prawna jest identyfikowana z regułą, która jest jednocześnie generalna i abstrakcyjna ³⁵. Samo pojęcie norm prawnych nie stanowi kategorii jednolitej, a ich różnorodność zależna jest od danego działu prawa. Prawo bowiem reguluje stosunki pomiędzy różnymi podmiotami. Dokonując naszej analizy w obrębie prawa administracyjnego, przypomnijmy, że doktryna dokonała zróżnicowania norm prawa administracyjnego ³⁶. Jednak wśród norm prawa administracyjnego można odnaleźć normy, które odnoszą się do kwestii związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego ³⁷.

³⁰ R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 2, s. 32.

³¹ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1987, s. 193.

³² T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 88.

³³ D. Dąbek, *Kontrola legalności aktów prawa miejscowego*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, (red.) S. Nitecki, WSA, Bielsko-Biała 1999, s. 120.

³⁴ Autorka zwraca uwagę także, że nie zawsze jest możliwe przewidywanie wystąpienia jakichś negatywnych konsekwencji za niezrealizowanie zachowania wskazanego w dyspozycji. Niektóre normy co prawda wyznaczają nakazy lub zakazy, jednak za ich przekroczenie nie określają sankcji. S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Ars boni et aequi, Poznań 2003, s. 18. Tradycyjny, trójczłonowy podział jednej normy jest błędem, ponieważ „sankcja jest normą odrębną”. Całość tworzą dwie normy wzięte łącznie: sankcjonowana i sankcjonująca. Cyt. za J. Nowacki, Z. Tabor, *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1994, s. 67.

³⁵ Akt generalny jest adresowany do nieokreślonej bliżej liczby adresatów. Adresat nie jest wskazany imiennie ani jednostkowo, określony jest w sposób powszechny np. „mieszkańcy gminy”. Natomiast akt abstrakcyjny normuje bliżej nieokreślony sytuację, o nieokreślonej liczbie zdarzeń, mogących wystąpić w nieokreślonym miejscu i czasie. B. Jaworska-Dębska, *Akty normatywne i akty generalne stosowania prawa*, [w:] Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne – pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004, s. 382.

³⁶ Normy prawa administracyjnego można klasyfikować według różnych kryteriów. Najczęściej spotykane kryterium to podział na normy ustrojowe, materialne i proceduralne. Zob. M. Możdżeń-Marcinkowski, *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Zakamycze, Kraków 2006, s. 32 i n. Inny podział zob. M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 24 i n.

³⁷ K. Małyssa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 59 i n.

Wśród abstrakcyjnych i generalnych norm prawa administracyjnego można odnaleźć normy szczególne. To one stanowią, zawarte w aktach planowania przestrzennego, normy kształtujące ład przestrzenny³⁸. Niezależnie więc od przyjętego systemu źródeł prawa oraz klasyfikacji poszczególnych kategorii tych źródeł, nie można pominąć innych, szczególnych ze względu na swoje cechy, i mających specjalne znaczenie dla prawa administracyjnego, źródeł prawa³⁹.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odróżnieniu od typowych źródeł praw, odznacza się cechą generalności i konkretności. Jest aktem wewnętrznie zróżnicowanym, zawierającym zarówno normy ogólne, jak i normy indywidualne. Z jednej strony reguluje on przeznaczenie i ogólne zasady zagospodarowania obszarów, z drugiej ustala przeznaczenie konkretnych, jednostkowych nieruchomości. W akcie tym można zaobserwować szeregowanie różnych kategorii norm, ułożone według kryterium ich indywidualizacji oraz konkretności⁴⁰.

Normy zawarte w planie miejscowym mogą być jedną z materialnoprawnych podstaw do wydawania decyzji, mających wpływ na zagospodarowanie przestrzenne obszaru objętego planem. Nakazy zawarte w planie miejscowym określają prawnie wiążące cele i priorytety w ramach zagospodarowania przestrzennego terenu. Plan przestrzenny wyznacza zastosowanie odpowiednich środków prawnych unormowanych w materialnym prawie administracyjnym. Ustalenia planu miejscowego „są w dalszej kolejności realizowane przez ciąg odpowiednich aktów prawnych oraz czynności materialno-technicznych”, które znajdują podstawę w innych aktach prawnych, objętych np. zakresem ochrony środowiska⁴¹.

Normy kształtujące ład przestrzenny zawarte w aktach planowania przestrzennego, wraz z innymi normami prawnymi, stanowią podstawę prawną działania administracji publicznej w zakresie kształtowania ładu przestrzennego. Normy te jako normy ogólne dopiero przez decyzje indywidualizują się w stosunku do określonego terenu⁴². Ustalenia planu miejscowego, jako dopełnienie norm prawa materialnego, mogą stanowić jeden z elementów podstawy prawnej aktu indywidualnego. Moc obowiązująca miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego „[...] przejawia się w tym, że obok przepisów prawa materialnego są one materialno-prawną podstawą decyzji administracyjnych, stanowiących realizację planów zagospodarowania przestrzennego”⁴³. Tak więc normy planu miejscowego muszą być analizowane łącznie z innymi normami prawnymi funkcjonującymi w systemie prawa. Ich szczególny charakter w powiązaniu z klasycznymi normami tworzy jednolity system⁴⁴, składający się także na zasady ochrony środowiska.

³⁸ *Ibidem*, s. 63.

³⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005, s. 86.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 88.

⁴¹ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowanie przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, UMCS, Lublin 1994, s. 46 i n.

⁴² K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 69 i 78.

⁴³ R. Malinowski, *Ewolucja systemu planowania...*, s. 32.

⁴⁴ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 92.

Normatywny charakter miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z art. 8 ustawy prawo ochrony środowiska potwierdza, że plan ten powinien uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Ostateczny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego „[...] określa relacje pomiędzy zatwierdzonym planem, a normami prawa materialnego administracyjnego także w zakresie wymagań ochrony środowiska, które obowiązują na obszarze objętym planem [...]”⁴⁵.

Z powyższego wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego posiada rangę przepisu prawa miejscowego. Jednak o jego charakterze prawnym decydują spójne relacje z innymi przepisami prawnymi. Rozstrzygnięcia planu miejscowego zostają zrealizowane poprzez zastosowanie pozostałych norm prawnych, które zapewniają przestrzeganie treści ustaleń planu. Wydaje się, iż takie właśnie nadanie statusu aktu prawa miejscowego dla planu przestrzennego, było celowym zamiarem ustawodawcy. Akt o randze przepisu miejscowego podlega wykonaniu. Stanowi także gwarancję realizacji jego zapisów. Zaznaczmy, że nie jako akt samoistny, lecz wkomponowany w jednolity system prawny. Przeanalizujmy więc, na które przepisy prawne, uwzględniające ochronę środowiska, mają wpływ rozstrzygnięcia planu miejscowego, będącego aktem prawa miejscowego.

Zacznijmy od ustawy, która w ewidentny sposób związana jest z treścią planu miejscowego, a co za tym idzie z racjonalną zabudową terenu, tj. ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁴⁶. Art. 35 tej ustawy wyraźnie stanowi, iż przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także z wymaganiami ochrony środowiska. Stanowisko takie odnajdujemy również w linii orzeczniczej. Z wyroku WSA stanowczo wynika bezwzględna zgodność projektu budowlanego z ustaleniami planu miejscowego, który to plan określa przeznaczenie terenu, sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu⁴⁷. Ponadto, jeżeli rozpoczęcie robót nastąpiło bez wymaganego pozwolenia na budowę, a budowa jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wówczas właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych. Nakłada także obowiązek przedstawienia zaświadczenia wójta (burmistrza, prezydenta) o zgodności budowy z obowiązującym planem⁴⁸. Przy udzieleniu pozwolenia na wznowienie dalszych robót, organ bada także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z ustaleniami planu miejscowego. Również w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, inwestor zobowiązany jest dostarczyć zaświadczenie wójta (burmistrza, prezydenta) o zgodności zamierzonego sposobu użytkowania obiektu budowlanego z ustaleniami obowiązującego planu⁴⁹. Kończąc tę

⁴⁵ J. Stelmasiak, *Miejscowy plan...*, s. 51.

⁴⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.

⁴⁷ Wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2010 r., II SA/OI 1008/09, Lex nr 600155.

⁴⁸ Zob. art. 48 ustawy Prawo budowlane.

⁴⁹ Zob. art. 71 ustawy Prawo budowlane.

myśl, przytoczę, istotne w moje ocenie, rozstrzygnięcie wyroku NSA, w którym czytamy: „ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza między innymi to, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu, mają znaczenie pierwszorzędne i to one powinny decydować o wykładni i kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”⁵⁰.

Racjonalny sposób zagospodarowania terenów i tym samym gospodarowania zasobami środowiska, z uwzględnieniem planu miejscowego, jako przepisu gminnego, związany jest z podziałem gruntów. Szczegółowo kwestie podziału gruntu reguluje ustawa 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁵¹. Zgodnie z art. 93 ustawy, dokonując zatwierdzenia projektu podziału organ musi przede wszystkim uwzględnić przeznaczenie terenu, wskazane w planie miejscowym. Musi ocenić czy projekt podziału służy realizacji celu i przeznaczenia określonego w planie miejscowym. Tak więc zgodność podziału z planem miejscowym, będącym przepisem gminnym, zajdzie wówczas, gdy projekt podziału działki nie będzie naruszał przepisów planu. Zdaniem E. Mzyka badanie zgodności podziału nieruchomości z planem miejscowym jest w istocie wykładnią tego planu miejscowego⁵².

Ustawa o gospodarce nieruchomościami porusza także sprawy scalenia i podziału nieruchomości, związane ze stworzeniem korzystniejszych warunków zagospodarowania i wykorzystania terenów. Chodzi głównie o poprawę struktury obszarowej terenów objętych scalaniem i ponownym podziałem. Istotny jest fakt, że prawidłowa wykładnia problematyki scalenia i podziału nieruchomości, będzie miała miejsce łącznie z analizą art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli w treści planu ujęte zostały obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, to po uchwaleniu tego planu rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do tych czynności⁵³. Plan miejscowy może wskazywać obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, ale także szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości⁵⁴. Normy prawne regulujące sprawy scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu, stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne

⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 roku, II OSK 1916/08, Lex nr 574407.

⁵¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

⁵² E. Mzyk, *Podziały nieruchomości*, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, (red.) G. Bieniek, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 462. Podziału nieruchomości dokonuje wójt (burmistrz, prezydent) w postępowaniu administracyjnym, wydając decyzję zatwierdzającą podział (zob. art. 96). Pierwszym etapem postępowania jest opinia wójta, dotycząca zgodności proponowanego podziału nieruchomości z ustaleniami planu. Opinię tę wójt (burmistrz, prezydent) wyraża w formie postanowienia (zob. art. 94 ust. 4 i 5). Drugi etap to decyzja o podziale. Stosowny wniosek w przedmiotowej sprawie składa osoba, która ma w tym interes prawny. Koszty podziału obciążają tę osobę. Postępowanie podziałowe może być także wszczęte z urzędu, jeżeli podział jest niezbędny do realizacji celów publicznych bądź nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste (zob. art. 97).

⁵³ *Ibidem*, s. 496 i n.

⁵⁴ Zob. art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

i leśne⁵⁵. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach terenów wskazanych w planie miejscowym⁵⁶. Wydany akt wykonawczy z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie scalania i podziału nieruchomości⁵⁷ wskazuje, że wójt, w okresie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku zainteresowanych lub z urzędu, przeprowadza analizę okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału, a w szczególności przeznaczenia i warunków zagospodarowania terenu, ustalonych w planie miejscowym (§ 3 i § 4). Na podstawie tych wyników wójt przedstawia projekt uchwały i dołącza między innymi wypis i wyrys z planu miejscowego (§ 5). Dokonanie czynności scaleniowych ma doprowadzić do możliwości realizacji zapisów planu, będącego przepisem gminnym⁵⁸.

Charakter prawny planu miejscowego, w sensie zagospodarowania terenów rolnych i leśnych, a tym samym ochrony tych obszarów, uwidacznia się w zmianach przeznaczenia gruntów rolnych na cele nieleśne i nierolnicze. Artykuł 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁵⁹ jednoznacznie wskazuje, że przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zgoda ta wymagana jest w stosunku do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli projektowany obszar przekracza 0,5 ha, oraz do gruntów leśnych. Tak więc zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych dokonuje się zasadniczo na etapie sporządzenia planu miejscowego. Jak wskazał Z. Niewiadomski, zgoda ta „jest aktem niesamoistnym, stanowiącym konieczną podstawę do umieszczenia odpowiednich ustaleń w planie”⁶⁰. Jednak nie oznacza to jeszcze wyłączenia gruntów z produkcji rolnej. Dopiero uchwalony plan, który taką zmianę uwzględnia, stwarza możliwość ubiegania się o wydanie decyzji o wyłączeniu gruntu rolnego bądź leśnego z produkcji. Wydanie decyzji o wyłączeniu następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Uzyskanie decyzji związane jest z koniecznością wniesienia należności i opłat rocznych⁶¹.

Oddziaływanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako przepisu gminnego na zasoby ochrony środowiska znajduje także swoje uzasadnienie w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o lasach⁶². To właśnie plan miejscowy określa grunty

⁵⁵ Zob. art. 101 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

⁵⁶ Zob. art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Scalenia i podziału nieruchomości można dokonać także, gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczystości posiadający ponad 50 % powierzchni gruntów objętych tymi czynnościami. Zabudowane części nieruchomości mogą być objęte scaleniem i podziałem nieruchomości za zgodą ich właścicieli lub użytkowników wieczystych.

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów (Dz. U. Nr 86, poz. 736).

⁵⁸ E. Mzyk, *Podziały* ..., s. 497.

⁵⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

⁶⁰ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2005, s. 508.

⁶¹ Zob. art. 11 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Decyzję o wyłączeniu wydaje: starosta (dot. gruntów rolnych), dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (dot. gruntów leśnych), dyrektor parku narodowego (grunty rolne i leśne wchodzące w skład parku narodowego). Zob. art. 5 ustawy.

⁶² Tekst jedn. Dz. U z 2005 r. Nr 45, poz. 435 z późn. zm.

przeznaczone do zalesienia⁶³. Przeznaczenie terenu do zalesienia wynika ze wskazania tych obszarów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W wyniku zalesienia gruntów następuje powiększanie zasobów leśnych. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 11 sierpnia 2004⁶⁴ roku na zalesianie gruntów rolnych może być udzielona pomoc finansowa. Płatność na zalesienie jest udzielana producentowi rolnemu w stosunku do działek rolnych, użytkowanych jako grunty orne, łąki trwałe, pastwiska trwałe albo sady, które zostały przeznaczone do zalesienia w planie miejscowym (§ 3 pkt 2).

Na znaczenie treści planu miejscowego wskazał także ustawodawca w ustawie z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁶⁵. Ustawa ta, regulując zasady gospodarowania mieniem Skarbu Państwa, odnosi się właśnie m.in. do nieruchomości rolnych, położonych na obszarach przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele gospodarki rolnej⁶⁶. Ponadto, gospodarowanie zasobem własności rolnej Skarbu Państwa, obejmuje nieodpłatne przekazanie, w drodze decyzji, na rzecz Lasów Państwowych gruntów wchodzących w skład tego zasobu. Przekazania tego dokonuje starosta, na wniosek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, uwzględniając wydzielone geodezyjnie tereny, przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (bądź w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu)⁶⁷.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, gospodarując posiadanym mieniem, dokonuje także jego sprzedaży. Stosownie do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi⁶⁸, Agencja może sprzedać na wniosek użytkownika wieczystego interesującą go nieruchomość. Złożony jednak wniosek musi zawierać m.in. zaświadczenie organu gminy o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym (§ 4 ust. 3 pkt 1)⁶⁹. Tak więc miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa status nieruchomości. Dlaczego to takie ważne? Gdyż określenie nieruchomości w planie miejscowym jako rolnej, w przypadku jej sprzedaży, podlega pewnym ograniczeniom. Zgodnie z ustawą z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego⁷⁰, w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej, Agencji działającej na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku braku

⁶³ W przypadku braku planu miejscowego, grunty przeznaczone do zalesienia zostaną określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zob. art. 14 pkt 3 ustawy o lasach.

⁶⁴ Rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętych planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 z późn. zm.).

⁶⁵ Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.

⁶⁶ Zob. art. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

⁶⁷ Zob. art. 24 ust. 4 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa.

⁶⁸ Rozporządzenie z dnia 30 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 2012, poz. 540).

⁶⁹ W przypadku, gdy gmina nie posiada planu miejscowego, wydane zostaje zaświadczenie o przeznaczeniu nieruchomości w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jeśli wydanie wspomnianych zaświadczeń nie jest możliwe, wówczas wydana zostaje decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

⁷⁰ Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.

uprawnionych⁷¹, przysługuje prawo pierwokupu, gdy przedmiotem sprzedaży jest nieruchomości rolne o powierzchni nie mniejszej niż 5 ha⁷². Oznacza to, że właściciel gruntu rolnego, dokonując jego sprzedaży, u notariusza przedstawia zaświadczenie o przeznaczeniu przedmiotowej działki w planie miejscowym i podpisuje warunkową umowę sprzedaży. Dopiero gdy Agencja nie skorzysta z przysługującego jej prawa pierwokupu, kolejnym aktem notarialnym przeniesione zostanie prawo własności.

Normatywny wpływ miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kwestii ochrony zasobów środowiska odnajdujemy w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷³ (zwana dalej ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku). Ustawa ta, między innymi, reguluje postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁷⁴. Decyzję tę wydaje się po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony⁷⁵. Zgodnie z treścią ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, treść planu nie ogranicza się tylko do wskazania lokalizacji, ale rozstrzyga także o sposobie zagospodarowania terenu. Dlatego też decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych uwzględniać musi ustalenia planu odnoszące się do przedmiotu decyzji. Plan miejscowy będący przepisem gminnym, oprócz innych aktów prawnych, musi być uwzględniony w decyzjach organów administracji⁷⁶.

W treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnione powinny zostać potrzeby funkcjonowania i rozwoju istniejących lub projektowanych ogrodów botanicznych lub zoologicznych⁷⁷. Utworzenie i prowadzenie tych ogrodów

⁷¹ Uprawnionym może być dzierżawca, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i była wykonywana co najmniej 3 lata, nabywana nieruchomości wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej (zob. art. 3 ust. 1 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego).

⁷² Zob. art. 3 ust. 4 ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego.

⁷³ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁷⁴ Wspomniana decyzja określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Uzyskanie decyzji wymagane jest w stosunku do przedsięwzięć mogących zawsze oddziaływać na środowisko, bądź też przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powinno nastąpić przed wystąpieniem z wnioskiem o wydanie decyzji na realizację przedsięwzięcia. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach dołącza się do wniosku o wydanie decyzji warunkującej realizację przedsięwzięcia. Złożenie wniosku powinno nastąpić w terminie 4 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Termin ten może ulec wydłużeniu o 2 lata, jeżeli przedsięwzięcie realizowane będzie etapowo, oraz zmieniły się warunki określone w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zob. art. 71 i 72 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁷⁵ Nie dotyczy to decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach wydawanej dla: drogi publicznej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, przedsięwzięć EURO 2012, przedsięwzięć wymagających koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, oraz inwestycji w zakresie terminalu. Art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie.

⁷⁶ J. Sommer, *Wybrane problemy prawne związane z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z ocenami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2007, nr 4 (46), s. 37.

⁷⁷ Kwestie te reguluje ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151 z późn. zm.).

wymaga uzyskania stosownego zezwolenia. W tym miejscu uwidacznia się znaczenie planu miejscowego, jako przepisu prawnego, gdyż do wniosku o wydanie takiego zezwolenia należy dołączyć wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczący działek ewidencyjnych, na których jest projektowana lokalizacja ogrodów botanicznych lub zoologicznych⁷⁸.

Znaczenie planu miejscowego jako źródła prawa na obszarze swojego obowiązywania, podkreśla także ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku – Prawo wodne⁷⁹. Artykuł 125 ustawy jednoznacznie wskazuje, a wręcz uzależnia wydanie pozwolenia wodnoprawnego od zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pozwolenie to nie może naruszać ustaleń zawartych w planie miejscowym. Ponadto, warunki korzystania z wód regionu wodnego, będące dokumentem planowania w gospodarowaniu wodami, uwzględniają ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego⁸⁰.

Zwięzłe sformułowanie użyte przez ustawodawcę, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, podkreśla charakter prawny planu miejscowego, który ma wpływ na ochronę zasobów środowiska. Pamiętajmy jednak, na co wielokrotnie wskazywano w literaturze, że byt prawny tego dokumentu realizowany jest dopiero w powiązaniu z innymi przepisami prawnymi. Plan miejscowy nie stanowi samodzielnej podstawy wydania decyzji administracyjnej, jednak od jego postanowień zależy wydanie np.: decyzji środowiskowej czy też pozwolenia wodnoprawnego. W innym przypadku wydane zaświadczenie lub wypis z planu jest dopełnieniem podjęcia określonych działań, np.: zalesienia gruntów czy też prowadzenia ogrodu botanicznego lub zoologicznego. Wzajemne relacje stanowią o bezpośredniej lub pośredniej realizacji ustaleń planu miejscowego. Umożliwia to prawne jego wykonanie w pewnej, określonej części. „Normy zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oddziałują na faktyczne rozstrzygnięcia, bez tworzenia jednak samoistnych stosunków administracyjnych pomiędzy podmiotami administracji publicznej a mieszkańcami określonego terenu”⁸¹. Ustalenia planu miejscowego obowiązują tylko w ścisłym związku z innymi normami prawnym, dając prawną gwarancję realizacji planu.

Kończąc rozważania w powyższej materii, należy zwrócić uwagę, iż decyzje i działania administracji, których przedmiotem jest korzystanie z elementów środowiska, wydane z naruszeniem przepisów dotyczących ochrony środowiska, są nieważne. Tym samym nieuwzględnienie rozstrzygnięć zawartych w planie miejscowym, będącym prawem miejscowym, będzie skutkowało w ten sam sposób, co naruszenie normy materialnoprawnej⁸².

⁷⁸ Zob. art. 66 i 67 ustawy o ochronie przyrody.

⁷⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

⁸⁰ Zob. art. 115 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

⁸¹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 94.

⁸² *Ibidem*.

3. Tryb sporządzania i uchwalenia planu miejscowego

3.1. Fakultatywność planowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, posiadając cechę aktu prawa miejscowego, obowiązuje na obszarze właściwym organom, które ten akt ustanowiły. Tu istotna uwaga. Ustawodawca, co prawda nadaje status aktu prawa miejscowego planowi przestrzennemu, nie wprowadza jednak, przeciwnie niż w przypadku studium gminnego, obowiązku jego opracowania.

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe, poza przypadkami, kiedy wymagają tego przepisy odrębne (art. 14 ust. 7). Tak więc w planowaniu miejscowym dominuje zasada fakultatywności. Wydaje się być ona potwierdzona przez NSA⁸³, który stwierdził, że odstąpienie przez radę gminy w drodze stosownej uchwały od prac planistycznych na określonym terenie mieści się w uprawnieniach gminy do prowadzenia własnej polityki przestrzennej. Gmina, dysponując zespołem uprawnień do decydowania o sposobie przeznaczenia i zagospodarowania terenów, rozstrzyga o przeznaczeniu poszczególnych terenów i czyni to w oparciu o zasadę fakultatywności. Należy także pamiętać, że uprawnienia gminy w tej materii dokonują się w granicach obowiązującego prawa i nie mogą być przedmiotem zarzutu naruszenia prawa przez radę gminy. Podobne stanowisko zajęła WSA w wyroku z dnia 4 maja 2005 roku⁸⁴, uznając, że rada gminy odpowiedzialna za kreowanie przepisów miejscowych może przerwać prace planistyczne i wycofać się z zainicjowanej procedury planistycznej. Skoro uchwalenie planu miejscowego dla danego terenu nie jest obowiązkowe, to niedopuszczalna jest skarga na bezczynność organów gminy w przedmiocie podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁸⁵. Tak więc gmina, posiadając samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanej procedury, może dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, a także wstrzymać tę procedurę⁸⁶. Jak wskazał NSA, odstąpienie od podjętych prac planistycznych następuje w drodze stosownej uchwały⁸⁷.

Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne⁸⁸. Do przepisów, które wyraźnie przewidują obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zaliczyć ustawę z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy plan miejscowy sporządza się dla terenu górniczego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej⁸⁹. Następnym aktem prawnym

⁸³ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 roku, II OSK 1127/05, Lex nr 194894.

⁸⁴ Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05, Lex nr 192854.

⁸⁵ Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 roku, II SAB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005/2/40.

⁸⁶ Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05.

⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 roku, II OSK 1127/05.

⁸⁸ Zob. art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁸⁹ Utworzenie terenu górniczego (tj. bezpośrednio po dacie ostateczności decyzji koncesyjnej) obciąża radę gminy powinnością wszczęcia procedury planistycznej. Przesłanką odstąpienia od opracowania planu miejscowego dla terenu górniczego, jest przewidywanie nieznacznie szkodliwego wpływu na środowisko

jest ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Art. 5 ustawy podkreśla obowiązek sporządzenia planu miejscowego dla obszaru Pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej⁹⁰. Obowiązek opracowania planu miejscowego reguluje także ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁹¹. Art. 16 ust. 6 wyraźnie wskazuje na obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów, na których został utworzony park kulturowy⁹². Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowo opracowuje gmina, która uzyskała status uzdrowiska lub obszaru ochrony uzdrowiskowej, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych. Plan ten opracowuje się w terminie do 2 lat od dnia uzyskania statusu⁹³. Kolejnym aktem wyznaczającym obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu

(Wyrok z dnia 2 grudnia 2008 roku, II SA/Bk 577/08, Lex nr 496203). Plan ten sporządza się na koszt przedsiębiorcy. Teren górniczy jest to przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Zob. art. 6 pkt 9. Zaznaczmy także, że zgodnie z art. 48 omawianej ustawy udokumentowane złoża kopalin uwzględnia się w planie miejscowym.

⁹⁰ Zgodnie z ustawą granice Pomnika Zagłady określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii właściwego terytorialnego wójta (burmistrza, prezydenta). Niewyrażenie opinii w terminie 2 tygodni, oznacza opinię pozytywną (art. 4). Wokół Pomnika Zagłady ustanawia się strefę ochronną, która stanowi pas gruntu o szerokości nie większej niż 100 m od granic Pomnika Zagłady (art. 3). Gmina, tworząc plan miejscowy dla obszaru pomnika Zagłady i jego strefy ochronnej, dokonuje uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 5). Oznakowanie granic Pomników Zagłady i ich stref ochronnych oraz utrzymanie znaków wskazujących te granice należą do zadań wojewody. (Dz. U. Nr 41, poz. 412 z późn. zm.).

⁹¹ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

⁹² Ustawodawca definiuje pojęcie parku kulturowego jako przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, która zawiera wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze. Zob. art. 3 pkt 14. Park kulturowy może utworzyć rada gminy po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków. Podjęta w tej sprawie uchwała określa nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zasady i ograniczenia wynikające z ustawy o ochronie i opiece nad zabytkami. Dla parku kulturowego wójt (burmistrz, prezydent) sporządza plan ochrony, uzgadniając go z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Plan ten wymaga zatwierdzenia przez radę gminy. Realizując zadania związane z ochroną parku kulturowego, rada gminy może utworzyć jednostkę organizacyjną do zarządzania parkiem. Celem utworzenia parku kulturowego jest ochrona krajobrazu kulturowego oraz zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej. Utworzenie parku kulturowego obowiązuje radę gminy do opracowania planu miejscowego dla tego obszaru. (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

⁹³ Tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 651. Obowiązek ten nakłada art. 38 ust. 2 ustawy. Gmina, która zamierza wystąpić o nadanie dla obszaru statusu uzdrowiska lub statusu obszaru ochrony uzdrowiskowej, sporządza operat uzdrowiskowy, w celu określenia możliwości prowadzenia lecznictwa uzdrowiskowego (art. 39 ust. 1). Gmina, która występuje o nadanie statusu uzdrowiska albo statusu ochrony uzdrowiskowej, musi uzyskać świadectwo, potwierdzające właściwości lecznicze naturalnych surowców leczniczych i właściwości leczniczych klimatu terenu. Świadectwo to wydawane jest nieodpłatnie (art. 35 ust. 1). Obszar, któremu został nadany status uzdrowiska lub status ochrony uzdrowiskowej, pokrywa się z granicami administracyjnymi gminy (art. 33). Aby dany obszar uzyskał status uzdrowiska, musi spełniać łącznie, ustawowo wskazane warunki: posiada złoża naturalnych surowców leczniczych, posiada klimat o właściwościach leczniczych, posiada zakłady i urządzenia lecznictwa uzdrowiskowego, posiada infrastrukturę techniczną, transportową oraz prowadzi gospodarkę odpadami, spełnia prawnie określone wymagania z zakresu ochrony środowiska (art. 34).

Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej⁹⁴. W art. 5 ustawy odnajdujemy regulacje wskazujące na obowiązek opracowania planu miejscowego, który to plan, na wniosek lub za zgodą wojewody rada gminy może przyjąć w uproszczonym trybie. Na obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych, wskazują ustawy regulujące status nieruchomości zajętych pod byłe lotniska wojskowe⁹⁵ oraz zakładanie lotnisk użytku publicznego⁹⁶.

Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może też wynikać z postanowień studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W art. 10 ustawy odnajdujemy zakres treści studium gminnego, podzielony na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego. Wiążące dla prac nad przyszłym planem miejscowym są kierunki zagospodarowania przestrzennego. To właśnie w tej treści studium gminnego mogą znaleźć się postanowienia stwarzające obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z treści ustawy wynika, że w studium gminnym określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszary przestrzeni publicznej⁹⁷. Obowiązek przystąpienia do opracowania planu miejscowego, we wspomnianych przypadkach, powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku⁹⁸.

Przeanalizujmy uregulowania dotyczące przepisów odrębnych. W tym miejscu postawić należy pytanie: które przepisy odrębne, wskazujące obowiązek sporządzenia planu miejscowego z treści studium gminnego (art. 10 ust. 2 pkt 8) będą regulowały tę materię? I czy będą one identyczne z przepisami odrębnymi, które mają zastosowanie do zasad obowiązkowego sporządzenia planu miejscowego, o których mówi art. 14 ust. 7? Na pytanie to nie można odpowiedzieć jednoznacznie. Na pewno odniesienie do przepisów odrębnych, dotyczących obowiązku opracowania planu miejscowego zarówno z treści studium, jak art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, będą miały przepisy art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie terenów byłych hitlerowskich

⁹⁴ Dz. U. Nr 79, poz. 363, z późn. zm.

⁹⁵ Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 z późn. zm.). Dotyczy nieruchomości przekazanych właściwym jednostkom samorządu terytorialnego. Zob. art. 4 (g), ust. 2.

⁹⁶ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 933). Zakładający lotnisko użytku publicznego lub, w przypadku istniejących lotnisk użytku publicznego, zarządzający tym lotniskiem opracowuje plan generalny lotniska użytku publicznego stanowiący plan rozwoju tego lotniska. Dokument ten sporządza się na okres nie krótszy niż 20 lat. Dla terenów objętych planem generalnym istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Zob. art. 55 ust. 9.

⁹⁷ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z ustawą obszarem przestrzeni publicznej jest obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne.

⁹⁸ Zob. art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

obozów zagłady oraz art. 53 ust. 1 ustawy prawo geologiczne i górnicze. Z ustaw tych wynika, że w przypadku ustanowienia odpowiednio terenu górniczego i granic Pomnika Zagłady, gmina sporządza plan miejscowy. Tak więc obszary te, wskazane w studium gminnym na podstawie przepisów odrębnych, stworzą obowiązek opracowania planu miejscowego, ale także obowiązek ten powstanie z art. 14 ust. 7 ustawy, również jako z przepisów odrębnych. Uważam, że nie można, w kwestii sporządzenia planu z treści studium gminnego, przywołać treści art. 16 ust. 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz art. 38 ust. 2 ustawy o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz gminach uzdrowskich, gdyż w momencie wyznaczania obszarów w trakcie prac nad studium gminnym, organy gminy nie posiadają jeszcze pełnej wiedzy (a być może nie są zainteresowane) o utworzeniu w przyszłości parku kulturowego, czy też uzyskaniu statusu gminy uzdrowskiej. Te dwie ostatnie ustawy będą miały zastosowanie tylko w przypadku obowiązku opracowania planu, wynikającego z art. 14 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Jak wynika z powyższego opracowanie planu miejscowego nie stanowi obowiązku gminy. Ustawodawca wskazał tylko na dwa rozwiązania stanowiące odstępstwo od tej zasady. W pierwszym przypadku obowiązek sporządzenia planu miejscowego wynika z przepisów odrębnych. Druga sytuacja to postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁹⁹.

3.2. Procedura opracowania planu miejscowego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zanim wejdzie w życie musi zostać w ustawowo określony sposób sporządzony. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczegółowo normuje zasady i tryb opracowania planu miejscowego. Ustawodawca wnikliwie reguluje ramy tworzenia planu miejscowego, wskazując poniekąd procedurę jego opracowania. Uregulowania proceduralne mają wpływ na sferę kształtowania ładu przestrzennego¹⁰⁰ i zrównoważonego rozwoju.

Prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, a także jej kształtowanie, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, stanowi zadanie własne gminy¹⁰¹.

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwałę w tej sprawie rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta)¹⁰². Przed podjęciem tych działań, wójt (burmistrz, prezydent),

⁹⁹ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym-komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004, s. 26.

¹⁰⁰ J. Jeżewski, *Zagadnienia prawne planowania przestrzennego na ponadgminnym szczeblu samorządu terytorialnego (Komunikat)*, Wrocław 1996, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XXXV, AUW No 1871, s. 195.

¹⁰¹ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰² Zob. art. 14 ust. 1 i 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium. Przygotowuje także materiały geodezyjne do opracowania planu, jak również ustala niezbędny zakres całości prac planistycznych¹⁰³. Jak wskazał w swoim wyroku WSA, analizy te nie muszą mieć charakteru odrębnego dokumentu. Mogą zostać złożone ustnie do protokołu na sesji rady gminy. Forma dokonania tej czynności, pomimo braku jej wyraźnego określenia, musi umożliwić zapoznanie się z jej wynikami¹⁰⁴. Podjęcie tych czynności jest niezbędne w celu wykonania nałożonego obowiązku, jak również precyzyjnego określenia przeznaczenia terenów w przyszłym planie miejscowym.

Treść uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie została ustawowo uregulowana. W ustawie jednak odnajdujemy zapisy świadczące, iż integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu¹⁰⁵. Według orzeczenia NSA z 1999 roku, które wciąż zachowuje swoją aktualność, rada gminy sporządza plan miejscowy dla terenu wydzielonego do takiego opracowania¹⁰⁶. To właśnie w uchwale o przystąpieniu do opracowania planu miejscowego następuje identyfikacja obszaru objętego zamiarem uregulowania zasad zagospodarowania przestrzennego¹⁰⁷. Jeżeli plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium gminnym¹⁰⁸. Uchwała o przystąpieniu do prac nad planem miejscowym może swoją treścią obejmować również tylko część obszaru gminy¹⁰⁹. Jednak wstępne ustalenie obszaru objętego planem miejscowym jest wiążące w dalszych pracach nad sporządzeniem planu¹¹⁰.

O podjęciu prac nad planem miejscowym, wójt (burmistrz, prezydent), powiadamia społeczność lokalną, podając do publicznej wiadomości ogłoszenie o podjęciu uchwały. Ogłoszenie to następuje w formie obwieszczenia oraz publikacji w prasie miejscowej, bądź też w sposób zwyczajowo przyjęty¹¹¹. W obwieszczeniu wskazana jest forma, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni. Wójt (burmistrz, prezydent), realizując także normy prawne wynikające z ustawy o dostępie do informacji publicznej¹¹², obwieszczenie to umieszcza w urzędowym publikatorze teleinformatycznym tzw. Biuletynie Informacji Publicznej, celem powszechnego udostępnienia informacji publicznej¹¹³.

¹⁰³ Zob. art. 14 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁴ Wyrok WSA z dnia 7 lipca 2009 roku, II SA/Lu 274/09, teza 1, Lex nr 574467.

¹⁰⁵ Zob. art. 14 ust. 2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 7 października 1999 roku, IV SA 338/99, Lex nr 48228.

¹⁰⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Opolskiego, IG. VI-NC-7042-86/09, (Dz. Urz. Opols. 2009/34/627).

¹⁰⁸ Zob. art. 14 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁹ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu ...* s. 34.

¹¹⁰ Wyrok WSA z dnia 29 września 2010 roku, II SA/Łd 759/10, Lex nr 707444.

¹¹¹ Zob. art. 17 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹² Ustawa z dnia 6 września 2001 roku (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).

¹¹³ Zob. art. 8 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

O wszczętych działania wójt (burmistrz, prezydent) zawiadamia także instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu. Zawiadomienie następuje w formie pisemnej, a adresaci są w konkretny sposób oznaczeni. Wprawdzie w omawianym zawiadomieniu nie zostaje wskazana możliwość wnoszenia wniosków, nie oznacza to jednak, że adresaci zostają pozbawieni tej możliwości. W tym przypadku należy dostosować się do treści obwieszczenia¹¹⁴.

W następnym etapie procedury wójt (burmistrz, prezydent) sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Rozpatruje również złożone przez zainteresowanych wnioski¹¹⁵. Rozpatrzenie złożonych wniosków stanowi obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta). Nie musi on jednak uzasadniać rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpatrzenia wniosków. Ponadto ustawodawca nie wskazał formy prawnej rozstrzygnięć złożonych wniosków. Jak słusznie zauważyła K. Małysa-Sulińska, organ sporządzający projekt planu miejscowego ma dużą swobodę w realizacji tej materii. Nie może jednak, pisze dalej autorka, pozostawić bez rozpatrzenia wniosków, które spełniają wymogi formalne, gdyż stanowiłoby to naruszenie procedury planistycznej¹¹⁶. Pamiętajmy także, iż rozstrzygnięte wnioski stanowią jeden z elementów dokumentacji planistycznej, dlatego też nie ulega wątpliwości, że powinny one przybrać formę pisemną. Zdecydowanie zgadzam się ze stanowiskiem autorów: Z. Kostki i J. Hyli, że rozstrzygnięte wnioski powinny być dostarczone wnioskodawcom¹¹⁷, bez względu na to, czy wniosek został uwzględniony, czy też nie. Uważam, że o negatywnym rozstrzygnięciu zainteresowany powinien być bezwzględnie poinformowany. Można by przyjąć, iż miejscem na poinformowanie wnioskodawców o przedmiocie rozstrzygnięcia będzie, organizowana w dalszej części prac nad planem, dyskusja publiczna. Jednak, czy nie za późno uczestnik procedury planistycznej zostanie powiadomiony o uwzględnieniu bądź odrzuceniu żądania? A co w przypadku, kiedy żądania tylko w części zostaną zaaprobowane? Odpowiadając na te pytania, zdecydowanie należy przyjąć, pomimo braku ustawowych uprawnień, że o każdym sposobie rozpatrzenia wniosków należy powiadomić adresatów. Domniemać można, że spotka się to z obszerną krytyką środowisk dotyczącą zwiększenia kosztów prac nad planem. Pamiętajmy jednak, że plan miejscowy to przedsięwzięcie długookresowe, dlatego też podstawy jego sporządzenia powinny być solidne nie tylko pod względem wymogów ustawowych, ale i także rzetelności. Zgodnie z art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta) o nieuwzględnieniu wniosków, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego potwierdza upoważnienie i obowiązek do podjęcia dalszych prac planistycznych¹¹⁸.

¹¹⁴ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 249 i n.

¹¹⁵ Zob. art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹⁶ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 251.

¹¹⁷ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 48.

¹¹⁸ R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzażewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, s. 46.

Wójt (burmistrz, prezydent), posiadając już wstępną wiedzę o kształcie przyszłego planu, sporządza jego projekt. Ustawodawca posługuje się tu metaforą, gdyż opracowanie tego dokumentu wymaga uprawnień specjalistycznych¹¹⁹. Organ przygotowujący projekt planu miejscowego ma obowiązek powierzenia prac projektowych osobom wpisanym na listę członków izby samorządu zawodowego urbanistów. Posiadanie uprawnień projektowych dotyczy osób samodzielnie projektujących przestrzeń bądź kierujących zespołem prowadzącym takie prace. Brak omawianych uprawnień przy tworzeniu aktu planistycznego czyni sporządzony projekt wadliwym, co skutkuje niemożnością jego uchwalenia¹²⁰. Niemniej jednak wójt musi dokonać trafnego wyboru zespołu projektowego (czyniąc to oczywiście zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych), gdyż to właśnie na wójcie spoczywa całokształt prac planistycznych. Wyłonienie wykonawcy planu miejscowego nie jest więc bez znaczenia. Chodzi przecież o kluczowy dla gminy dokument, decydujący o funkcji i sposobie zagospodarowania terenu.

Równoległe z opracowaniem projektu planu miejscowego wójt (burmistrz, prezydent) sporządza prognozę oddziaływania na środowisko. Dokument ten zawiera wszelkie informacje o przewidywanych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią. Można więc uznać, że w istotny sposób wpływa na treść planu miejscowego¹²¹, w zakresie uregulowań środowiskowych. Prognoza oddziaływania na środowisko jest dokumentem sporządzanym w trakcie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, którą to procedurę wójt (burmistrz, prezydent) musi uruchomić w trakcie prac nad planem miejscowym¹²².

Kolejnym opracowaniem, stanowiącym wymóg procedury tworzenia planu miejscowego jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu. Jest to dokument zawierający informacje o przewidywanych konsekwencjach finansowych obowiązywania planu miejscowego. Z treści prognozy skutków finansowych powinny wynikać regulacje w kwestii zaspokajania wzajemnych rozliczeń zarówno gmin, jak i właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, w związku z ustanowieniem nowego ładu przestrzennego¹²³.

Przygotowanie projektu planu miejscowego oraz prognozy oddziaływania na środowisko, umożliwiła podjęcie następnej czynności w procedurze planistycznej, polegającej na uzyskaniu opinii i uzgodnień¹²⁴. Organy opiniujące i uzgadniające, w zakresie swojej właściwości, współpracują przy sporządzaniu planu miejscowego¹²⁵. Opiniują i uzgadniają, w terminie określonym przez wójta (burmistrza, prezydenta), na swój

¹¹⁹ Zob. art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2005, s. 50 i 52.

¹²¹ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 50.

¹²² Omówienie tej procedury przedstawione zostanie w dalszej części pracy.

¹²³ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu...* s. 101 i n.

¹²⁴ Zob. art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁵ Zob. art. 23 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

koszt¹²⁶. Organy te mogą także w uzasadnionych przypadkach wystąpić o zmianę terminu na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia. Nieprzedstawienie stanowiska, bądź warunków¹²⁷, uważa się za równoznaczne z dokonaniem odpowiednio czynności uzgodnienia lub zaopiniowania¹²⁸. Opinia stanowi ocenę faktów organu opiniującego i jej treść nie jest wiążąca¹²⁹ dla organów planistycznych. Uzgodnienie natomiast wywiera istotny wpływ na treść aktów stanowiących przez gminę. Dzięki tej formie organy uzgadniające bezpośrednio wpływają na treść aktów planistycznych, gdyż wójt (burmistrz, prezydent) jest związany dokonaniem uzgodnienia¹³⁰. Zauważmy, że lista organów uzgadniających i opiniujących jest bardzo obszerna. Nie sposób oprzeć się wrażeniu, iż są to celowe działania ustawodawcy, aby w jak największym zakresie doprecyzować treść przyszłego planu miejscowego.

Do kręgu podmiotów opiniujących plan miejscowy ustawodawca zalicza: gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną, wójtów (burmistrzów, prezydentów) gmin, graniczących z obszarem objętym planem, w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, regionalnego dyrektora ochrony środowiska, właściwe organy administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w zakresie telekomunikacji, właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, właściwy organ Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii¹³¹.

Organami współdziałającymi w zakresie uzgodnień planu miejscowego są: wojewoda, zarząd województwa, zarząd powiatu w zakresie odpowiednich zadań rządowych i samorządowych, organy właściwe do uzgadniania na podstawie przepisów odrębnych, właściwy zarządca drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę, właściwe organy wojskowe, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektor właściwego urzędu morskiego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa

¹²⁶ Późniejsza zmiana stanowiska organu uzgadniającego wiąże się z poniesieniem kosztów zmiany projektu planu. Zob. art. 26 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁷ Wójt (burmistrz, prezydent) może uznać za uzgodniony projekt aktu planistycznego, jeżeli organy odpowiednio opiniujące lub uzgadniające, nie określą warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Zob. art. 24 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁸ Zob. art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹²⁹ Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 roku, II SA 302/97, ONSA 1998/4/120.

¹³⁰ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 250.

¹³¹ Zob. art. 17 pkt 6a ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwy organ nadzoru górniczego w zakresie zagospodarowania terenów górniczych, minister właściwy do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej, właściwy wojewódzki konserwator zabytków w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu¹³².

Ustawodawca wprowadził jeszcze jeden wymóg dokonania uzgodnienia, który nie ma miejsca przy tworzeniu studium gminnego. Tym samym wyznaczył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) wykonanie kolejnego etapu procedury planistycznej, polegającego na uzyskaniu zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Gdy przewidziano takie przeznaczenie, organ opracowujący plan miejscowy ma obowiązek wystąpić z wnioskiem do właściwego ministra o uzyskanie takiej zgody¹³³.

Kolejną czynnością w procedurze opracowania planu miejscowego jest wprowadzenie zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień. Aprobata opinii i uwzględnienie uzgodnień wpływa na zmianę początkowej wersji projektu planu miejscowego. Można przyjąć, iż dokonane poprawki rysują ostateczny kształt projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³⁴. Tak przygotowany projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko podlega ogłoszeniu o wyłożeniu do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W ogłoszeniu wyznacza się termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu, nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu. Ogłoszenie o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu powinno być podane do wiadomości na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia tego projektu. Jak już wspomniałam, proces opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uspołeczniony. W celu umożliwienia społeczności lokalnej wglądu do projektu planu miejscowego, wójt (burmistrz, prezydent) w trakcie wyłożenia projektu planu, organizuje dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami¹³⁵.

Dyskusja publiczna stanowi *novum* w obecnie obowiązującym stanie prawnym. Brak jest także rozwiązań ustawowych dotyczących tej kwestii, będącej jednym z obligatoryjnych elementów w procedurze tworzenia aktów planistycznych. Myślę, że ustawodawca pominął ten fakt, licząc na doświadczenie i pomysłowość urzędników. I chyba się nie zawiódł, gdyż zasady przeprowadzenia „dyskusji publicznej” już wskazała praktyka. „Dyskusje publiczne” przybierają najczęściej formę zebrań bądź też spotkań. Podczas ich przebiegu przedstawione zostają założenia zawarte w przyszłym studium czy też planie. Oczywiście dostępne są także teksty tych dokumentów oraz mapy, umiejscowione w widocznym miejscu. Czas trwania „dyskusji publicznych” praktycznie nie ma ograniczenia. Uzależniony jest od złożoności problemów zgłaszanych przez

¹³² Zob. art. 17 pkt 6c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³³ Zob. art. 7 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266, z późn. zm.).

¹³⁴ Z. Niewiadomski, (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 117.

¹³⁵ Zob. art. 17 pkt 9 i 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

zainteresowanych. Nieobojętne pozostało także orzecznictwo, wskazując wójta jako organizatora „dyskusji” i wyznaczając mu swobodę w tym zakresie, oczywiście z zachowaniem warunku „[...] aby dyskusja była publiczna, czyli nie ograniczała możliwości wypowiedzi zainteresowanym podmiotom. Mogą to być np. otwarte spotkania, publikacja wypowiedzi w prasie. Istotą «dyskusji publicznej» jest to, iż podmioty w niej uczestniczące wypowiadają swoje opinie co do rozwiązań przyjętych w projekcie. Cechą «dyskusji publicznej» jest zatem zamiar wysondowania opinii (poglądów, stanowiska) określonych grup społecznych (wspólnoty samorządowej lub zainteresowanych środowisk). Dyskusja ta ma charakter opiniodawczy, a więc jej wynik nie jest wiążący dla organów gminy”¹³⁶.

Ustawa nie precyzuje, kto ma obowiązek wziąć udział w takiej dyskusji. Nie określiła także dokładnego terminu jej zorganizowania. Wydaje się oczywiste, że na spotkaniu powinni być obecni przedstawiciele urzędu gminy, projektant planu, członkowie gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej, a przede wszystkim mieszkańcy wspólnoty samorządowej zainteresowani udziałem w dyskusji¹³⁷. Ustawa nie wskazuje także formy przeprowadzenia dyskusji publicznej. Podkreślić należy, że „dyskusje publiczne” w bardzo wielu przypadkach kończą się niepowodzeniem. A jeżeli nie jest to niepowodzenie, to na pewno nie jest to taki efekt, jaki był zamiarem ustawodawcy. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest znikomy udział społeczeństwa. Ludność miejscowa nie wykazuje (bądź wykazuje w niewielkim stopniu) zainteresowania procesem planistycznym i nie śledzi jego przebiegu, pomimo wyłożonych informacji i trwających kilka miesięcy prac nad aktami planistycznymi. W momencie gdy akty planistyczne zostają uchwalone i ogłoszone, wówczas lista roszczeń i pretensji bardzo często nie ma końca.

W następnym etapie procedury prac nad planem miejscowym, obowiązkiem organu tworzącego ten plan jest rozpatrzenie uwag, które mogły być zgłoszone w okresie wyłożenia planu do publicznego wglądu. W tym przypadku ustawodawca również wyznacza termin rozpatrzenia uwag nie dłuższy niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania¹³⁸. Uwagi do projektu planu należy wносить na piśmie. Przyjęte zostaną również uwagi wniesione w postaci elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Oczywiście uwagi może zgłosić każdy, kto nie zgadza się z ustaleniami przyjętymi w projekcie planu¹³⁹. Formą prawną rozpatrzenia uwag jest zarządzenie. Rozstrzygnięcie wójta (burmistrza, prezydenta) w tej materii nie wymaga uzasadnienia, a wniesione uwagi zachowane zostają do celów dokumentacji prac planistycznych¹⁴⁰. Przekroczenie terminu do złożenia uwag powoduje pozostawienie ich bez rozpatrzenia. W związku z tym, że projekt planu miejscowego poddawany jest chronologicznie wskazanym fazom, przywracanie terminów do składania uwag staje się bezprzedmiotowe¹⁴¹.

¹³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 roku, II OSK 277/06. Lex nr 266913.

¹³⁷ M. Bielecki, *Wnioski, uwagi, dyskusja publiczna*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 140, s. C5.

¹³⁸ Zob. art. 17 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³⁹ Zob. art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 178.

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 179.

Treść uwag może dotyczyć projektu planu zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Nie można natomiast składać uwag do dokumentacji środowiskowej, którą jest prognoza oddziaływania na środowisko¹⁴². Uwzględnienie uwag wniesionych do projektu planu miejscowego wywołuje skutek w postaci dokonania zmian w jego treści¹⁴³. Ponowne czynności zmian w projekcie planu może dotyczyć jedynie części projektu planu objętej zmianą¹⁴⁴. Trafnie w swoim wyroku wskazał WSA, uznając, że „Skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku uwzględnienia przez organ planistyczny uwag dotyczących projektu należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne. Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed uwzględnienia uwag”¹⁴⁵. W tym miejscu przypomnijmy raz jeszcze, że rozstrzygnięcia wójta (burmistrza, prezydenta) o nieuwzględnieniu uwag, podobnie jak o nieuwzględnieniu wniosków, nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego¹⁴⁶.

Tak przygotowany projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, zostaje przedstawiony radzie gminy¹⁴⁷. Podobnie jak studium, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwała rada gminy, podejmując stosowną uchwałę. Jak wskazuje K. Małysa-Sulińska, czynność uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera w sobie dwa etapy. Pierwszym etapem jest ocena, czy projekt planu nie narusza ustaleń studium oraz rozpatrzenie złożonych uwag. Wykonanie tych czynności kończy pierwszy etap i jednocześnie umożliwia przystąpienie do etapu drugiego, polegającego na podjęciu uchwały w sprawie przyjęcia planu miejscowego¹⁴⁸.

Plan miejscowy uchwal rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Pomimo że studium gminne nie ma mocy aktu prawa miejscowego, jest wiążące dla organów gminy, które odpowiadają za przygotowanie planów miejscowych. Stanowi dokument inspirujący zamierzenia planistyczne organów gminy¹⁴⁹. Swoją treścią wpływa na plan miejscowy, a jego brak uniemożliwia uchwalenie planu¹⁵⁰. Stosownie do treści art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy powinien być zgodny z zapisami studium gminnego.

Istotną czynnością przed podjęciem uchwały o zatwierdzeniu planu miejscowego jest rozpatrzenie wniesionych uwag. Rozstrzygnięcie o sposobie ich rozpatrzenia musi mieć charakter merytoryczny. Rada gminy zdecydowanie musi opowiedzieć się za

¹⁴² *Ibidem*, s. 182.

¹⁴³ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 273 i n.

¹⁴⁴ Zob. art. 19 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2008 roku, II S.A./Kr 372/08, teza 2, Lex nr 509704.

¹⁴⁶ Zob. art. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁷ Zob. art. 17 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁴⁸ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące...*, s. 279.

¹⁴⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...*, s. 59.

¹⁵⁰ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym-komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2003..., s. 21.

uwzględnieniem lub odrzuceniem uwag, gdyż jako uprawniony organ ocenia zasadność wniesionych uwag. Brak rozstrzygnięcia rady w kwestii uwag stanowi istotne naruszenie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prowadzi do wadliwości uchwały¹⁵¹.

Rada gminy, podejmując uchwałę zatwierdzającą plan miejscowy, rozstrzyga także o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. Wskazuje również sposób realizacji inwestycji w tym zakresie¹⁵². NSA opowiedział się za poglądem, w którym wskazał, iż ustalenia z zakresu inwestycji infrastruktury technicznej nie powinny wskazywać, jakiego rodzaju inwestycje mają być lokowane na poszczególnych terenach. Unormowania planu w tym zakresie przekraczają granice władztwa planistycznego gminy¹⁵³.

Po przeprowadzeniu ciągu proceduralnych czynności planistycznych, zakończonych uchwałą w sprawie przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wójt (burmistrz, prezydent) przedstawia uchwałę wojewodzie oraz dołącza do niej dokumentację prac planistycznych, w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi¹⁵⁴. W związku z tym, iż procedura opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kończy się podjęciem uchwały, i dodajmy, uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego¹⁵⁵, zastosowanie będą miały przepisy ustawy o samorządzie gminnym dotyczące nadzoru nad działalnością gminną¹⁵⁶. Nadzór ten sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem¹⁵⁷. To właśnie te działania wykonuje wojewoda, oceniając zgodność z przepisami prawa zarówno uchwały potwierdzającej przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i załączonej dokumentacji prac planistycznych. Dlatego też wójt (burmistrz, prezydent) obowiązany jest do przedstawienia wojewodzie, wyżej wymienionych materiałów, potwierdzających i kończących przebieg prac planistycznych. Na dokonanie tych czynności ustawodawca wyznaczył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) termin 7 dni od dnia podjęcia przez radę gminy uchwały o uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁵⁸. Wojewoda, sprawując nadzór, może w terminie 30 dni od dnia doręczenia uchwały stwierdzić jej nieważność w całości lub w części bądź w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, ograniczyć się do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa¹⁵⁹. Po upływie tego terminu wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały, ma jednak możliwość zaskarżyć tę uchwałę do sądu administracyjnego¹⁶⁰. Tak więc wojewoda w swojej ocenie ogranicza się do zbadania kryterium

¹⁵¹ Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 roku, II OSK 337/10, Lex nr 599397.

¹⁵² Zob. art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁵³ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 roku, II OSK 604/07, Lex nr 384715.

¹⁵⁴ Zob. art. 20 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁵⁵ Zob. art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

¹⁵⁷ Zob. art. 85 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵⁸ Zob. art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁵⁹ Zob. art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁶⁰ Zob. art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

legalności, i jak trafnie wskazał Z. Niewiadomski: „[...] ale z zastrzeżeniem, że ocena ta zostanie rozszerzona również na zgodność przeprowadzonej procedury sporządzenia planu miejscowego z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”¹⁶¹. Stwierdzenie nieważności uchwały w przedmiocie planu miejscowego oznacza wyeliminowanie tej jednej, znaczącej uchwały. W mocy prawnej pozostaje jednak uchwała rady gminy o przystąpieniu do prac nad planem. Zobowiązuje ona organy gminy do ponownego procesu planistycznego¹⁶².

Uchwała zatwierdzająca miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym. Skargę na uchwałę w przedmiocie planu miejscowego można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców, którzy na to wyrażają pisemną zgodę. Ponadto skargę może wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone treścią podjętej uchwały. W pierwszej kolejności należy jednak wezwać organ do usunięcia naruszenia¹⁶³.

Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje z zachowaniem trybu, w jakim akt ten został opracowany¹⁶⁴. Oznacza to, że wszelkie zmiany treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązują radę gminy do podjęcia i przeprowadzenia procedury planistycznej zgodnie z zasadami wskazanymi w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Tworząc tę normę prawną, ustawodawca wyraźnie wskazał, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem opracowanym na zawsze. Co więcej, można powiedzieć, że legislator wykazał się dużą zapobiegliwością, wprowadzając tę możliwość. Zapewne kierował się perspektywą przyszłych zmian, zarówno prawnych, jak i gospodarczych, społecznych, ekonomicznych. Stanowisko to w swoim wyroku potwierdził także NSA, w którym czytamy, że: „plan jest aktem prawa miejscowego i jak każda regulacja może być całościowo zastępowana przez nowy akt tego samego rzędu, czyli nowy plan. Równie dozwolone (z prawnego punktu widzenia) jest dokonanie częściowej tylko nowelizacji planu”. Jeżeli konieczność zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje w wyniku zmiany ustaw, czynności procedury planistycznej wykonuje się odpowiednio w zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian¹⁶⁵. W innym wyroku WSA czytamy, że postępowanie planistyczne zmierzające do zmiany planu miejscowego jest swoistym postępowaniem legislacyjnym. Zmierza ono do zmiany już istniejącego planu miejscowego, jako aktu prawa miejscowego, dlatego też nie można w ramach tej procedury zgłaszać dodatkowych propozycji zmian, ponad zmiany wskazane przez organ gminy¹⁶⁶.

¹⁶¹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...* s. 195.

¹⁶² *Ibidem*, s. 198.

¹⁶³ Zob. art. 101 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁶⁴ Zob. art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶⁵ Zob. art. 33 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶⁶ Wyrok WSA z dnia 21 maja 2007 roku, IV SA/Wa 2321/06, teza 2, Lex nr 355285.

Cała procedura sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odbywa się na koszt gminy. Odstępstwem od tej zasady jest sytuacja, w której koszt sporządzenia planu jest w całości lub w części bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu odpowiednio krajowym, wojewódzkim, powiatowym. Wówczas czynności te obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa bądź powiatu. Ponadto koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają inwestora realizującego inwestycję celu publicznego – w części, w jakiej jest on bezpośrednią konsekwencją zamiaru realizacji tej inwestycji¹⁶⁷. Gmina nie ponosi także kosztów zmiany planu miejscowego w przypadku odmiennego od wcześniej przedstawionego stanowiska organów uzgadniających. Jeżeli organ uzgadniający działa w ramach zespolonej administracji powiatowej lub w ramach samorządu województwa i wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej, Skarb Państwa ponosi zmiany planu miejscowego jedynie wówczas, gdy zmiana stanowiska organu wynika ze zmiany ustaw lub z wiążących ten organ nowych ustaleń właściwego organu administracji rządowej¹⁶⁸.

Ustawodawca sporządzenie projektu planu miejscowego poddał rygorystycznej procedurze, wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzenia omawianego dokumentu, a także istotne naruszenie trybu jego sporządzania, jak również naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały organów gminy¹⁶⁹. O nieważności tej uchwały w części lub w całości orzeka wojewoda, jako organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia otrzymania uchwały¹⁷⁰. Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody stwierdzające nieważność uchwały w sprawie planu miejscowego stało się prawomocne i nie przysługują środki do wzruszenia tego orzeczenia, wówczas wójt zobowiązany jest do ponowienia w zakresie niezbędnym, procedury uchwalania dokumentu planistycznego, w celu doprowadzenia do zgodności z przepisami prawa¹⁷¹.

Jak już wielokrotnie wskazywałam, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem gminny. Ostatnią czynnością związaną ze stanowieniem aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie¹⁷². Podjęta uchwała w sprawie planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Ustawowe regulacje wskazują także na obowiązek publikacji uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na stronie internetowej gminy¹⁷³. Od momentu publikacji w dzienniku urzędowym akt prawa miejscowego wchodzi w życie. Nie rozpoczyna biegu terminu obowiązywania opublikowanie uchwały na stronach internetowych urzędu¹⁷⁴.

¹⁶⁷ Zob. art. 21 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶⁸ Zob. art. 26 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁶⁹ Zob. art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷⁰ Zob. art. 91 ustawy o samorządzie gminnym.

¹⁷¹ Zob. art. 28 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷² Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 137.

¹⁷³ Zob. art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷⁴ Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu...*, s. 65.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest powszechnie dostępny. Każdy ma prawo dokonania wglądu do ustaleń planu oraz otrzymania wypisów i wyrysów. Realizacja tego prawa ma charakter dobrowolny, a zainteresowany nie ma obowiązku wykazania interesu prawnego ani faktycznego. Wybór formy dostępu do planu miejscowego, czy to przez wgląd, czy też żądanie wypisów lub wyrysów, należy do realizującego uprawnienia. Ustawodawca żadnej z form nie przypisuje pierwszeństwa, ani nie dokonuje ich gradacji, gdyż są one niezależne od siebie¹⁷⁵. Za wydany wypis bądź też wyrys wnioskodawca wnosi opłatę skarbową¹⁷⁶. Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 maja 2010 roku wyjaśnił, że niemożliwa jest interpretacja treści planu, czy też części graficznej w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej. Udzieleniu informacji podlegają tylko te dane, które wynikają z treści aktów prawa. Organ opracowujący plan miejscowy nie jest zobowiązany ani uprawniony do wyjaśniania pojęć użytych w części tekstowej planu¹⁷⁷.

Bardzo ważnym obowiązkiem ustawowym wójta (burmistrza, prezydenta) jest przekazanie kopii uchwalonego planu miejscowego właściwemu staroście. Czynność ta musi być dokonana nie później niż w dniu wejścia w życie planu miejscowego¹⁷⁸. Dlaczego dokonanie tej formalności jest tak istotne? Pamiętajmy, że starosta jest organem administracji budowlanej. To na podstawie treści opracowanego planu miejscowego wydaje on wnioskodawcom pozwolenia budowlane.

Ogłoszenie aktu prawa miejscowego, a zdecydowanie takim aktem jest uchwała zatwierdzająca opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kończy procedurę prac nad planem. Wprowadzenie obowiązku przestrzegania procedury sporządzania planu miejscowego stanowi nie tylko o ważności tego dokumentu, ale także zapewnia realizację zasad ochrony środowiska i jego zasobów na danym obszarze. Opracowanie planu według ustawowo wskazanej procedury gwarantuje uwzględnienie zasad ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju, wynikających zarówno z Konstytucji RP, jak również z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy o ochronie środowiska. Plany gospodarki przestrzennej nie mogą powstać, jeżeli nie uwzględniają tychże zasad¹⁷⁹. Nie mogą również być uznane za prawidłowe, jeżeli naruszają ogólne zasady ochrony środowiska. Ochronie tych zasad służy właśnie plan miejscowy, który jest aktem kompleksowym¹⁸⁰. Przestrzeganie etapów stanowienia planu miejscowego stanowi gwarancję, że dokument ten został prawidłowo sporządzony, i tym samym zapewni realizację najważniejszych zasad związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną środowiska, a mianowicie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

¹⁷⁵ M. Sakowska-Baryła, *Dostęp do studium i planu miejscowego*, „Wspólnota” 2009, nr 51–52, s. 20.

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.).

¹⁷⁷ II SAB/Go 15/10, Lex nr 578801.

¹⁷⁸ Zob. art. 31 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁷⁹ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 97.

¹⁸⁰ J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, [...] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 47 i n.

4. Treść i forma planu miejscowego

4.1. Graficzna forma planu miejscowego

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zawierają część tekstową i graficzną. Tekst planu miejscowego przybiera postać przepisów powszechnie obowiązujących i stanowi treść uchwały rady gminy. Natomiast rysunek planu, będący załącznikiem tej uchwały, przedstawia obszar objęty przyszłym planem miejscowym. Rysunek ten „obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku”¹⁸¹. Tak więc ustalenia planu miejscowego przedstawiane są zarówno w formie opisowej, jak i w formie rysunku.

Zacznijmy od analizy załącznika do uchwały, będącego graficznym obrazem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według Z. Leońskiego i M. Szewczyka uchwała w sprawie przyjęcia planu miejscowego, w swojej treści powinna odwoływać się do części graficznej, w przypadku, gdy niektóre ustalenia słowne prościej i precyzyjniej można przedstawić w formie rysunku. To właśnie rysunek planu, jak piszą dalej autorzy, powinien ilustrować poszczególne zapisy ujęte w uchwale rady gminy¹⁸². Podobne stanowisko reprezentują także inni autorzy, wskazując, iż rysunek planu stanowi uzupełnienie i wyjaśnienie części tekstowej planu. Stanowi służebną rolę wobec tekstu planu miejscowego. Graficzny zapis nie spełnia jednak wymogów normy prawnej, dlatego też nie może wiązać bezpośrednio. Obowiązuje stosownie do opisu zawartego w tekście planu miejscowego¹⁸³. Uchwała zatwierdzająca miejscowy plan oraz rysunek, będący załącznikiem, stanowią integralną całość miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸⁴. Załącznik graficzny, na co zwrócił uwagę organ nadzorczy, stanowi całość z uchwałą zatwierdzającą miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie może więc być odrębnym aktem¹⁸⁵.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 16 ust. 1 ściśle reguluje zakres skali graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁸⁶.

¹⁸¹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu...*, s. 151.

¹⁸² Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, WSB, Poznań 1997, s. 58 i n.

¹⁸³ Z. Niewiadomski, *Nowe prawo ...*, s. 76.

¹⁸⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002, s. 101.

¹⁸⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 6 listopada 2009 roku, IG.VI-NC-7042-222/09, (Dz. Urz. Opol. 2010/11/184).

¹⁸⁶ Zagadnienie to jest o tyle interesujące, o ile w poprzednio obowiązującym stanie prawnym ustawodawca takiego obowiązku nie przewidywał. Rysunek, podobnie jak obecnie, stanowił załącznik do uchwały rady gminy. Obowiązywał jednak w zakresie określonym uchwałą. Zob. art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Treść rozporządzenia wydanego do omawianej ustawy, także nie wyznaczała stosownej skali. Wskazywała jedynie, że rysunek projektu planu miejscowego wykonuje się na mapie, której skala odpowiada przedmiotowi i szczegółowości ustaleń projektu planu. Zob. § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 roku w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 12). Czy gminy miały więc dowolność wyboru skali? Z pewnością tak. Jako przykład wskażę tu miejscowy plan zagospodarowania

Wprowadza obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w skali 1:1000, z zastosowaniem urzędowych kopii map zasadniczych¹⁸⁷, a w przypadku ich braku map katastralnych. Dopuszcza także w szczególnie uzasadnionych przypadkach stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. W przypadku natomiast sporządzenia planów wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, istnieje możliwość zastosowania map w skali 1:5000.

Szczegółowe ustalenia w kwestii rysunku planu, odnajdujemy w rozporządzeniu¹⁸⁸ Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z przepisów tych wynika, że rysunek planu w skali 1:500 dopuszcza się w przypadku projektowania obszarów intensywnej zabudowy, a także obszarów przestrzeni publicznej. Dla przyszłych inwestycji liniowych oraz dla obszarów o znacznej powierzchni, ustawodawca wyznacza skalę projektu rysunku planu miejscowego o wartościach 1:2000 (§ 6).

Z pozoru wydawałoby się, iż wskazanie skali opracowania rysunku nie ma większego znaczenia. Jest jednak zupełnie inaczej. Jak wiemy, na podstawie planu miejscowego (oraz norm wynikających z prawa budowlanego) wydawane są bezpośrednio decyzje w kwestii zagospodarowania terenu, a więc pozwolenia na budowę. Dlatego też rysunek planu nie może budzić wątpliwości interpretacyjnych, co do numerów ewidencyjnych działek, jak również ich granic¹⁸⁹. Co więcej, nie została przez ustawodawcę wskazana skala opracowań dokumentów środowiskowych, sporządzanych dla potrzeb planu miejscowego, tj.: ekofizjografii oraz prognozy oddziaływania na środowisko. Dlatego też tak szczegółowe wskazanie skali opracowania dokumentu planistycznego ma swoje uzasadnienie. Wyznaczenie bowiem skali rysunku planu miejscowego, przy braku stosownych uregulowań co do części graficznej opracowań środowiskowych, pozwala domniemać, że opracowania te zostaną przygotowane właśnie w tej samej skali co rysunek planu miejscowego. Wykonanie opracowań środowiskowych w identycznej skali co przyszły plan miejscowy, umożliwi dokładne przeniesienie wszystkich informacji o stanie środowiska przyrodniczego.

Zawartość rysunku projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa wspomniane wyżej rozporządzenie. Zgodnie z treścią tego rozporządzenia projekt rysunku planu sporządza się przy zastosowaniu barwnych oznaczeń graficznych i literowych, w sposób przejrzysty, zapewniający czytelność rysunku planu miejscowego. Dopuszcza się także stosowanie uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Przy sporządzeniu w jednobarwnej technice,

przestrzennego Miasta i Gminy Pieńsk, sporządzony na mapie topograficznej w skali 1:25000, przedstawiającej ustalenia funkcjonalno-przestrzenne (załącznik graficzny nr 2). Były to więc opracowania w dużej skali.

¹⁸⁷ Stosownie do treści ustawowych mapa zasadnicza to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające aktualne informacje o elementach ewidencji gruntów i budynków, sieci uzbrojenia terenów. Zob. art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

¹⁸⁸ Rozporządzenie z dnia 26 sierpnia 2003 roku (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

¹⁸⁹ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2008 roku, NK. I-0911/160/08, Lex nr 492745.

stosowanie kolorowych oznaczeń nie jest wymagane (§ 9). Należy pamiętać, aby na projekcie rysunku planu stosować nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu z tekstem tego planu. Ważne jest także takie graficzne przygotowanie projektu planu, które umożliwi wyłożenie go do publicznego wglądu¹⁹⁰ oraz publikację w wojewódzkim dzienniku urzędowym (§ 8). Stosownie do wyroku WSA, uchwała zatwierdzająca plan miejscowy może być poddana ocenie pod względem jej legalności tylko w postaci, w jakiej została opublikowana¹⁹¹. Rysunek planu powinien zawierać: wyrys ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z oznaczeniem granic obszaru objętego przyszłym planem, granice administracyjne oraz obszaru objętego planem miejscowym, wskazanie skali rysunku planu, elementy zagospodarowania przestrzennego oraz linie zabudowy, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, inne oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego, granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych, granice i oznaczenie terenów w zakresie ochrony środowiska i przyrody, w tym terenów górniczych, jak również narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz osuwanie się mas ziemnych (§ 7). Zdaniem organów nadzoru niewłaściwe jest oraz niezgodne z wymogami omawianego rozporządzenia, umieszczanie na rysunku planu informacji dotyczących jednostki projektowej, tworzącej projekt planu. Informacja taka powinna znajdować się w sporządzanej dokumentacji prac planistycznych¹⁹².

Argumentem świadczącym o wysokiej randze rysunku planu jest wskazanie obszaru objętego projektem tego planu. To właśnie granice obszaru miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznaczają zasięg terytorialny obowiązywania i realizacji prawa miejscowego. Dlatego też nie może budzić wątpliwości czy administracyjny obszar danej gminy podlega ustaleniom planu, czy też nie¹⁹³. Należy jednak mieć na względzie bardzo istotne wskazówki NSA, z których wynika, że brak aktualności mapy zasadniczej nie stanowi naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego. „Sporządzenie projektu planu na nie w pełni aktualnej mapie zasadniczej stanowi naruszenie wymagań wynikających” z treści omawianego rozporządzenia. Rozporządzenie to wskazuje na wymogi dotyczące graficznej części planu. Naruszenie wskazanych przez ustawodawcę wymogów „(...) nie jest ani naruszeniem zasad, ani trybu sporządzania planu”¹⁹⁴. Podobny pogląd odnajdujemy w rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody

¹⁹⁰ Projekt planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno w wersji tekstowej, jak i graficznej zostaje wyłożony do publicznego wglądu. Jednak nie zawsze graficzna forma planu, pomimo zastosowania legendy, jest zrozumiała dla przeciętnego obywatela. Bardzo często objaśnienia symboli i oznaczeń nie są czytelne dla uczestników procesu planistycznego. Zob. T. Bąkowski, *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9, s. 24–29.

¹⁹¹ Wyrok WSA z dnia 6 października 2009 roku, II SA/Lu 138/09, Lex nr 569958.

¹⁹² Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podkarpackiego, P.II.0911/43/10, teza 2, (Dz. Urz. Podka. 2010/25/577).

¹⁹³ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 10 czerwca 2009 roku, NK.II.0911/277/09, (Dz. Urz. Lubel. 2009/96/2304).

¹⁹⁴ Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 roku, II OSK 1481/06, Lex nr 337469.

Małopolskiego, w którym organy te uznają, iż omyłki pisarskie polegające na zmianie i przestawieniu liter w opisie symboli oznaczenia terenu, czy też niewłaściwa kolorystyka w części graficznej planu, nie wpływają na całkowitą nieczytelność uchwały. Nie są więc istotnym naruszeniem prawa, skutkującym stwierdzeniem nieważności zapisów uchwały¹⁹⁵.

4.2. Treść planu miejscowego

Ustalenia planu przestrzennego, oprócz części graficznej zawierają także, o czym już wspominałam, część opisową. Treść planu została, w stosunku do poprzednich regulacji uszczegółowiona. W art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawodawca wskazuje na obligatoryjne i fakultatywne elementy treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Obowiązkowe ujęcie w treści projektu planu miejscowego wytycznych wskazanych w ustawie, uzależnione będzie od faktycznie występujących uwarunkowań danego terenu. Nie można bowiem określić zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego dla obszarów nie objętych przyszłym planem miejscowym¹⁹⁶. Natomiast zamieszczenie ustaleń fakultatywnych w treści planu nie jest obowiązkowe, a wręcz nawet bezprzedmiotowe, jeżeli nie przewiduje się wskazanych przez ustawodawcę zagadnień¹⁹⁷. To właśnie ustawodawca posługuje się określeniem „w zależności od potrzeb”. Nie oznacza to jednak, że można dowolnie interpretować to określenie i wykraczać poza kwestie ustawowo dopuszczalne¹⁹⁸.

Fakultatywna treść planu miejscowego, ustalana w zależności od potrzeb określa

- a) granice obszarów: wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej; wymagających przekształceń lub rekultywacji,
- b) granice terenów: pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, oraz granice ich stref ochronnych; pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m²; rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym; inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012; rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych; pomników ząglady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej; granice terenów zamkniętych i granice

¹⁹⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 28 sierpnia 2009 roku, PN.II.0911-172-09, (Dz. Urz. Małop. 2009/606/4531).

¹⁹⁶ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie ...*, s. 174 i n.

¹⁹⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 92.

¹⁹⁸ M. Świetlik, *Planowanie przestrzenne w gminie*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy, omówienia, komentarze*, (red.) G. Buczek, M. Tatera-Jankowska, Biblioteka Urbanisty, Tom 1, Warszawa 2003, s. 32.

ich stref ochronnych, c) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów, d) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, e) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych¹⁹⁹.

Do ustaleń, które w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego mają charakter obligatoryjny ustawa zalicza: przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów; granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych; szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; szczegółowe warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów; stawki procentowe, na podstawie których ustala się jednorazową opłatę, w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego²⁰⁰.

4.3. Zagadnienia przyrodnicze w planie miejscowym

Jak wynika z powyższego, katalog zawartości treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest dość obszerny. Ustawodawca odsyła także do przepisów odrębnych. Właśnie w tych przepisach odnajdujemy podstawowe regulacje mające odniesienie do planowania przestrzennego w kwestii zagadnień przyrodniczych. Zaznaczmy także, iż uwzględnienie tych zagadnień w treści planu miejscowego ustawodawca zaliczył do elementów obligatoryjnych. Postawmy tu następujące pytanie: który z przepisów odrębnych jest najważniejszy dla ochrony środowiska w procedurze planistycznej? Trudno powiedzieć, któremu z przepisów omawianej materii ustawodawca wyznaczył

¹⁹⁹ Zob. art. 15 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁰⁰ Zob. art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

funkcję wiodącą. Myślę jednak, iż celem jest przede wszystkim ochrona środowiska w procedurze planowania przestrzennego, bez względu na prymat którejkolwiek ustawy. Zobaczymy więc, w których ustawach należy doszukiwać się regulacji mających odniesienie do tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu chciałabym zwrócić uwagę, iż przepisów tych jest wiele i nie sposób wymienić je wszystkie, zależne jest to bowiem od obszaru objętego planem, jak i przedmiotu jego ustaleń. Spróbujmy scharakteryzować podstawowe regulacje²⁰¹. Jednak przed dokonaniem tej analizy chciałabym zwrócić uwagę na jeszcze jeden pogląd judykatury. W wyroku WSA z dnia 12 marca 2009 roku Sąd zajął stanowisko, iż przez zawarte w art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasady odnoszące się do ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, należy rozumieć ustanowienie pewnych reguł czy też norm postępowania. „Mogą one być ujęte w formie nakazów lub zakazów, jednakże z uwagi na planistyczny charakter postanowień planu miejscowego winny dotyczyć wyłącznie zagospodarowania danego terenu w przyszłości”²⁰².

Problematyka przyrodnicza w planowaniu przestrzennym przyjmuje kryterium zrównoważonego rozwoju jako niezwykle znaczące dla gospodarowania przestrzenią. To właśnie o rozwoju gminy powinny decydować między innymi walory środowiska, które tworzą potencjał zrównoważonego rozwoju. Przestrzeganie wymogów ekologicznych w gospodarce przestrzennej zapewnia jej zgodność z cechami i walorami środowiska²⁰³.

Podstawową zasadą planowania i zagospodarowania przestrzennego, o czym już wspominałam, jest ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej, zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustanawia zasady ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań²⁰⁴.

Zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter zasady ustrojowej i rangę normy prawnej²⁰⁵, do której odwołuje się ustawodawca w art. 5 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku²⁰⁶. Artykuł ten stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Zasady te stanowią istotny element polityki społeczno-gospodarczej, jak również polityki zagospodarowania przestrzennego²⁰⁷.

²⁰¹ J. Sommer, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze – komentarz*, (red.) W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, TNPOŚ, Wrocław 1995, s. 32.

²⁰² WSA w Białymstoku, II SA/Bk 56/09, Lex nr 509698.

²⁰³ K. Dubel, *Przyrodnicze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 7, s. 66 i n.

²⁰⁴ Zob. art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁰⁵ J. Stelmasiak, (red.) *Prawo ochrony* ..., s. 30.

²⁰⁶ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²⁰⁷ G. Szpor, *Administracyjnoprawne konsekwencje rewizji paradygmatu w zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Prawo Administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze, Kraków 1999, s. 448.

Definicja zasady zrównoważonego rozwoju umieszczona została w ustawie Prawo ochrony środowiska²⁰⁸. W świetle tego przepisu, przez zrównoważony rozwój rozumie się taki 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. Zrównoważony rozwój to działania zmierzające do zachowania porządku w przyrodzie i takiego gospodarowania terenami, które nie będzie oddziaływało negatywnie na warunki życia. Działania te powinny odbywać się w zgodzie z naturalnymi prawami przyrody²⁰⁹. Zrównoważony rozwój nie jest procesem samoistnym, lecz wymagającym zaplanowania i koordynacji, a także i kontrolowania²¹⁰.

Uwzględnienie zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w gospodarce terenami oznacza, że organy gminy mają obowiązek działania zgodnie z tą zasadą. Tworzone plany gospodarki przestrzennej, w swojej treści, powinny respektować te zasady²¹¹, gdyż właśnie zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z treści ustawy prawo ochrony środowiska wyraźnie wynika, iż podstawą sporządzenia i aktualizacji tego dokumentu jest właśnie zrównoważony rozwój. Dlatego też w planie miejscowym w szczególności określa się rozwiązania niezbędne do zapobiegania i zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, jak również przywracania środowiska do właściwego stanu oraz ustala warunki realizacji przedsięwzięć, umożliwiające uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu powinny w jak największym stopniu zapewniać zachowanie wszelkich walorów krajobrazowych²¹².

Zapewnienie warunków utrzymania równowagi przyrodniczej²¹³ i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ustawodawca gwarantuje przez obowiązek sporządzenia opracowania ekofizjograficznego. W związku z tym, iż charakterystyka tego dokumentu zostanie omówiona w następnym podrozdziale, w tym miejscu wspomnę tylko, że w opracowaniu tym, będącym dokumentacją przyrodniczą określa się zasady gospodarki zasobami środowiska przez : 1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb

²⁰⁸ Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

²⁰⁹ J. Szachulowicz, *Prawo wodne, komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 14.

²¹⁰ J.J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, UAM, Poznań 2006, s. 96.

²¹¹ Zob. art. 8 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²¹² Zob. art. 71 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²¹³ Pojęcie równowagi przyrodniczej ustawodawca określa jako stan równowagi we wzajemnym oddziaływaniu człowieka i składników przyrody żywej i nieożywionej. Zob. art. 3 pkt 32 ustawy Prawo ochrony środowiska.

eksploatacji tych złóż; 3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni; 4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; 5) zapewnienie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; 6) uwzględnianie potrzeb w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom; 7) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Ponadto w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi²¹⁴.

Uwagę zwraca również art. 73 ust. 2 i 3 ustawy prawo ochrony środowiska, który wskazuje na ograniczenia w zakresie infrastruktury i zabudowy, jakie wójt (burmistrz, prezydent) jest zobowiązany uwzględnić w planie miejscowym, tym samym realizując zasady ochrony środowiska. Wskazania ustawodawcy nakazują lokalizację elementów infrastruktury technicznej (linie komunikacyjne, napowietrzne i podziemne rurociągi, linie kablowe oraz inne obiekty liniowe) w sposób zapewniający ograniczenie ich oddziaływania na środowisko, w tym ochronę walorów krajobrazowych oraz możliwość przemieszczania się dziko żyjących zwierząt. Ponadto w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi zabrania się budowy zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a zwłaszcza zagrożenie wystąpienia poważnych awarii²¹⁵. Zakłady, które stwarzają takie zagrożenie powinny być lokalizowane w bezpiecznej odległości, zarówno od siebie, jak i od osiedli mieszkaniowych i obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów stref ochronnych ujęć wód, od obszarów wyznaczających formy ochrony przyrody, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz linii kolejowych o znaczeniu państwowym. W bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnych awarii, powinny być także lokalizowane osiedla mieszkaniowe. Dokonując analizy tego artykułu należy mieć także na względzie istotne wskazówki NSA, który w wyroku z dnia 5 czerwca 2009 roku wskazał, iż przepis ten ma zastosowanie w przypadku tworzenia planu miejscowego lub w procesie wydania decyzji o warunkach zabudowy

²¹⁴ Osuwanie lub spęływanie warstw skał, zwietrzelin i gleby powstające na skutek działalności człowieka bądź też naturalnie. Zob. art. 3 pkt 32a oraz art. 72 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²¹⁵ Zasady te nie dotyczą budowy i rozbudowy zakładów na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym pod działalność produkcyjną, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie.

i zagospodarowania terenu. Uwzględnienie ograniczeń przesądza o zlokalizowaniu inwestycji na określonym obszarze, nie zaś o realizacji procesu inwestycyjnego²¹⁶.

Realizując zasadę zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska, w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się potrzeby w zakresie ochrony gleby i ziemi. Ochrona ta polega na zapobieganiu ruchom masowym ziemi²¹⁷ i ich skutkom oraz na zapewnieniu jak najlepszej jej jakości w szczególności przez: racjonalne gospodarowanie, zachowanie wartości przyrodniczych i możliwości produkcyjnego wykorzystania, ograniczenie zmian naturalnego ukształtowania, utrzymanie jakości gleby i ziemi na poziomie określonych standardów lub doprowadzenie do tych standardów, zachowanie wartości kulturowych, z uwzględnieniem zabytków archeologicznych²¹⁸. Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenów na określone cele. Dlatego też ochrony powierzchni ziemi należy upatrywać w systemie zagospodarowania przestrzennego. Racjonalne rozwiązania w przeznaczaniu terenów mogą odgrywać znaczącą rolę w zakresie gospodarowania zasobami środowiska²¹⁹.

Z ochroną gleby związana jest także rekultywacja gruntów²²⁰. Realizując więc zasadę ochrony zasobów środowiska, obszary te powinny także stanowić treść planu miejscowego. Przyjmując za W. Radeckim, przez rekultywację należy rozumieć „zespół prac i czynności wykonywanych w celu przywrócenia terenowi zdegradowanemu zdolności

²¹⁶ Wyrok NSA, II OSK 928/08, Lex nr 563565.

²¹⁷ Obserwację terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi oraz terenów, na których występują te ruchy, prowadzi starosta. Stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 roku w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. Nr 121, poz. 840), dla terenów, na których występują wspomniane zjawiska oraz terenów mogących spowodować albo powodujących bezpośrednio zagrożenie dla życia ludzi, infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej, prowadzi się monitoring. Wyniki tych obserwacji zostają wprowadzone przez starostę do rejestru. Rejestr ten prowadzony jest w formie elektronicznej bazy danych. Mapy terenów zagrożonych występowaniem ruchów masowych ziemi sporządza się w systemie informacji przestrzennej (GIS). Tereny zagrożone ruchami masowymi ziemi oraz tereny, na których występują te ruchy, ustala się, dokonując analizy dostępnych materiałów kartograficznych, dokumentacji geologicznej, zdjęć lotniczych, map satelitarnych i ortofotomaz oraz lustracji terenu. Uwzględnia się także materiały archiwalne. Jeżeli występują trudności w ustaleniu omawianych terenów, przeprowadza się badania geologiczno-inżynierskie, hydrologiczne, geotechniczne, geofizyczne.

²¹⁸ Zob. art. 101 ustawy Prawo ochrony środowiska. Definicje zabytku archeologicznego ustawodawca zawarł w ustawie z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.). Przez pojęcie zabytku archeologicznego należy rozumieć zabytek nieruchomy będący powierzchniową, podziemną lub podwodną pozostałością egzystencji i działalności człowieka, złożoną z nawarstwień kulturowych i znajdujących się w nich wytworów bądź ich śladów albo zabytek ruchomy będący tym wytworem. Zabytki archeologiczne, podobnie jak pozostałe zabytki, podlegają opiece i ochronie, bez względu na stan zachowania. Stanowią je w szczególności pozostałości terenowe pradziejowego i historycznego osadnictwa, cmentarzyska, kurhany, relikty działalności gospodarczej, religijnej i artystycznej. Zob. art. 3 pkt 4 i art. 6 ust. 1 pkt 3.

²¹⁹ A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 83.

²²⁰ Zakres regulacji związany z rekultywacją gruntów określają następujące przepisy: 1) ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w zakresie rekultywacji tych gruntów, 2) prawo geologiczne i górnicze, w zakresie rekultywacji terenów zdegradowanych w wyniku działalności górniczej, 3) ustawa o odpadach, w zakresie rekultywacji miejsc składowania odpadów, 4) prawo ochrony środowiska, jeżeli szkoda powstała przed 30 kwietnia 2007 roku, jeżeli szkoda powstała po 30 kwietnia 2007 roku ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.). W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Difin, Warszawa 2009, s. 150.

produkcyjnej lub użytkowej i umożliwiających jego zagospodarowanie²²¹. Rekultywację gleby lub ziemi w przypadku jej zanieczyszczenia określają standardy jakości²²². Standardy te wskazują zawartość niektórych substancji w glebie albo w ziemi, poniżej których żadna z funkcji pełnionych przez powierzchnię ziemi nie jest naruszona²²³. Funkcję, jaką pełni powierzchnia ziemi ocenia się na podstawie jej faktycznego zagospodarowania i wykorzystania gruntu, chyba że inną funkcję przewiduje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²²⁴.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ochronie poddane zostają także grunty rolne i leśne²²⁵. Stosownie do art. 7 wspomnianej ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli projekt przyszłego planu miejscowego przewiduje zmianę gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wówczas wójt (burmistrz, prezydent) występuje z wnioskiem, do właściwych organów o stosowną zgodę. Dopiero prawomocna decyzja, wydana w odrębnej procedurze administracyjnej, uprawnia wójta do dokonania tych czynności²²⁶.

Kolejnym zagadnieniem, które znajduje odzwierciedlenie w treści planu miejscowego i jednocześnie odgrywa ogromną rolę dla ochrony środowiska, są złoża kopalin. To właśnie w treści planu miejscowego uwzględnia się obszary występowania tych zasobów środowiska oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż. Ich ochrona polega na racjonalnym gospodarowaniu oraz kompleksowym wykorzystaniu²²⁷. Problematyka związana z gospodarowaniem kopalinami uregulowana została w ustawie z dnia 4 lutego 1994 roku – Prawo geologiczne i górnicze²²⁸. Zgodnie z art. 48 tej ustawy udokumentowane złoża kopalin w granicach ich stref ochronnych, uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Występowanie złoża potwierdzone jest dokumentacją geologiczną, której treść wraz z projektem zagospodarowania stanowi

²²¹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych...*, s. 148.

²²² W przedmiotowej kwestii wydane zostało rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku, w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. Nr 165, poz. 1359). W treści rozporządzenia określone zostały standardy jakości gleby lub ziemi, z jednoczesnym uwzględnieniem ich funkcji aktualnej i planowanej. Rodzaje gruntów zostały podzielone na cztery grupy. Grupa A – nieruchomości gruntowe poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne oraz ustawy o ochronie przyrody. Grupa B – grunty leśne, zadrzewione, zakrzewione, użytki rolne z wyłączeniem gruntów pod stawami i rowami, grunty zabudowane i zurbanizowane z wyłączeniem terenów przemysłowych, użytków kopalnych oraz terenów komunikacji, nieużytki. Grupa C – tereny przemysłowe, użytki kopalne, tereny komunikacyjne. Gleba lub ziemia uznana zostaje za zanieczyszczoną, gdy stężenie co najmniej jednej substancji przekracza wartość dopuszczalną. Jeżeli jednak przekroczenie to wynika z naturalnie wysokiej zawartości w środowisku, uważa się, iż przekroczenie nie nastąpiło.

²²³ J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, TNPOŚ, Wrocław 2005, s. 211.

²²⁴ Zob. art. 103 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²²⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).

²²⁶ Problematykę proceduralną związaną z gruntami rolnymi i leśnymi w procedurze planistycznej przedstawiam w następnym podrozdziale pt. „Zmiana przeznaczenia terenów”.

²²⁷ Zob. art. 125 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.).

podstawę do wyznaczenia obszaru górniczego. Utworzenie takiego obszaru następuje po przeprowadzeniu postępowania koncesyjnego i wydaniu decyzji administracyjnej o udzieleniu koncesji. Utworzenie obszaru górniczego, wykraczającego poza granice udokumentowanego złoża, jest niedopuszczalne. To właśnie w granicach obszaru górniczego przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny i prowadzenia robót górniczych. Oprócz obszaru górniczego, również w postępowaniu koncesyjnym, tworzony jest teren górniczy²²⁹. Teren górniczy obejmuje obszar, na który wpływ wywierają będą roboty górnicze zakładu górniczego²³⁰.

Obszary ściśle związane z ochroną zasobów środowiska, a wyznaczone przez treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to tereny składowisk i spalarni odpadów. Procedura planistyczna, w konsekwencji której uchwalony zostaje plan miejscowy, rozstrzyga o lokalizacji składowiska odpadów. W planie miejscowym następuje przeznaczenie terenów oraz lokalizacja obiektów, związanych z gospodarowaniem odpadami. Szczegółowe zasady postępowania z odpadami odnajdujemy w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach²³¹.

W rozwiązaniach nad pracami tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ochrony środowiska należy uwzględnić także przepisy prawa emisyjnego²³². Zgodnie z art. 112 ustawy prawo ochrony środowiska, ochrona przed hałasem²³³ polega na zapewnieniu jak najlepszego stanu akustycznego środowiska przez utrzymanie i zmniejszanie poziomu hałasu. Dopuszczalny poziomy hałasu w środowisku²³⁴ jest zróżnicowany w zależności od przeznaczenia terenu (tereny pod zabudowę mieszkaniową, usługową, oświatową i rekreacyjną, w zakresie usług medycznych, czy też tereny działalności gospodarczej), jak również od zmienności oraz częstotliwości źródeł hałasu²³⁵. To właśnie przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organy gminy typują tereny o różnych funkcjach lub zasadach zagospodarowania i wskazują ich przeznaczenie. Gdy dany teren może być zaliczony do kilku rodzajów terenu, uznaje się, że dopuszczalne poziomy hałasu powinny być ustalone jak dla przeważającego rodzaju terenu²³⁶. Sformułowania te uwzględnił także organ nadzoru

²²⁹ P. Sosnowski, *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 197.

²³⁰ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 186.

²³¹ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.

²³² Przyjmując definicję zawartą w ustawie prawo ochrony środowiska, emisją są: substancje (pierwiastki chemiczne, ich związki, mieszaniny i roztwory występujące w środowisku) oraz energia w postaci ciepła, hałasu, wibracji, pól elektromagnetycznych, wprowadzanych bezpośrednio lub pośrednio w wyniku działalności człowieka do powietrza, wody, gleby lub ziemi. Zanieczyszczeniem jest emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska oraz może pogarszać walory estetyczne tego środowiska. Zob. art. 3 pkt 4, 36, 49 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²³³ Hałas to dźwięk o częstotliwości od 16 Hz do 16 000 Hz. Zob. art. 3 pkt 5 ustawy Prawo ochrony środowiska. Podstawę prawną dla wprowadzenia systemu tworzy dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 roku odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. WE L 189 z 18 lipca 2002 roku, s. 12).

²³⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826).

²³⁵ Zob. art. 113 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²³⁶ Zob. art. 114 ust. 1 i 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

w swoim rozstrzygnięciu, wskazując, iż plan miejscowy powinien przyporządkować tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania do poszczególnych rodzajów terenów. Niewystarczające jest bowiem odesłanie w planie miejscowym do przepisów prawa ochrony środowiska²³⁷. Pozostając przy wykładni tych przepisów, należy odwołać się do uwag WSA. W wyroku z dnia 6 stycznia 2009 roku Sąd wyjaśnił, że z treści „prawa ochrony środowiska nie sposób wywodzić, iż w akcie prawa miejscowego mogą zostać umieszczone zapisy, które warunkują zagospodarowanie terenu, o którym plan stanowi, od okoliczności, które mogą być przedmiotem rozważań na etapie postępowania w sprawie pozwolenia na budowę. Sformułowanie wymogów uzyskania dodatkowych opinii, potwierdzeń oraz nakładanie obowiązku wykonania operatu akustycznego w przepisach prawa miejscowego nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa”²³⁸. Ocena stanu akustycznego środowiska dokonywana jest w ramach państwowego monitoringu środowiska na podstawie wyników pomiarów poziomu hałasu z uwzględnieniem w szczególności między innymi danych demograficznych oraz informacji dotyczących sposobu zagospodarowania i użytkowania terenu²³⁹. Podkreślenia wymaga także fakt, że starosta co 5 lat, na potrzeby stanu akustycznego środowiska, sporządza mapy akustyczne. Celem sporządzenia tych map jest wskazanie terenów zagrożonych hałasem. W części opisowej mapy znajdują się uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast część graficzna sporządzanego dokumentu zawiera między innymi mapę ze wskazaniem terenów, na których występuje przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu, z odniesieniem do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁴⁰. Pamiętajmy także, iż mapy akustyczne stanowią podstawowe źródło danych wykorzystywanych do celów państwowego monitoringu środowiska, informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska hałasem oraz do tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem²⁴¹. Zwracam na to uwagę, gdyż rozporządzenie Ministra Środowiska²⁴², dotyczące map akustycznych w przypadku monitoringu środowiska oraz tworzenia i aktualizacji programów ochrony środowiska przed hałasem, wśród informacji wprowadzających w części opisowej, zawiera w szczególności między innymi uwarunkowania akustyczne wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych

²³⁷ Rozstrzygnięcie Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 27 października 2008 roku, NK.I-0911/137/08, Lex nr 492723.

²³⁸ WSA w Poznaniu, II S.A./Po 910/08, Lex nr 508087.

²³⁹ Zob. art. 117 ustawy Prawo ochrony środowiska. Oceny dokonuje się obowiązkowo dla aglomeracji o liczbie mieszkańców powyżej 100 tysięcy oraz terenów dróg, linii kolejowych i lotnisk poza aglomeracjami. Tereny, na których poziom hałasu przekracza dopuszczalne normy, objęte są programami ochrony środowiska przed hałasem. Dla terenów aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy, program taki uchwała rada powiatu. Powiatowy program ochrony środowiska może określać także inne tereny. Dla terenów dróg, linii kolejowych i lotnisk poza aglomeracjami, program określa w drodze uchwały sejmik województwa. Zob. art. 119 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴⁰ Zob. art. 118 ust. 4 i 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴¹ Zob. art. 118a ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴² Rozporządzenie z dnia 1 października 2007 roku w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz. U. Nr 187, poz. 1340.).

dokumentów prawa miejscowego, a także z pozostałych dokumentów planistycznych, w tym opracowań ekofizjograficznych²⁴³. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku map akustycznych, wykorzystywanych do informowania społeczeństwa o zagrożeniach środowiska przed hałasem. Wprowadzenie do części opisowej tej mapy zawiera w szczególności między innymi informacje o aktualnych poziomach dopuszczalnych z odniesieniem ich wartości do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub, w przypadku jego braku, do innych dokumentów planistycznych, w tym opracowań ekofizjograficznych i studiów zagospodarowania przestrzennego²⁴⁴.

Rada powiatu może także wyznaczyć obszary ciche w aglomeracji lub obszary ciche poza aglomeracją²⁴⁵, wskazując szczególne potrzeby ochrony przed hałasem. Projekt uchwały w tej sprawie rada powiatu uzgadnia z właściwym miejscowo wójtem (burmistrzem, prezydentem)²⁴⁶. W tym miejscu uwidacznia się kolejny raz realizacja zasad ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Zgodnie bowiem z art. 73 ustawy prawo ochrony środowiska, w planie miejscowym uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające między innymi z wyznaczenia tych obszarów. Reasumując, można powiedzieć, że informacje w zakresie stanu akustycznego środowiska danego obszaru znane są organom planowania przestrzennego i nie mogą zostać pominięte w przyszłym planie miejscowym.

Do zagadnień prawa emisyjnego zaliczamy także powietrze, a uściślając, jego ochronę. Powietrze stanowi istotny element środowiska, gdyż jego jakość wpływa na jakość życia człowieka oraz świata roślinnego i zwierzęcego²⁴⁷. Zgodnie z art. 85 ustawy Prawo ochrony środowiska, ochrona powietrza polega na zapewnieniu jak najlepszej jego jakości, w szczególności przez: a) utrzymanie poziomów substancji w powietrzu co najmniej do dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane; b) zmniejszenie poziomów substancji w powietrzu co najmniej dopuszczalnych, gdy nie są one dotrzymane; c) zmniejszenie i utrzymanie poziomów substancji w powietrzu poniżej poziomów docelowych albo poziomów celów długoterminowych lub co najmniej na tych poziomach. Oceny jakości powietrza dokonuje się w strefach aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy oraz miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy, jak również w pozostałych obszarach województw, nie wchodzących w skład miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 tysięcy oraz aglomeracji. Oceny tej, corocznie, dokonuje Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku za rok poprzedni²⁴⁸. Stosownie do rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 roku w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych²⁴⁹, uzasadnienie

²⁴³ Zob. załącznik nr 1, ust. 2, pkt 2, lit. c, oraz załącznik nr 2 ust. 1 do rozporządzenia przywołanego w przypisie 242.

²⁴⁴ Zob. załącznik nr 3, ust. 2, pkt 4 do rozporządzenia przywołanego w przypisie 242.

²⁴⁵ Obszary, na których nie występują przekroczenia dopuszczalnych poziomów hałasu, bądź też obszary nienarażone na oddziaływanie hałasu. Zob. art. 3 pkt 10a i 10 b ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴⁶ Zob. art. 118b ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴⁷ B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony...*, s. 242.

²⁴⁸ Zob. art. 87 i 98 ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁴⁹ Dz. U. z 2012, poz. 1028.

zakresu określonych i ocenionych zagadnień tych programów obejmuje uwarunkowania wynikające między innymi z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uznać więc należy, że kwestie ochrony powietrza nie mogą zostać pominięte w planie miejscowym.

Z ochroną powietrza korespondują także przepisy dotyczące tworzenia obszarów ograniczonego użytkowania oraz stref przemysłowych, które również są wiążące dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobny pogląd wyraził w swoim wyroku WSA, uznając, że utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania nie stanowi o konieczności uchwalenia planu miejscowego. Jeżeli obszar taki został utworzony, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w opracowanym planie²⁵⁰. Obszar ograniczonego użytkowania należy utworzyć w przypadku, gdy mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska poza terenem zakładu lub innego obiektu. Ustawodawca jednoznacznie wskazuje obiekty, dla których tworzy się obszar ograniczonego użytkowania, są to: oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów komunalnych, kompostownie, trasy komunikacyjne, lotniska, linie i stacje elektroenergetyczne, instalacje radiokomunikacyjne, radionawigacyjne i radiolokacyjne²⁵¹. Przyjmując za WSA, obszar ograniczonego użytkowania wyznaczany jest dla obszaru, na którym doszło do przekroczenia określonych norm²⁵². Jest to obszar charakteryzujący się ograniczeniami w sposobie korzystania z nieruchomości położonych w jego obrębie²⁵³. Strefa przemysłowa może być utworzona na obszarach określonych w planie miejscowym jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania i równocześnie użytkowanych zgodnie z przeznaczeniem²⁵⁴. Rozwiązania te nie dotyczą stref ochronnych tworzonych w oparciu o przepisy ustawy prawo wodne, o ochronie przyrody czy też ustawy prawo atomowe²⁵⁵.

Problematyką prawa emisyjnego, uwzględnianą w planowaniu przestrzennym jest także ochrona przed polami elektromagnetycznymi. Ochrona przed polami elektromagnetycznymi polega na zapewnieniu właściwego stanu środowiska. Ustawodawca wyróżnił dwa kierunki działań, wskazując, iż po pierwsze, ochrona ta polega na utrzymaniu pól elektromagnetycznych poniżej lub co najmniej na poziomie ustalonym w przepisach. Po drugie, ochrona ta polega na zmniejszeniu poziomów pól elektromagnetycznych i doprowadzeniu ich co najmniej do poziomu wskazanego w normach prawnych²⁵⁶. Dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych w środowisku są zróżnicowane dla

²⁵⁰ Wyrok WSA z dnia 2 lipca 2007 roku, IV SA/Wa 817/07, Lex nr 362117.

²⁵¹ Zob. art. 135 ustawy Prawo ochrony środowiska. Obszar ograniczonego użytkowania zastąpił instytucję tzw. strefy ochronnej, wprowadzoną nowelą z dnia 29 sierpnia 1997 roku do ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 885). Więcej zob. J. Sommer, *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, TNPOŚ, Wrocław 2005, s. 198–208.

²⁵² Wyrok WSA z dnia 20 marca 2008 roku, II SA/GI 348/07, Lex nr 487250.

²⁵³ Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2009 roku, II SA/GI 139/09, Lex nr 564508.

²⁵⁴ Zob. art. 136a ustawy Prawo ochrony środowiska.

²⁵⁵ A. Lipiński, *Prawne podstawy...*, s. 227.

²⁵⁶ J. Stelmasiak, *Prawo ochrony...*, s. 292 i n.

terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i miejsc dostępnych dla ludności. Parametry te określone zostały w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów²⁵⁷.

Omawiając kwestie ochrony przed polami elektromagnetycznymi w procedurze planistycznej, nie sposób pominąć problematyki innego rodzaju ochrony, a mianowicie ochrony przed promieniowaniem jonizującym²⁵⁸. Zagadnienia te reguluje ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku Prawo atomowe²⁵⁹. Jeżeli obiekt jądrowy²⁶⁰, umieszczony został w projekcie planu miejscowego, wówczas projekt tego planu wymaga uzgodnienia z Prezesem Państwowej Agencji Atomistyki²⁶¹. Wokół obiektu jądrowego wojewoda tworzy obszar ograniczonego użytkowania²⁶² z zachowaniem ustawowych standardów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska²⁶³ przy szacowaniu tych danych uwzględnia się m.in. informacje dotyczące lokalizacji obiektu jądrowego, w tym warunków środowiska przyrodniczego istniejącego w rejonie obiektu jądrowego, w szczególności: ukształtowania terenu, budowy geologicznej, warunków klimatycznych, hydrologicznych, zagospodarowania gruntów oraz powierzchniowych wód płynących i stojących w rejonie obiektu jądrowego. Na obszarze ograniczonego użytkowania nie jest dopuszczalne m.in. wznoszenie budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej oraz obiektów przeznaczonych na pobyt ludzi, jak również prowadzenie upraw przeznaczonych do spożycia lub wypasu (§ 4). Pozostając nadal w zakresie ustawy Prawo atomowe, należy również wspomnieć o lokalizacji odpadów promieniotwórczych²⁶⁴, która także musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w przyszłym planie miejscowym. Odpady promieniotwórcze i wypalone paliwo jądrowe przechowywane są w warunkach umożliwiających ich segregację oraz w sposób zapewniający ochronę ludzi i środowiska²⁶⁵. Stosownie to treści art. 53 ust 1 ustawy składowiska odpadów promieniotwórczych dzieli się na

²⁵⁷ Dz. U. Nr 192, poz. 1883.

²⁵⁸ Przez pojęcie to należy rozumieć promieniowanie składające się z cząsteczek bezpośrednio lub pośrednio jonizujących albo z obu rodzajów tych cząsteczek lub fal elektromagnetycznych o długości do 100 nm (nanometrów). Art. 3 pkt 33 ustawy Prawo atomowe.

²⁵⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 42, poz. 276 z późn. zm. Późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 264.

²⁶⁰ Obiektem jądrowym jest obiekt lub urządzenie przeznaczone do wytwarzania, stosowania, przetwarzania, wzbogacania izotopowego, przechowywania i składowania materiału jądrowego w ilości umożliwiającej zrealizowanie samopodtrzymującej się reakcji rozszczepienia jądrowego. W szczególności obiektami tymi są: elektrownie, elektrociepłownie i ciepłownie jądrowe z energetycznymi reaktorami jądrowymi, badawcze, doświadczalne i inne reaktory jądrowe od momentu rozpoczęcia budowy do zakończenia likwidacji. Zob. art. 3 pkt. 17 ustawy Prawo atomowe.

²⁶¹ Zob. art. 36 ustawy Prawo atomowe.

²⁶² Zob. art. 38 ust. 1 ustawy Prawo atomowe.

²⁶³ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół obiektu jądrowego ze wskazaniem ograniczeń w jego użytkowaniu (Dz. U. Nr 241, poz. 2094.).

²⁶⁴ Pojęciem tym określamy materiały stałe, ciekłe lub gazowe, zawierające substancje promieniotwórcze lub skażone tymi substancjami, których wykorzystanie jest niecelowe lub niemożliwe, kwalifikowane ze względu na poziom aktywności lub moc dawki na powierzchni do kategorii odpadów: niskoaktywnych, średnioaktywnych i wysokoaktywnych. Zob. art. 3 pkt 22 i art. 47 ust. 1 ustawy Prawo atomowe.

²⁶⁵ Zob. art. 50 ustawy Prawo atomowe.

powierzchniowe i głębokie. Szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać lokalizacja tych składowisk zawarte zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego²⁶⁶. Zwróć uwagę, iż ustawodawca wyraźnie wskazał, że wybór lokalizacji składowisk głębokich i powierzchniowych odpadów promieniotwórczych poprzedzają m.in. badania warunków zagospodarowania przestrzennego (§ 41). Składowiska te lokalizuje się na obszarach²⁶⁷, na których środowisko przyrodnicze podlega łagodnie przebiegającej ewolucji, a warunki nią kształtowane mogą być wiarygodnie prognozowane (§ 37).

Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, realizując zasadę zrównoważonego rozwoju, uwzględniają także elementy gospodarowania wodami, uregulowane w ustawie z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne²⁶⁸. Prowadzenie racjonalnej gospodarki wodami, odbywa się między innymi przy zastosowaniu instrumentów planowania w gospodarowaniu wodami²⁶⁹. Celem tego planowania jest przede wszystkim ochrona zasobów wodnych przed zanieczyszczeniem, poprawa ich jakości, ochrona przeciwpowodziowa oraz zapobieganie skutkom suszy. Wyodrębnienie planowania w tej sferze ma doniosłe znaczenie ze względu na ważny element przyrody, jakim jest woda. Planowanie w gospodarce wodami służy utrzymaniu dobrego ekologicznego stanu wód oraz ekosystemów zależnych od wody²⁷⁰. Planowanie to obejmuje wiele dokumentów planistycznych²⁷¹, wśród których wyróżniamy plan ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego. Stosownie do treści art. 118 wspomnianej ustawy, to właśnie ustalenia planu ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego²⁷² uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (podobnie jak w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy). Plany ochrony przeciwpowodziowej regionu wodnego powinny uwzględniać ustalenia planów o zasięgu całego kraju, tj.: planów

²⁶⁶ Rozporządzenie z dnia 3 grudnia 2002 roku (Dz. U. Nr 230, poz. 1925).

²⁶⁷ Składowiskom powierzchniowym i głębokim, w drodze decyzji Prezesa Agencji, może zostać nadany status Krajowego Składowiska Odpadów Promieniotwórczych. Gminie, na której terenie znajduje się takie składowisko, przysługuje coroczna opłata z budżetu państwa, w okresie funkcjonowania składowiska – 400% oraz po jego zamknięciu, przez okres odpowiadający okresowi eksploatacji – 50%. Opłata w ustalonej procentowo wysokości przysługuje od dochodów z tytułu podatku od nieruchomości znajdujących się na terenie gminy. Opłata przekazywana jest w ratach kwartalnych. Zob. art. 57 ustawy Prawo atomowe.

²⁶⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

²⁶⁹ Do instrumentów zarządzania zasobami wodnymi, oprócz planowania w gospodarowaniu wodami, zalicza się także pozwolenia wodnoprawne, opłaty i należności w gospodarce wodnej, kataster wodny oraz kontrolę w gospodarowaniu wodami. Zob. art. 2 ust. 2 ustawy Prawo wodne.

²⁷⁰ J. Szachulowicz, *Prawo...*, s. 113.

²⁷¹ Do dokumentów planistycznych, związanych z planowaniem w gospodarce wodami ustawodawca zalicza także: program wodno-środowiskowy kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, plan gospodarowania wodami na obszarze dorzecza, plan ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy na obszarze kraju, z uwzględnieniem podziału na obszary dorzeczy, warunki korzystania z wód regionu wodnego, sporządzane w miarę potrzeby warunki korzystania z wód zlewni. Zob. art. 113 ust. 1 ustawy Prawo wodne.

²⁷² Przyjmując ustawową definicję, przez pojęcie regionu wodnego rozumie się część obszaru dorzecza wyodrębnioną na podstawie kryterium hydrograficznego na potrzeby zarządzania zasobami wodnymi lub całość obszaru dorzecza. Natomiast dorzecze to obszar, z którego całkowity odpływ wód powierzchniowych następuje ciekami naturalnymi przez jedno ujście do morza. Zob. art. 9 pkt 3 i 12 ustawy Prawo wodne.

ochrony przeciwpowodziowej oraz przeciwdziałania skutkom suszy. W tych planach, obejmujących obszar całego państwa, mogą znaleźć się propozycje dokonania niezbędnych zmian w obowiązujących planach zagospodarowania przestrzennego²⁷³. Przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się także studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią. W studium tym, w zależności od sposobu zagospodarowania terenu oraz ukształtowania teras zalewowych, terenów depresyjnych i bezodpływowych, dokonuje się podziału obszarów na obszary bezpośredniego i potencjalnego zagrożenia powodzią, oraz obszary wymagające ochrony przed zalaniem z uwagi na ich zagospodarowanie, wartość gospodarczą lub kulturową²⁷⁴. W przepisach prawa wodnego odnajdujemy także regulacje dotyczące tworzenia stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych²⁷⁵, które to unormowania uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co prawda nakaz ten nie wynika wprost z przepisów prawa wodnego, jednak ustawodawca wyraźnie zawarł go w art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Wpływ na kształtowanie treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie realizacji zrównoważonego rozwoju, mają także przepisy ustawy o lasach²⁷⁶, w której art. 14 ust. 3 wskazuje, iż grunty przeznaczone do zalesienia określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁷⁷. Zalesienie gruntu musi więc być wskazane w planie miejscowym, którego treść wyznacza obszar do zalesienia. W planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się także ustalenia wynikające z planów urządzenia lasu, odnoszące się do granic i powierzchni tych lasów, w tym także do lasów ochronnych²⁷⁸. Nieodzownie ze zrównoważoną gospodarką leśną związane jest ustanawianie leśnych kompleksów promocyjnych. Plany zagospodarowania przestrzennego w swojej treści nie mogą przewidywać ustaleń sprzecznych z zapisami planów urządzenia lasów²⁷⁹.

²⁷³ Zob. art. 117 ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne.

²⁷⁴ Zob. art. 84 ustawy Prawo wodne.

²⁷⁵ Strefy ochronne ujęć wody i obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych mogą być ustanawiane w celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów wymagających wody wysokiej jakości a także ze względu na ochronę zasobów wodnych. Strefę ochronną wyznacza się na podstawie badań hydrologicznych, hydrograficznych i geomorfologicznych. Natomiast obszary ochrony ustanawia się w drodze aktu prawa miejscowego, wydanego przez regionalnego dyrektora zarządu gospodarki wodnej, na podstawie planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza. Zob. art. 51, 56 ust. 2 i art. 60 ustawy Prawo wodne).

²⁷⁶ Ustawa z dnia 28 września 1991 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 12, poz. 59).

²⁷⁷ W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, grunty przeznaczone do zalesienia określa decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

²⁷⁸ Rada gminy opiniuje wnioski o uznanie lasu za ochronny.

²⁷⁹ A. Lipiński, *Glosa do wyroku NSA z 17 grudnia 1996 roku, II S.A./Po 898/96*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6, s. 72.

W treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ukształtowane zostają także tereny zieleni i zadrzewienia. Organy gminy odpowiedzialne są za realizację tego obowiązku. Co więcej, rada gminy jest zobowiązana do zakładania nowych terenów zieleni i zadrzewień, ale także do utrzymania w należytym stanie terenów już istniejących²⁸⁰. Zawarta w ustawie o ochronie przyrody definicja terenów zieleni wskazuje, iż są to tereny pokryte roślinnością, znajdujące się w granicach wsi o zwartej zabudowie lub miast. Tereny te pełnią funkcje estetyczne, rekreacyjne, zdrowotne i osłonowe. W szczególności są to parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe oraz cmentarze, a także zieleń towarzysząca ulicom, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym. Tereny zieleni to także tereny wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi²⁸¹. Ustawodawca zdefiniował także pojęcie zadrzewienia, wskazując, że są to drzewa i krzewy w granicach pasa drogowego, pojedyncze drzewa i krzewy, bądź też ich skupiska, niestanowiące lasu, wraz z obszarem, na którym występują, jak również z pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu, spełniające cele ochronne, produkcyjne lub społeczno-kulturowe²⁸². Tereny zadrzewienia mogą być zakładane poza obszarami o zwartej zabudowie, jednak zgodę w tej sprawie musi wydać właściciel gruntu²⁸³. Tereny znajdujące się poza obrębem miast i wsi o zwartej zabudowie, pokryte drzewostanem i stanowiące własność gminy, rada gminy może uznać za park gminny. W przypadku, gdy tereny te stanowią własność innego podmiotu, działania muszą odbyć się za zgodą właściciela. Przepis nie ma zastosowania w przypadku, gdy tereny pokryte drzewostanem objęte są ochroną wynikającą z ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami²⁸⁴. Przyjmując jednak za J. Stelmasiakiem, korelację ochrony zabytków z planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska i ochroną przyrody, należy w tym miejscu wspomnieć o ochronie krajobrazu kulturowego²⁸⁵. „Krajobraz łącznie z jego elementami kulturowymi, przede wszystkim w formie parku krajobrazowego, stanowi przedmiot ochrony ustawy o ochronie przyrody”²⁸⁶. Tryb utworzenia parku kulturowego pozostaje w ścisłym związku z gminną procedurą planistyczną. Dla obszarów parków kulturowych, utworzonych na mocy

²⁸⁰ Zob. art. 78 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220).

²⁸¹ Zob. art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody.

²⁸² Zob. art. 5 pkt 27 ustawy o ochronie przyrody.

²⁸³ Zob. art. 79 ustawy o ochronie przyrody.

²⁸⁴ Zob. art. 81 ustawy o ochronie przyrody.

²⁸⁵ Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 14 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, przez krajobraz kulturowy należy rozumieć przestrzeń historycznie ukształtowaną w wyniku działalności człowieka, zawierającą wytwory cywilizacji oraz elementy przyrodnicze.

²⁸⁶ J. Stelmasiak, *Prawo ochrony* ..., s. 398 i n.

uchwały rady gminy sporządza się obligatoryjnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego²⁸⁷.

Przyjmując wyżej wskazaną definicję terenów zieleni i zadrzewień, wiemy, że terenami tymi, między innymi, są tereny ogrodów botanicznych i zoologicznych. Ustawodawca jednoznacznie nakazał, aby w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnione zostały potrzeby funkcjonowania i rozwoju istniejących lub projektowanych ogrodów botanicznych lub zoologicznych. Tym samym wskazał, że tereny przewidziane w planie miejscowym na rozbudowę już istniejących lub budowę nowych ogrodów, podlegają ochronie²⁸⁸.

Wśród definicji terenów zieleni ustawodawca wyróżnia także tereny cmentarzy. W ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lokalizuje się obszary, przeznaczone do zakładania i rozszerzania cmentarzy. Powyższe zagadnienia wyraźnie uregulowane są w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych²⁸⁹, która reguluje zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych i wyznaniowych. O założeniu i rozszerzeniu cmentarza komunalnego decyduje rada gminy²⁹⁰, natomiast o założeniu i rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego decydują właściwe władze kościelne²⁹¹, po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku założenie i rozszerzenie cmentarza następuje na terenach przeznaczonych na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁹². Również akt wykonawczy do tej ustawy, stanowiący rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej, w sprawie warunków odstępowania gruntów państwowych na zakładanie i rozszerzanie cmentarzy²⁹³, w treści § 1 przedstawia, że cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach wyznaczonych na podstawie planów zagospodarowania

²⁸⁷ M. Cherka (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 98.

²⁸⁸ Zob. art. 65 i 66 ustawy o ochronie przyrody.

²⁸⁹ Tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 z późn. zm.

²⁹⁰ Przed podjęciem decyzji, wójt (burmistrz, prezydent) zleca wykonanie dokumentacji geotechnicznej, uwzględniającej: charakterystykę środowiska i stosunków wodnych, rozpoznanie podłoża, określenie cech fizykochemicznych gruntu i przepuszczalności podłoża. Przeprowadzane zostają badania terenowe i laboratoryjne. W ramach prac geologicznych dokonuje się wierceń podłoża, w celu ustalenia poziomu wód gruntowych i oceny podłoża. Przewiercane grunty przebadane zostają makroskopowo, ocenia się ich genezę, rodzaj i stan. Badania laboratoryjne określają wodoprzepuszczalność, zawartość CaCo₃ i kwasowość. Dokumentacja składa się z części opisowej i graficznej. I. Buratyńska, G. Buratyński, *Dokumentacja geotechniczna, określająca warunki gruntowo-wodne w podłożu projektowanej rozbudowy cmentarza komunalnego w Pieńsku*, ZUG, Jelenia Góra 2005, *passim*.

²⁹¹ Zob. art. 1 ust. 1, 2, 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

²⁹² Zob. art. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

²⁹³ Rozporządzenie z dnia 27 lipca 1959 roku (Dz. U. Nr 46, poz. 284).

przestrzennego²⁹⁴. Przyjmując normy prawne wynikające z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania i szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w użytkowaniu. Dlatego też brak wyodrębnienia strefy sanitarnej cmentarza nie spełnia treści ustawowych²⁹⁵.

Ważnym elementem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest wskazanie lokalizacji ogrodów działkowych. Obecnie obowiązujące przepisy w tej materii reguluje ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych²⁹⁶. Tereny rodzinnych ogrodów działkowych służą zaspokojeniu potrzeby wypoczynku i rekreacji. Stanowią one tereny zielone, których funkcja polega na kształtowaniu warunków ekologicznych w miastach, ochronie środowiska i składników przyrody, poprawie warunków bytowych społeczności miejskiej, pozytywnym wpływie na otoczenie człowieka, przywracaniu terenów zdegradowanych²⁹⁷. Zgodnie z art. 8 ustawy, to właśnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny uwzględniać istnienie i rozwój rodzinnych ogrodów działkowych, stanowią one bowiem niezbędny element infrastruktury miast i gmin²⁹⁸.

Nieodzownym elementem treści planu miejscowego, a wręcz, z całą pewnością mogą to powiedzieć, koniecznym i odnoszącym się do zagadnień przyrodniczych, jest wskazanie obszarów należących do ustawowych form ochrony przyrody. W literaturze wyróżniamy podział na przestrzenne formy ochrony, oraz, różniące się od nich, formy ochrony o charakterze obiektowym²⁹⁹. Ochronę tych obszarów określa ustawa o ochronie przyrody.

²⁹⁴ Uważam za stosowne wspomnieć w tym miejscu o jeszcze jednym rozporządzeniu z dnia 25 sierpnia 1959 roku Ministra Gospodarki Komunalnej, w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315). Teren cmentarza powinien znajdować się w miarę możliwości na wzniesieniu i nie podlegać zalewom oraz posiadać ukształtowanie umożliwiające łatwy spływ wód deszczowych. Ponadto teren taki powinien być zlokalizowany w obszarze wykluczającym szkodliwy wpływ na otoczenie. W szczególności na cmentarzu powinny być przeznaczone tereny na krańcach miast i osiedli, w izolacji od zabudowań, w obszarze terenów przeznaczonych pod zielen publiczną lub odpowiednich na jej urządzenie, w pobliżu miejscowej sieci komunikacyjnej. Szerokość pasa izolującego teren cmentarza od innych terenów, a w szczególności od terenów mieszkalnych, powinna wynosić co najmniej 150 m. Odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody pitnej i potrzeb gospodarczych, nie może być mniejsza niż 500 m. Natomiast poziom wód gruntowych przeznaczonych pod cmentarze, powinien znajdować się na głębokości nie wyższej niż 2,5 m.

²⁹⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 9 października 2007 r., NK.0911-137-07, Lex nr 319927.

²⁹⁶ Dz. U. Nr 169, poz. 1419, z późn. zm.

²⁹⁷ Zob. art. 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

²⁹⁸ Obowiązkiem gminy jest doprowadzenie do terenów rodzinnych ogrodów działkowych dróg dojazdowych, energii elektrycznej, zaopatrzenia w wodę. Grunty przeznaczone pod rodzinne ogrody działkowe powinny być zrehabilitowane i zmeliorowane przez właściciela gruntu. Zob. art. 12 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych.

²⁹⁹ A. Habuda, *Kierunki ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, TNPOŚ, Wrocław 2006, s. 122.

Wśród przestrzennych form ochrony wyróżniamy parki narodowe³⁰⁰, rezerwy przyrody³⁰¹, parki krajobrazowe³⁰², obszary chronionego krajobrazu³⁰³ oraz stanowiące *novum* w naszym systemie prawnym obszary Natura 2000. Nakaz uwzględnienia tych form ochrony zawarty został zarówno w art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy prawo ochrony środowiska, jak również w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³⁰⁴. Zgodnie z treścią wspomnianego rozporządzenia wymogiem projektu tekstu planu miejscowego, między innymi są ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Ustalenia te powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony, ustanowionych dla wszystkich form ochrony, występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego (§ 4 pkt 3).

Dla przestrzennych form ochrony przyrody, takich jak parki narodowe, rezerwy przyrody, parki krajobrazowe ustawodawca nałożył obowiązek sporządzenia i realizacji

³⁰⁰ Parki narodowe stanowią jedną z najstarszych form organizacyjnych ochrony przyrody. Ich indywidualność polega na wyjęciu obszaru parku spod powszechnie obowiązujących przepisów prawnych i poddaniu go profesjonalnej ochronie prawnej. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited 2002, s. 266 i n. Utworzenie parku narodowego, zmiana jego granic lub likwidacja następuje w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Dokonanie tych czynności może nastąpić po uzgodnieniu z właściwymi miejscowo organami uchwałodawczymi jednostek samorządu terytorialnego. Rada Ministrów, wydając rozporządzenie, kieruje się rzeczywistym stanem wartości przyrodniczych obszaru, określa jego nazwę, przebieg granic i otulinę. Tylko w razie bezpowrotnej utraty wartości przyrodniczych i kulturowych następuje likwidacja lub zmniejszenie obszaru parku narodowego (art. 10). Park narodowy to obszar chroniony o powierzchni powyżej 1000 ha. Przedstawia szczególną wartość przyrodniczą, naukową, dydaktyczną, historyczną, kulturową, turystyczną i krajoznawczą. Działania na terenie parku są podporządkowane ochronie przyrody, dlatego też ochronie w parku podlega całość przyrody. B. Dobrzańska, G. Dobrzański, D. Kielczewski, *Ochrona środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 2009, s. 241.

³⁰¹ Rezerwat przyrody obejmuje obszary wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi. Ponadto obejmuje obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, zwierząt, grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej. Uznanie za rezerwat przyrody następuje w drodze aktu prawa miejscowego, w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, wydając stosowne zarządzenie, może zwiększyć, zmienić cele, zmniejszyć albo zlikwidować rezerwat przyrody. Może także wprowadzić opłaty za wstęp na obszar rezerwatu przyrody, kierując się potrzebą ochrony przyrody. Zob. art. 13 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰² Park krajobrazowy obejmuje obszar ze względu na duże walory przyrodnicze, historyczne i kulturowe. Celem jego utworzenia jest zachowanie, popularyzacja i upowszechnienie tych walorów w warunkach racjonalnego gospodarowania. Utworzenie, powiększenie, likwidacja lub zmniejszenie parku krajobrazowego następuje w formie uchwały sejmiku województwa. Wokół parku może być wyznaczona otulina, będąca strefą ochronną i zabezpieczającą park przed szkodliwym działaniem czynników zewnętrznych. E. Piłka-Gutowska, *Ekologia z ochroną środowiska*, Wyd. Oświata, Warszawa 2004, s. 236.

³⁰³ Obszary chronionego krajobrazu to tereny wyróżniające się krajobrazowo, o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem. Pełnią funkcję korytarzy ekologicznych. Wyznaczenie tego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa. O likwidacji lub zmianie granic obszaru chronionego krajobrazu, decyduje w drodze uchwały sejmik województwa, po zaopiniowaniu przez właściwą radę gminy. Zob. art. 23 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1587.

planu ochrony³⁰⁵. Plan ten ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia tych formy ochrony³⁰⁶. Projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwą radę gminy. Plany te sporządza się na okres 20 lat i to właśnie ich treść zawiera ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych³⁰⁷. Szczegółowe wytyczne dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikające z potrzeby ochrony przyrody i walorów krajobrazowych, scharakteryzowane zostały w stosownym rozporządzeniu Ministra Środowiska³⁰⁸. Treść wspomnianego rozporządzenia w § 12 wyraźnie wskazuje, iż zakres ustaleń do planu miejscowego, w materii sporządzenia planu ochrony dla parku narodowego i rezerwatu przyrody obejmuje w szczególności: obszary wymagające rekultywacji i odtworzenia ekosystemów, utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących park narodowy lub rezerwat przyrody z otoczeniem, usytuowanie obiektów i urządzeń służących celom parku bądź rezerwatu przyrody, zasady gospodarowania wodami, gospodarkę rolną leśną i rybacką (kierunki i zasady jej kształtowania, obszary do zalesienia i wyłączone spod zalesienia), szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia ich użytkowania (wyłączenie spod zabudowy bądź też wskazanie zasad ochrony stylu budownictwa i architektury danego obszaru, ograniczenia lokalizacji infrastruktury technicznej, komunikacji, turystycznej, edukacyjnej lub skutków jej oddziaływania). Natomiast zakres ustaleń dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wynikający z planu ochrony parku krajobrazowego obejmuje w szczególności: zachowanie ekosystemów cennych pod względem przyrodniczym (tereny bagienne, oczka wodne, starorzecza), utrzymanie korytarzy ekologicznych w parku krajobrazowym oraz łączących park krajobrazowy z otoczeniem, gospodarowanie wodami i ochronę przeciwpowodziową, gospodarkę odpadami, gospodarkę rolną leśną i rybacką (kierunki i zasady jej kształtowania, obszary do zalesienia i wyłączone spod zalesienia), szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenie ich użytkowania (wyłączenie

³⁰⁵ W słowniczku do ustawy o ochronie przyrody nie odnajdujemy definicji planu ochrony. Projekt planu ochrony dla: a) parku narodowego sporządza – dyrektor parku narodowego. Ustanawia natomiast, w drodze rozporządzenia w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu lub odmawia Minister właściwy do spraw środowiska; b) rezerwatu przyrody sporządza – regionalny dyrektor ochrony środowiska lub po uzgodnieniu z tym organem – zarządzający rezerwatem albo sprawujący nadzór nad rezerwatem. Ustanawia w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu regionalny dyrektor ochrony środowiska; c) parku krajobrazowego sporządza – dyrektor parku krajobrazowego lub dyrektor zespołu parków krajobrazowych. Ustanawia, w drodze uchwały, w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu albo odmawia, sejmik województwa. Sporządzenie projektu przedmiotowego planu odbywa się z udziałem społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zob. art. 19 ustawy o ochronie przyrody. Do czasu ustanowienia planu ochrony dla parku narodowego lub rezerwatu przyrody, sporządza się projekt zadań ochronnych dla tych obszarów, mający charakter tymczasowy. Zob. art. 22 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰⁶ Zob. art. 18 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰⁷ Zob. art. 20 ustawy o ochronie przyrody.

³⁰⁸ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku, w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, twórców i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).

spod zabudowy lub ograniczenia funkcji, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wskazanie obszarów dopuszczalnej koncentracji osadnictwa oraz wydobywania kopaliny, ograniczenia lokalizacji infrastruktury technicznej, komunikacji, turystycznej, edukacyjnej, rekreacyjnej, wskazanie zasad ochrony cech zabudowy charakterystycznych dla danego obszaru, tworzenie i kształtowanie terenów zieleni i zadrzewień), warunki lokalizacji planowanych inwestycji celu publicznego oraz eliminację lub ograniczanie związanych z nimi zagrożeń zewnętrznych (§ 17). Według wyroku WSA „ustalenia do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarte w rozporządzeniu wojewody w sprawie ustanowienia planu ochrony parku krajobrazowego adresowane są do gmin i wpływają wyłącznie na zapisy dokumentów planistycznych. W sytuacji, gdy ustalenia te nie zostaną zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, nie mogą stanowić samoistnych zakazów realizacji określonych zamierzeń budowlanych, odnoszących bezpośredni skutek w stosunku do obywateli”³⁰⁹.

Plan ochrony ustanowiony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, położonego w granicach obszarów Natura 2000³¹⁰ staje się automatycznie planem ochrony dla tej części obszaru Natura 2000³¹¹. Działania te, słusznie wskazane przez ustawodawcę, realizowane są w celu zapewnienia kompleksowej ochrony środowiska³¹². Ponadto wskazują także, że dla obszarowej formy ochrony, jaką są obszary Natura 2000, również należy opracować plan ochrony. Plan ochrony dla obszaru Natura 2000 w swojej treści zawiera wskazania do zmian w istniejących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych, jeżeli są niezbędne dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt³¹³. Jeżeli więc dla danego terenu utworzony został obszar Natura 2000 i obejmuje

³⁰⁹ Wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2008 roku, II SA/Bk 793/07, Lex nr 340451.

³¹⁰ Stosownie do art. 25 ustawy o ochronie przyrody sieć obszarów natura 2000 obejmuje: obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. Podstawy prawne dla wprowadzania systemu tworzą dwie dyrektywy: dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010, s. 7–25, tzw. dyrektywa ptasia – OSO) oraz dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 r., s. 7–50, tzw. dyrektywa siedliskowa – SOO). Instytucja obszarów Natura 2000 jest europejskim programem ochrony przyrody, wdrażanym we wszystkich państwach członkowskich. Jest jednym z najważniejszych przedsięwzięć w dziedzinie ochrony przyrody w Unii Europejskiej w celu stworzenia spójnej Europejskiej Sieci Ekologicznej specjalnych obszarów ochronnych. W. Radecki, *Problematyka prawna obszarów Natura 2000*, [w:] *Natura 2000*, (red.) A. Zielińska, Alex, Jelenia Góra 2005, s. 7. W naszym systemie prawnym zagadnienia te regulują przepisy ustawy o ochronie przyrody.

³¹¹ Zob. art. 30 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

³¹² K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, ABC, Warszawa 2010, s. 172.

³¹³ Plan ochrony obszaru Natura 2000 ustanawiany jest na okres 20 lat. Projekt tego planu dla całości bądź też części obszaru Natura 2000 sporządza sprawujący nadzór nad obszarem. Natomiast już sam plan ochrony dla obszaru Natura 2000 ustanawia, w drodze rozporządzenia, minister właściwy do spraw środowiska, kierując się koniecznością utrzymania i przywrócenia do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000. Sporządzenie projektu przedmiotowego planu poprzedza się przeprowadzeniem postępowania z udziałem społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych ustawą z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku

on terytorialny zasięg sporządzanego planu miejscowego, wówczas obligatoryjne jest określenie tego obszaru. Przy czym wskazanie jedynie, iż teren położony jest w obszarze Natura 2000, nie spełnia wymogów przewidzianych art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawą o planowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią wskazanego artykułu, w planie miejscowym określa się obowiązkowo nie tylko granice obszarów, ale i także sposoby zagospodarowania oraz ograniczenia w zagospodarowaniu, wynikające z położenia na tym obszarze³¹⁴. W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może zostać uchwalony, jeżeli ze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wynika, że może on znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000³¹⁵.

Jak już wcześniej wspomniałam, oprócz przestrzennych form ochrony przyrody, w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się także formy ochrony przyrody o charakterze obiektowym. Będą to, wynikające z ustawy o ochronie przyrody: pomniki przyrody³¹⁶, stanowiska dokumentacyjne³¹⁷, użytki ekologiczne³¹⁸, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. Poddanie pod ochronę pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych następuje w drodze uchwały

i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Zob. art. 29 ustawy o ochronie przyrody. Oprócz planu ochrony, dla obszarów Natura 2000 sporządza się także projekt planu zadań ochronnych na okres 10 lat. Pierwszy projekt tego planu sporządza się w terminie 6 lat od dnia zatwierdzenia obszaru przez Komisję Europejską, jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty. W planie zadań ochronnych, podobnie jak w planie ochrony, zawarte zostają wskazania do zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zob. art. 28 ustawy prawo ochrony przyrody. „Plan zadań ochronnych ma być prostym planem na krótki okres, sporządzanym nawet w warunkach niedostatecznej wiedzy o obszarze. Ma on umożliwiać wykonanie tych działań ochronnych, które są niezbędne, by nie utracić przedmiotów ochrony”. *Natura 2000 – Niezbędny urzędnika*, Wyd. Klubu Przyrodników, Świebodzin 2008, s. 42.

³¹⁴ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 grudnia 2007 r., NK.II.B.G.0911-161/07, Lex nr 3521187.

³¹⁵ Zob. art. 55 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

³¹⁶ Pomniki przyrody są formą ochrony przyrody, która ma długą tradycję w polskim systemie prawa ochrony środowiska. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie...* s. 208. Pomniki przyrody są to okazałe rozmiarów drzewa, wodospady, skałki, jary, głazy narzutowe, jaskinie, a więc pojedyncze twory przyrody żywej i nieożywionej, odznaczające się indywidualnymi cechami. Drzewa stanowiące pomniki przyrody na terenach zurbanizowanych, a niestanowiące zagrożenia dla ludzi lub mienia, podlegają ochronie aż do ich samodzielnego, całkowitego rozpadu. Zob. art. 40 ustawy o ochronie przyrody.

³¹⁷ Kategoria prawna stanowisk dokumentacyjnych obejmuje fragmenty przyrody, które nie muszą odznaczać się walorami estetycznymi, krajobrazowymi czy też historyczno-pamiętkowymi. Są to miejsca ważne pod względem naukowym i dydaktycznym. J. Rotko, *Formy ochrony przyrody – rozdz. III*, [w:] *Prawo o ochronie przyrody – komentarz*, (red.) J. Sommer, TNPO, Wrocław 2001, s. 254. Zaliczamy do nich np. jaskinie, miejsca występowania formacji geologicznych, nagromadzeń skamieniałości, fragmenty eksploatowanych lub nieczynnych wyrobisk powierzchniowych lub podziemnych. Stanowiskami dokumentacyjnymi mogą być także miejsca występowania kopalnych szczątków roślin i zwierząt. Zob. art. 41 ustawy o ochronie przyrody.

³¹⁸ Użytki ekologiczne jako forma ochrony do prawodawstwa polskiego po raz pierwszy wprowadzone zostały ustawą z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492, z późn. zm.). Charakteryzują się ogólnoprzyrodniczym znaczeniem. Nie dotyczy to jednak jednego obiektu lecz większych zespołów przyrodniczych. J. Rotko, *Formy ochrony...*, s. 254. Zgodnie z art. 42 ustawy o ochronie przyrody są to: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzeczka, wychodnie skalne, skarpy, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów.

rady gminy³¹⁹. Słusznie wskazał w swoim wyroku WSA, że uchwała rady gminy wyznaczająca wskazane formy ochrony przyrody, powinna, w przypadku ujęcia danej formy ochrony w planie miejscowym, wyprzedzać uchwalenie tego planu³²⁰. Rada gminy określa także nazwę obiektu lub obszaru, jego położenie, sprawującego nadzór, cele ochrony oraz zakazy. Nie może jednak, na co zwrócił uwagę organ nadzoru, wprowadzać do treści uchwały zakazów, ponad te wynikające z ustawy. Enumeratywnie wymienione elementy nie mogą zostać zmodyfikowane. Tym samym katalog zakazów nie może zostać poszerzony o inne uregulowania³²¹. Projekt omawianej uchwały podlega uzgodnieniu z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Istotne jest, na co zwraca uwagę judykatura, że utworzenie omawianych form ochrony obiektowej wymaga rzeczywistego wskazania cennych wartości przyrodniczych terenu. Nie jest wystarczające ogólne stwierdzenie, że wartości takie występują³²². Co więcej, ustanowienie tych form ochrony powinno być należycie udokumentowane pod względem chronionych ustawowo walorów przyrodniczych³²³. W razie utraty wartości przyrodniczych, bądź konieczności realizacji inwestycji celu publicznego lub zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego, w drodze uchwały rady gminy następuje zniesienie tych form ochrony przyrody³²⁴.

Zgodnie z zasadami ekologii oraz zasadami racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej i rybackiej prowadzona jest gospodarka łowiecka. W prawdzie w ustawie z dnia 13 października 1995 roku prawo łowieckie³²⁵, nie odnajdujemy bezpośrednich odniesień do planowania przestrzennego, niemniej jednak zagadnienia te odnieść można do ochrony przyrody. Gospodarka łowiecka prowadzona jest w obwodach łowieckich³²⁶, stanowiących obszar gruntu o ciągłej powierzchni, zamkniętej jej granicami, nie mniejszy niż 3000 ha, na którego obszarze istnieją warunki do prowadzenia łowiectwa³²⁷. Racjonalna gospodarka łowiecka realizowana jest w oparciu o roczne plany łowieckie i wieloletnie łowieckie plany hodowlane. Roczne plany łowieckie podlegają zatwierdzeniu przez właściwego nadleśniczego, w uzgodnieniu z Polskim Związkiem Łowieckim oraz, i to, co najbardziej nas interesuje, po zasięgnięciu opinii wójta (burmistrza, prezydenta). Spod obwodów łowieckich wyłączone są między innymi tereny w granicach administracyjnych miast.

³¹⁹ Pierwotny tekst ustawy zakładał, że ustanowienie tych form przyrody następowało w drodze rozporządzenia wojewody albo uchwały rady gminy, jeżeli wojewoda nie ustanowił tych form ochrony przyrody.

³²⁰ Wyrok WSA z dnia 22 października 2007 roku, II SA/Gi 270/07, Lex nr 509621.

³²¹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2009 r., nr I.0911/93/09, Dz. Urz. Mazow. 2009/212/6842.

³²² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2011 roku, II OSK 767/11, Lex nr 846007.

³²³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2010 roku, II OSK 1053/10, teza 2, Lex nr 694431.

³²⁴ Zob. art. 44 ustawy o ochronie przyrody.

³²⁵ Ustawa z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn. zm.).

³²⁶ Obwody łowieckie dzielą się na leśne obwody łowieckie, w których grunt leśny stanowi co najmniej 40% ogólnej powierzchni tego obszaru, oraz na obwody polne, w których grunt leśny stanowi mniej niż 40% ogólnej powierzchni tego obszaru. Podziału na obwody łowieckie oraz zmiany ich granic, uchwałą w obrębie województwa dokonuje właściwy sejmik województwa, po zasięgnięciu opinii regionalnego dyrektora Lasów Państwowych, Polskiego Związku Łowieckiego, właściwej izby rolniczej. Zob. art. 24 i 27 ustawy Prawo łowieckie.

³²⁷ Zob. art. 23 ustawy Prawo łowieckie.

Jak wynika z przedstawionej analizy, regulacje zawarte w przepisach odrębnych, mające odniesienie do procesu tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są dość obszerne. Pamiętajmy jednak, że ich uwzględnienie stanowi ważny element w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, oraz zapewnia realizację nałożonych na gminę zadań. Oczywiście, nie w każdej procedurze planistycznej sięgniemy do identycznych przepisów odrębnych, gdyż każdy teren ma odmienne uwarunkowania przyrodnicze. Niemniej jednak należy uznać, że nasze prawodawstwo, uwzględniające także regulacje europejskie, realizuje konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju.

5. Zmiana przeznaczenia terenów

5.1. Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej

Nieodzownym elementem procedury tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Instytucja zmiany przeznaczenia terenów zastrzeżona jest głównie na rzecz procedury tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, choć pewne jej elementy przewidziane są także dla procedury opracowania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Wprowadzając tę instytucję, ustawodawca określił zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych w procedurze planistycznej, jakże ważne dla całego systemu ochrony środowiska. Tym samym wyznaczył wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi) kolejne zadanie w zakresie ochrony środowiska.

Ochrona gruntów rolnych i leśnych przejawia się przede wszystkim ilościowym ograniczeniem ich przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne. O przeznaczeniu tym obligatoryjnie przesądzają zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem jednym z zadań planowania przestrzennego jest ustalenie przeznaczenia terenu na określone cele oraz zasad jego zagospodarowania. Ustalenie tych zasad leży w gestii gminy, gdyż jako gospodarz terenu jest odpowiedzialna za zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i rozwój gospodarczy terenu.

Ustalając przeznaczenie poszczególnych terenów w procedurze planistycznej, organy gminy są związane normami nakazującymi uwzględnienie ochrony gruntów rolnych i leśnych. Decydując o przeznaczeniu poszczególnych terenów, gmina wykonuje uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dwa dokumenty planistyczne, którymi są: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Oba opracowania zawierają wskazania odnoszące się do ustalenia oraz ochrony obszarów rolnych i leśnych, pomimo że ustawodawca dla każdego z tych dokumentów przewidział odrębną funkcję do spełnienia. Dokonajmy więc analizy tej materii w poszczególnych etapach tworzenia dokumentów planistycznych³²⁸.

³²⁸ I. Derucka, *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 87 i n.

Pierwszym dokumentem jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Stanowi ono wyraz prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej³²⁹. W myśl wcześniejszych poglądów doktryny zawarte w nim normy, określające w szczególności „kierunki i sposoby działania organów i jednostek pozostających w systemie organizacyjnym aparatu gminy dają podstawę do określenia go mianem aktu kierownictwa wewnętrznego”³³⁰. Pogląd ten znalazł potwierdzenie w orzecznictwie NSA³³¹. Jest jednak bardzo ważnym dokumentem planistycznym, gdyż poprzedza uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przyjmując za P. Kwaśniakiem, jest aktem zarówno przewodnim, jak i inspirującym zamierzenia planistyczne³³². Dlatego też celowe wydaje się wprowadzenie przez ustawodawcę norm prawnych, zawartych w art. 87 ust.4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które nakładają na gminę obowiązek sporządzenia studium. W swej merytorycznej treści studium zawiera uwarunkowania i kierunki. W katalogu zawartości treści studium odnajdujemy także odniesienia do stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej³³³. Ponadto określenie obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne³³⁴ oraz kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej³³⁵. Identyczne postanowienia, co do wymogów dotyczących stosowania standardów przy sporządzaniu ustaleń części tekstowej studium, zawiera w § 6 pkt 6 rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2004 roku Ministra Infrastruktury w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy³³⁶. Na uwagę zasługuje fakt, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego. Jak słusznie zauważył NSA, nie mogą być jednak przenoszone wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz oczywiście jest, że nie mogą być ze sobą sprzeczne. „Przeznaczenie terenu w studium nie jest tym samym, co przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, inne są bowiem jego skutki. Przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnątrznie obowiązującym w gminie, będzie miało znaczenie przy uchwalaniu planu. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie, który jest prawem miejscowym wywoływać już będzie skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy”³³⁷.

³²⁹ M. Górski, *Nowe instrumenty prawne w zagospodarowaniu przestrzennym – studia kierunków i uwarunkowań*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIII, s. 72.

³³⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6, s. 53.

³³¹ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 roku, II SA 1960/00, Lex nr 81967.

³³² P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...* s. 59. Zob. też R. Hauser, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, M. Rzażewska, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym...*, s. 4.

³³³ Zob. art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁴ Zob. art. 10 ust. 3 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁵ Zob. art. 10 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³³⁶ Dz. U. Nr 118, poz. 1233.

³³⁷ Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 roku, II OSK 1028/07, Lex nr 384313.

Kolejnym więc dokumentem planistycznym, odnoszącym się do kwestii ochrony gruntów rolnych i leśnych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jako główny akt planistyczny, w odróżnieniu od studium, ma charakter normatywny i zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest przepisem gminnym powszechnie obowiązującym³³⁸. Sporządza się go fakultatywnie dla obszaru gminy lub jej części, dlatego też niedopuszczalna jest skarga na bezczynność organów gminy w tym zakresie. Na taki właśnie stan rzeczy w swoim postanowieniu wskazał WSA³³⁹. Zaznaczmy, że to właśnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest instrumentem prawnym, za pomocą którego następuje kompleksowe rozwiązanie problemów związanych z kształtowaniem przestrzeni³⁴⁰.

Wiemy, że procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odbywa się w oparciu o przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zachowanie wymaganej kolejności opracowania planu miejscowego nie jest przypadkowe. Naruszenie zasad sporządzania tego dokumentu oraz istotne naruszenie trybu jego opracowania, jak również naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały organów gminy³⁴¹. A właśnie jednym z wymogów procedury planistycznej jest uzyskanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne³⁴². Dał temu wyraz NSA³⁴³, wskazując, że zgodę tę wydaje właściwy organ administracji rządowej. Brak zgody uniemożliwia dokonanie odrolnienia gruntu rolnego, jest bowiem naruszeniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Stopień tego naruszenia zobowiązuje do wyeliminowania z obrotu prawnego części dokumentu planistycznego, dotkniętej naruszeniem prawa. Stanowi to o naruszeniu trybu sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i skutkuje nieważnością tej części uchwały, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Identyczne stanowisko w swoim wyroku z dnia 25 maja 2009 roku zawarł także NSA uznając że, „brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów rolnych na cele inne niż rolnicze skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny”³⁴⁴.

Aby zatem plan miejscowy funkcjonował w obrocie prawnym, wójt zobligowany jest do wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, oczywiście jeżeli grunty wymagają takiej zgody, bowiem to właśnie w trakcie trwania procedury planistycznej należy dokonać tych

³³⁸ T. Bąkowski, *Procesowe aspekty sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, t. VIII, Gdańsk 2000, s. 57.

³³⁹ Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 roku, II ASB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005/2/40.

³⁴⁰ M.A. Król, *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8, s. 52.

³⁴¹ Zob. art. 28 ust 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴² Zob. art. 17 pkt 6 lit. c) ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

³⁴³ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 roku, II OSK 1379/07, Lex nr 356085.

³⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 roku, II OSK 1900/08, „Wspólnota” 2009, nr 23/39.

czynności. Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Stanowisko takie zostało poparte wyrokiem WSA³⁴⁵, z którego wynika zakaz etapowego obejmowania miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego terenów rolnych i leśnych. Obowiązek opracowania jednego planu dla całego kompleksu gruntów, które mają być przeznaczone na cele nierolnicze lub nieleśne reguluje wprost ustawa. Potwierdza to racjonalne gospodarowanie tymi obszarami. W tym miejscu przypomnienia wymaga fakt, że plan nie może rozstrzygać o przeznaczeniu gruntów, zarówno rolnych jak i leśnych, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego przyszłymi ustaleniami tego planu³⁴⁶.

Wydaje się, iż mocno uregulowana prawnie pozycja planu miejscowego daje podstawę przypuszczać, że to właśnie w tym dokumencie, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonuje się zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁴⁷.

5.2. Pojęcie gruntów rolnych i leśnych

Stosownie do treści art. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji jako nieużytki³⁴⁸, a w przypadku ich braku inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej³⁴⁹. Przeznaczeniem gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest ustalenie

³⁴⁵ Wyrok WSA z dnia 7 września 2005 roku, IV SA/Wa 182/05, Lex nr 192930.

³⁴⁶ Wyrok WSA z dnia 9 maja 2006 roku, II SA/Kr 780/05, OwSS 2007, nr 1, poz. 11.

³⁴⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

³⁴⁸ Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454) nieużytki to: a) niezakwalifikowane do użytków ekologicznych bagna (błota, topieliska, trzęsawiska, moczary, rojsty), piaski (piaski ruchome, plaże nieurządzone, piaski nadbrzeżne, wydmy), naturalne utwory fizjograficzne (urwiska, strome stoki, uskoki, skały, rumowiska), b) nieprzeznaczone do rekultywacji wyrobiska po wydobywaniu kopalni.

³⁴⁹ „Przydatność produkcyjną gruntów określa się według gleboznawczej klasyfikacji gruntów, przez którą rozumie się prawnie uznany system bonitacji gruntów (gleb)”. W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów...* 1998, s. 34. Stosownie do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 roku w sprawie klasyfikacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 97 z późn. zm.) wyróżniamy: 1) grunty orne (klasa I – gleby orne najlepsze, klasa II – gleby orne bardzo dobre, klasa III a i b – gleby orne średnio-dobre, klasa IV a i b – gleby orne średnie, klasa V – gleby orne słabe, klasa VI – gleby orne najslabsze, 2) użytki zielone klasy I – VI, 3) grunty pod lasami klasy I – VI. Grunty rolne i leśne obejmuje się gleboznawczą klasyfikacją gruntów, przeprowadzoną w sposób jednolity dla całego kraju na podstawie urzędowej tabeli klas gruntów. Prowadzenie gleboznawczej klasyfikacji gruntów ustawodawca powierzył starostom. W przypadku zmiany profilu użytkowania gruntu, ponowną klasyfikację przeprowadza się na wniosek i koszt właściciela. Stosowny wniosek należy złożyć u starosty, który wszczynając postępowanie administracyjne i złożony wniosek przekazuje do wybranego przez wnioskodawcę klasyfikatora, gdyż to właśnie projekt klasyfikacji gruntu opracowuje klasyfikator (gleboznawca). Może on podnieść lub obniżyć klasę badanego gruntu. Obowiązkiem klasyfikatora jest określenie typów i klasy gleby oraz ustalenie na gruncie konturów poszczególnych typów gleb i konturów klas gleb wraz ze sporządzeniem potrzebnej dokumentacji. Z dokonanych czynności klasyfikator sporządza protokół i wraz z niezbędną dokumentacją przekazuje do starosty. Wydana przez starostę decyzja stanowi podstawę do dokonania zmiany klasy gruntu. Wyniki klasyfikacji powinny być naniesione na mapę i do rejestru klasyfikacyjnego. Gleboznawcza klasyfikacja gruntów jest wykonywana na koszt

innego niż rolniczy lub leśny sposób użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposób użytkowania gruntów leśnych³⁵⁰. Stosownie do treści ustawy ochrona gruntów rolnych polega na: a) ograniczeniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, b) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, c) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, d) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, e) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. W wyroku z dnia 22 października 2008 roku NSA stwierdził, że „do opisanego przeznaczenia terenów o charakterze rolniczym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie muszą być literalnie przytaczane określenia zawarte w art. 2 ustawy z 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gdyż ustalając przeznaczenie konkretnych terenów, należy uwzględnić ich specyfikę i dotychczasowy sposób zagospodarowania”³⁵¹. Ustawodawca nie zapominał także o wyraźnym określeniu przedmiotowości ochrony gruntów leśnych, wskazując, iż polega ona na: a) ograniczeniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, b) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym w skutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, c) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, d) poprawieniu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżenia ich produktywności, e) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi³⁵².

W tym miejscu należy określić pojęcie gruntów rolnych i leśnych. Definicje te odnajdujemy w omawianej ustawie. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy są grunty: 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne³⁵³, 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, 6) pracowniczych ogrodów

Skarbu Państwa w przypadkach gdy nastąpiła trwała zmiana sposobu użytkowania, spowodowana przyczynami nieleżącymi bezpośrednio po stronie właściciela (klęska żywiołowa, melioracja, rekultywacja gruntów).

³⁵⁰ Zob. art. 4 pkt. 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁵¹ Wyrok II OSK 567/08, Lex nr 511478.

³⁵² Zob. art. 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁵³ Użytki rolne dzieli się na: 1) grunty orne (R), 2) sady (S) wraz z symbolem odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym założony został sad, np. S-R, S-L, S-Ps, 3) łąki trwałe (Ł), 4) pastwiska trwałe (Ps), 5) grunty rolne zabudowane (B) wraz z symbolem odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B-R, B-L, 6) grunty pod stawami (Wsr), 7) rowy (W). Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).

działkowych i ogrodów botanicznych, 7) pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, 9) torfowisk i oczek wodnych, 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków. Natomiast przez grunty leśne³⁵⁴ ustawodawca rozumie grunty zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, jak również grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych oraz, odsyłając nas do kolejnej ustawy, grunty określone jako lasy w przepisach o lasach. Z treści art. 3 ustawy o lasach³⁵⁵ wynika, że lasem jest grunt: a) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej, stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków, b) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Jak już była o tym mowa, przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wprost mówi o przeznaczeniu wymagającym zgody. Zwróćmy więc uwagę, że chodzi tu o tylko takie przeznaczenie, które tej zgody wymaga. A grunty wymagające zgody dla zmiany przeznaczenia ich na cele nierolnicze i nieleśne określa wyczerpująco art. 7 ust.2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Z treści wspomnianego artykułu wynika rozróżnienie gruntów rolnych i leśnych oraz, na co zwrócił uwagę W. Radecki, wyraźnie uprzywilejowana pozycja gruntów leśnych. „Przy przeznaczaniu gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne powierzchnia przeznaczanego gruntu leśnego nie ma znaczenia, ustawodawca nie wprowadził żadnej minimalnej normy obszarowej, od której zaczynałby się obowiązek uzyskania zgody.

³⁵⁴ Użytki gruntów leśny oraz zadrzewionych i zakrzewionych dzieli się na: a) lasy (Ls), b) grunty zakrzewione i zadrzewione (Lz), lub, w przypadku zadrzewień śródpolnych, zaistniałych na gruntach objętych klasyfikacją gleboznawczą – symbolem złożonym z liter Lz oraz symbolem odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, np. Lz-R, Lz-Ł. Rozporządzenie przywołane w przypisie 351. Podobnie jak w przypadku zmiany (aktualizacji) klasy gruntów, dokonuje się także aktualizacji użytków gruntów. Właściciel gruntu zobowiązany jest do zgłoszenia właścicielowi staroście wszelkich zmian danych, objętych ewidencją gruntów i budynków. Tak więc to na właścicieli gruntu spoczywa obowiązek złożenia wniosku o aktualizację zapisów w operacie ewidencji gruntów. Wraz z wnioskiem należy złożyć niezbędną dokumentację geodezyjną, pozwalającą na potwierdzenie tego faktu. Dokumentację tę przygotowują osoby posiadające uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnych funkcji w dziedzinie geodezji i kartografii. Wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych jest zobowiązany po wykonaniu prac przekazać powstałe materiały lub informacje o tych materiałach do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Wydana przez starostę decyzja sankcjonuje nowy stan faktyczny i prawny użytków gruntu (ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).

³⁵⁵ Ustawa z dnia 28 września 1991 roku (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).

Jeżeli jest to grunt leśny, zgoda jest wymagana zawsze³⁵⁶. Wyraża ją, w stosunku do gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, minister właściwy do spraw ochrony środowiska, bądź upoważniona przez niego osoba. Będą to więc grunty pozostające w zarządzie Państwowych Gospodarstw Leśnych, Lasy Państwowe, ale także grunty leśne³⁵⁷ pozostające w zarządzie parków narodowych, wchodzące w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, będące w użytkowaniu wieczystym na mocy odrębnych przepisów. Zgodę na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nierolnicze i nieleśne wyraża także marszałek województwa po uzyskaniu opinii izby rolniczej, jeżeli stanowi on np.: własność gminy, osoby fizycznej, osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej, a więc w stosunku do gruntów pozostałych³⁵⁸.

5.3. Wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych

Natomiast przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje po wyrażeniu zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi. Ustawodawca wskazał tu, w przeciwieństwie do gruntów leśnych, wielkość przeznaczanej powierzchni, której zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha. Dodajmy jeszcze, że dotyczy to użytków rolnych klasy od I do III³⁵⁹.

Z wnioskiem o wyrażenie rzeczowej zgody występuje wójt (burmistrz, prezydent). Stosownie do zapisów art. 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, chodzi o wniosek kierowany do ministra właściwego do spraw rozwoju wsi w przypadku użytków rolnych klasy I – III, których obszar przekracza 0,5 ha, położonych poza granicami administracyjnymi miast oraz, wniosek kierowany do ministra właściwego do spraw środowiska w stosunku do gruntów leśnych bez względu na obszar. Przedmiotowy wniosek wójt (burmistrz, prezydent) składa za pośrednictwem marszałka województwa, który dołącza własną opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie 30 dni. Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych, będących jednocześnie własnością Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent) dołącza także opinię dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych lub opinię Dyrektora Parku, w odniesieniu do gruntów parków narodowych³⁶⁰. Oczywiście wniosek taki powinien odpowiadać ustawowo przewidzianym wymaganiom. Dlatego też w swej treści powinien zawierać: 1) uzasadnienie potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów rolnych bądź leśnych, 2) wykaz powierzchni tych gruntów i ich granic, z uwzględnieniem klas bonitacyjnych gruntów rolnych i typów siedliskowych gruntów leśnych, 3) ekonomiczne uzasadnienie projektowanego przeznaczenia, uwzględniające w szczególności sumę należności³⁶¹ i opłat

³⁵⁶ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów...*, s. 65.

³⁵⁷ Art. 4 ustawy o lasach.

³⁵⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów...*, 2009, s. 65.

³⁵⁹ Zob. art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁶⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów...*, 2009, s. 66 i 88.

³⁶¹ Przez pojęcie należności należy rozumieć jednorazową opłatę z tytułu trwałego wyłączenia gruntów z produkcji. Art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

rocznych³⁶² za grunty projektowane do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz, przewidywany rozmiar strat, jakie poniesie rolnictwo i leśnictwo w wyniku ujemnego oddziaływania inwestycji lokalizowanych na gruntach projektowanych do przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, 4) stosowną mapę gminy lub miasta z oznaczeniem gruntów zabudowanych (z wyjątkiem gruntów leśnych, określanych jako lasy w przepisach o lasach oraz gruntów rolnych z posadowionymi nań budynkami i urządzeniami służącymi produkcji rolniczej), wykonane w skali zgodnej ze skalą planu zagospodarowania. W odniesieniu do gruntów leśnych mapa stanowiąca załącznik do wniosku zawiera treść mapy gospodarczej lasów. W przypadku wniosku o zgodę na cele inwestycji górniczych, dotyczącego gruntów o obszarze ponad 10 ha należy także dostarczyć wariantowe rozwiązania w zakresie rekultywacji i zagospodarowania gruntów w trakcie i po zakończeniu działalności przemysłowej, określające dla każdego wariantu koszty rekultywacji i zagospodarowania oraz straty, które poniesie rolnictwo i leśnictwo. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, organ wyrażający zgodę może odstąpić od wymogu przedkładania uzasadnienia ekonomicznego oraz rozwiązań wariantowych w stosunku do gruntów przeznaczonych na cele górnicze o obszarze ponad 10 ha. Może jednak zażądać złożenia wniosku w kilku wariantach, przedstawiających różne kierunki projektowanego przestrzennego rozwoju zabudowy³⁶³. Jak podkreślił w swoim wyroku WSA³⁶⁴, złożonego wniosku „Minister nie ocenia z punktu widzenia słuszności bądź prawidłowości zamierzeń urbanistycznych miasta czy gminy, które mają być realizowane na terenie objętym wnioskiem, ale z punktu widzenia ochrony zwartej przestrzeni rolniczej, uwzględniając również szanse ochrony określonych gruntów rolnych, położonych w granicach miast, przed naporem urbanizacji”.

5.4. Tryb udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne

Uzyskanie wymaganej zgody odbywa się w trybie postępowania administracyjnego. Pogląd taki został wyrażony przez NSA³⁶⁵, który potwierdził, że w toku tych czynności zostaje załatwiona sprawa co do jej istoty, gdyż spełnione zostają wymogi określone w art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego³⁶⁶. Zgoda na zmianę przeznaczenia omawianych gruntów stanowi władcze rozstrzygnięcie właściwego organu. Decyzja ta nie ma charakteru decyzji związanej, gdyż to organ bada, czy dana zmiana przeznaczenia terenu jest zasadna. Ocena sytuacji faktycznej pozostawiona została więc uznaniu

³⁶² Jest to opłata roczna z tytułu użytkowania na cele nierolnicze lub nieleśne gruntów wyłączonych z produkcji, w wysokości 10% należności, uiszczana: w razie trwałego wyłączenia – przez lat 10, a w przypadku nietrwałego wyłączenia – przez okres tego wyłączenia, nie dłużej jednak niż przez 20 lat od chwili wyłączenia tych gruntów z produkcji. Art. 4 pkt 13 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁶³ Zob. art. 7 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁶⁴ Wyrok WSA z dnia 12 lipca 2004 roku, II SA 1139/03, Lex nr 158883.

³⁶⁵ Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 roku, II SA 995/99, ONSA 2000, nr 4, poz. 173.

³⁶⁶ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

właściwego organu. Można przypuszczać, że ustawodawca zdał się tu na fachową wiedzę organu prowadzącego to postępowanie. Organ administracyjny prowadzi własne postępowanie administracyjne, w ramach którego ma obowiązek wnikliwego i wszechstronnego rozstrzygnięcia sprawy³⁶⁷. Oczywiście, oprócz rzetelnie przeprowadzonego postępowania dowodowego, powinien także kierować się ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego. Postępowanie prowadzone w sprawie wyrażenia zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych nie jest wyrazem współdziałania organów wynikającym z art. 106 kodeksu postępowania administracyjnego, lecz uznaniowym rozstrzygnięciem sprawy przez właściwy organ. Teza powyższej treści została wyrażona w wyroku NSA³⁶⁸. Domniemać więc należy, że władczo wydane rozstrzygnięcie stanowi podstawę do dokonania zmian w przyszłym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rzeczowe postępowanie toczy się w związku z uchwaleniem planu miejscowego i jak podkreśla W. Radecki jest fragmentem procedury uchwalania tego planu³⁶⁹. Przypomnijmy, iż „uznanie administracyjne występuje w przypadkach, w których w przepisach prawnych stanowi się, że organ administracyjny «może» podjąć w sprawie rozstrzygnięcie a nie ma w nich nakazu lub zakazu ustalenia określonej treści rozstrzygnięcia”³⁷⁰. Pamiętajmy jednak, że załatwienie sprawy przez wydanie takiej właśnie decyzji uznaniowej nie oznacza dowolności działania organu³⁷¹.

Obecnie, bez wątplenia, co potwierdza przedstawiona wyżej linia orzecznictwa, wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Warto jednak wspomnieć, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, regulującym kwestie ochrony gruntów rolnych i leśnych³⁷², pojawiło się stanowisko, że zarówno zgoda, jak i odmowa odpowiednich organów administracji rządowej na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych na cele nierolnicze (lub nieleśne) nie są decyzjami administracyjnymi³⁷³. Dziś już wiemy, że stanowisko to jest odmienne.

Ustawowo uregulowany tryb postępowania administracyjnego w sprawie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne poprzedza zapisanie zmian przeznaczenia tych gruntów w przyszłym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody przez właściwy organ jest więc działaniem poprzedzającym uchwalenie planu³⁷⁴. Co więcej, stanowi podstawę do dokonania zmian w zapisach planu przestrzennego, a tym samym w przepisach prawa miejscowego. Zakładając, iż

³⁶⁷ Wyrok WSA z dnia 27 lutego 2007 roku, IV SA/Wa 2453/06, Lex nr 319161.

³⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 roku, II SA 1726/99, Lex nr 55334.

³⁶⁹ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów...*, 2009, s. 67.

³⁷⁰ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. C.H. BECK, Warszawa 2000, s. 412.

³⁷¹ Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrejonalna*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004, s. 82.

³⁷² Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 z późn. zm.).

³⁷³ E. Klat, L. Klat-Wertelecka, *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, „Rejent” 1996, nr 9 (65), s. 77.

³⁷⁴ Uzasadnienie wyroku NSA z dnia 24 lutego 1987 roku, IV SA 915/85, ONSA 1987, nr 1, poz. 19.

gmina decyduje o przeznaczeniu terenów na określone cele, rodzi się pytanie o zagrożoną konstytucyjnie samodzielność gminy. Jak podkreśla A. Błaś samodzielność ta budowana jest w oparciu o takie elementy, jak: prawo do wykonywania zadań własnych, podmiotowość jednostki, niezależność wobec państwa i administracji państwowej czy też władztwo jednostki samorządu terytorialnego³⁷⁵. Według Z. Niewiadomskiego pojęcie samodzielności planistycznej gminy pokrywa się z pojęciem władztwa planistycznego³⁷⁶. Władztwo planistyczne w tym przypadku rozumiane jest jako ustawowe upoważnienie organów gminy do określania w sposób jednostronny i władczy przeznaczenia gruntów położonych na obszarze działania gminy oraz określania zasad ich zagospodarowania, niezależnie od tego, do kogo te grunty należą³⁷⁷. Tak pojmowane pojęcie władztwa przyjęło się nie tylko w literaturze, ale również w orzecznictwie. Stanowisko to w swoim wyroku zawarł NSA³⁷⁸, uznając, że: „mając wyłączną kompetencję do planowania miejscowego, gmina może, pod warunkiem, że działa w granicach prawa, samodzielnie kształtować sposób zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, jeżeli oczywiście tego władztwa nie nadużywa”. Tak więc we właściwości organów gminy pozostaje ustalenie przeznaczenia terenu pod określone funkcje. Ustalenie to mieści się w doktrynalnym pojęciu władztwa planistycznego gmin stanowiącego odmianę władztwa administracyjnego³⁷⁹. Ustalając przeznaczenie terenu, rada gminy samodzielnie określa funkcje, przesądzając o sposobie zagospodarowania terenu. Samodzielność ta doznaje jednak ograniczeń w przepisach prawa materialnego, którymi niewątpliwie są przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W tym przedmiocie gmina została pozbawiona możliwości swobodnego decydowania.

Pozostając nadal w temacie rozważań, dotyczących trybu udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, omówienia wymaga także następująca kwestia. Obowiązująca od dnia 1 stycznia 2009 roku nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁸⁰ wprowadziła, w art. 5b uregulowania wskazujące, że przepisów ustawy nie stosuje się do gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. *Prima face* nasuwa się skojarzenie, że użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast przestają być użytkami rolnymi i następuje przyzwolenie dla nieograniczonej zabudowy tych terenów. Zamiar ustawodawcy był nieco inny.

Zacznijmy jednak od analizy tego przepisu, a ściślej od ustalenia pojęcia „użytku rolnego”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa

³⁷⁵ A. Błaś, *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22 – 25 maja 2005, s. 18.

³⁷⁶ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu ...*, s. 27.

³⁷⁷ Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania...*, s. 48.

³⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 roku, IV S.A. 346/93, ONSA 1996, nr 3, poz. 125.

³⁷⁹ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 87.

³⁸⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 237, poz. 1657).

w sprawie ewidencji gruntów i budynków³⁸¹, użytki rolne dzielą się na: grunty orne (R), sady (S), łąki trwałe (Ł), pastwiska trwałe (Ps), grunty rolne zabudowane (B), grunty pod stawami (Wsr), rowy (W). I właśnie wobec tego rodzaju użytków rolnych, zaznaczmy raz jeszcze użytków rolnych położonych w granicach administracyjnych miast, nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W tym miejscu istotna uwaga. Jednak podjęcie działalności inwestycyjnej na, jak określił to W. Radecki miejskim użytku rolnym, wymaga spełnienia warunków wynikających m.in. z prawa budowlanego, prawa ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyrody. Ponadto wymagana jest zgodność z treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku, wymagane jest uzyskanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji³⁸². Postawmy pytanie następującej treści. Jakie więc rodzaje gruntów ustawodawca nie objął treścią art. 5b? W artykule tym mowa jest o gruntach rolnych stanowiących użytki rolne. Zgodnie z definicją ustawową³⁸³ gruntami rolnymi są także grunty rolne inne niż użytki rolne. I właśnie tych rodzajów gruntów, położonych w granicach administracyjnych miast, artykuł 5b ustawy nie wyłącza. Będą to więc grunty leśne, grunty rolne: a) pod stawami rybnymi, b) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami służącymi produkcji rolniczej, c) parków wiejskich, pod zadrzewieniami i zakrzewieniami, d) ogrodów działkowych i botanicznych, e) pod urządzeniami melioracji wodnych, przeciwpowodziowych, przeciwpożarowych, f) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, g) torfowisk i oczek wodnych, g) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych³⁸⁴. „Innymi słowy, miejskie grunty rolne inne niż użytki rolne i miejskie grunty leśne nadal podlegają rygorom ustawy o ochronie gruntów. Dopiero jeżeli takim gruntem jest użytek rolny położony w granicach administracyjnych miasta, to ustawy nie stosuje się i to niezależnie od klasy użytku”³⁸⁵.

5.5. Dokumenty o tematyce rolno-leśnej i ich wpływ na konstrukcję aktów planistycznych gminy

W dalszej części rozważań poświęconych materii gruntów rolnych i leśnych w procedurze planistycznej chciałabym rozważyć, bardzo ważną w mojej ocenie, kwestię dodatkowo sporządzanych dokumentów, które niewątpliwie mają wpływ na ochronę tych gruntów. Co prawda regulacje te zawarte są w innych, niż omawiane do tej pory, przepisach prawnych, lecz myślę, że ich przydatność poznawcza ma wpływ na realizację uwzględniania ochrony gruntów rolnych i leśnych przez gminę przy konstruowaniu aktów planistycznych.

³⁸¹ Rozporządzenie z dnia 29 marca 2001 roku (Dz. U. Nr 38, poz. 454).

³⁸² W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, 2009, s. 61.

³⁸³ Zob. art. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁸⁴ Zob. art. 2 ust. 1 pkt 2–10, pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

³⁸⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...* 2009, s. 60.

Przypomnijmy, że jednym z elementów treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest kształtowanie rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie formułuje jednak tego pojęcia. Aby uściślić jego treść sięgnę do Wytycznych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi³⁸⁶, w których czytamy, że „uporządkowanie rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej polegać powinno na trwałym określeniu sposobu użytkowania gruntów w kierunku rolnym bądź leśnym”. Tak więc wyodrębnienie przestrzeni rolno-leśnej na terenie danej gminy, powinno być dokonane przez wyznaczenie linii rozgraniczającej lasy oraz grunty przewidziane do zalesienia od gruntów przeznaczonych wyłącznie na cele rolne. Przyjmując terminologię związaną z urządzeniem terenów rolnych, stosuje się pojęcie granicy rolno-leśnej. „Granica rolno-leśna jest to linia zamykająca kontur gruntowy, określający perspektywiczny sposób rolniczego lub leśnego użytkowania gruntów”. Powinna być ona dostosowana do warunków przyrodniczych, rzeźby terenu i jakości gleb.

Użytkowanie wspomnianych gruntów nabiera ważnego znaczenia ze względu na uporządkowanie przestrzeni rolno-leśnej oraz planowanego w Krajowym Programie Zwiększenia Lesistości³⁸⁷ powiększenia powierzchni lasów. Problematyka zwiększenia lesistości ujęta jest także w Polityce Leśnej Państwa, jako jeden z istotnych celów i priorytetów tej polityki, zgodnie z którym powiększeniu zasobów leśnych towarzyszą programy „wprowadzania systemów zadrzewień, zakrzewień i plantacji drzew, jako ważnego substytutu lasu w rolniczej przestrzeni produkcyjnej [...]”³⁸⁸. Omawiane zagadnienie

³⁸⁶ Wytyczne Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 lipca 2003 roku, w sprawie ustalania granicy rolno-leśnej, *passim*, www.bip.minrol.gov.pl (27.09.2013.)

³⁸⁷ Opracowany został pod kierunkiem dra inż. Bogdana Łonkiewicza. Przyjęty uchwałą Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 1995 roku. Zaktualizowany 2003 roku przez Ministerstwo Środowiska. W programie założono wzrost zalesień gruntów rolnych w latach 1995 – 2020. Wyznaczono trzy etapy realizacji tego programu w rozbiciu na lata: I etap 1995 – 2000, II etap 2001 – 2010, III etap 2011 – 2020. Przewiduje się, iż w II etapie zakończone powinny zostać prace nad opracowywaniem granicy polno-leśnej dla wszystkich gmin w kraju, jak również powinien być to etap dalszego dostosowania rozwiązań prawnych z zakresu finansowania zalesień do zmieniającej się sytuacji. J. Malczyk, J. Świeżak, *Krajowy program zwiększania lesistości w systemie lokalnego planowania przestrzennego w Polsce*, Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej, Zeszyt 8 (19) 2008, s. 293 i 295. Wprawdzie program ten został zaakceptowany do realizacji przez Radę Ministrów, jednak nie stał się programem rządowym. Decydującym tego powodem był brak zagwarantowania środków finansowych na jego realizację. *Krajowy Program Zwiększenia Lesistości, Modyfikacja 2003*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa-maj 2003, s. 2.

³⁸⁸ Dokument ten przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 22 kwietnia 1997 roku. Jako partnerów w realizacji tej polityki wymienia zarówno prywatnych właścicieli i zarządców lasów, jak również organy administracji wojewódzkiej – w zakresie polityki przestrzennego zagospodarowania terenu województw, oraz administracji lokalnej i samorządy „w zakresie bezpośredniej współpracy z nadleśnictwami i wzajemnej partycypacji w procesach planistycznych (plany urządzenia lasów, plany zagospodarowania przestrzennego gmin, plany ochrony parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych)”. *Polityka Leśna Państwa*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wyd. Świat, Warszawa 1997, s. 5 i 8.

ujęte zostało także w „Koncepcji Polityki Zagospodarowania Kraju 2030”³⁸⁹ oraz w „Polityce Ekologicznej Państwa [...]”³⁹⁰.

Stosownie do wspomnianych wytycznych ministra, opracowanie techniczne granicy rolno-leśnej wykonują Wojewódzkie Biura Geodezji i Terenów Rolnych. Prace te zlecone mogą być też innym podmiotom, wyłonionym w postępowaniu przetargowym. Oczywiście, podmioty te spełnić muszą wymogi określone rozporządzeniem w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędniowych³⁹¹.

Jako pierwszy, dodatkowo sporządzany dokument wymienię „Plan Urzędniowo-Rolny”. Praktyka wskazała, że coraz więcej gmin posiada tego rodzaju dokument. Podstawę rozpoczęcia prac nad takim dokumentem stanowi uchwała danej rady w sprawie przystąpienia do jego opracowania oraz porozumienie zawarte, o czym wspomniałam wcześniej, z właściwym Wojewódzkim Biurem Geodezji i Terenów Rolnych³⁹². Zabiegami urzędniowo-rolnymi należy obejmować rolniczą przestrzeń produkcyjną z pominięciem terenów wskazanych do wyłączenia pod inwestycje nierolnicze. Zagadnienia wchodzące w zakres planu urzędniowo-rolnego to przede wszystkim wielofunkcyjne i wszechstronne wskazanie działań korzystnych dla rozwoju wsi i gospodarstw rolnych, poprawa warunków życia oraz pracy mieszkańców wsi, ochrona i kształtowanie środowiska przyrodniczego, jak również kulturowego. Treść opracowania charakteryzuje kształtowanie krajobrazu i zachowanie dziedzictwa kulturowego, poprawę warunków wodnych i gospodarki wodnej, gospodarkę gruntami i kształtowanie struktury agrarnej, kierunki rozwoju produkcji rolnej oraz stopień zapotrzebowania na prace urzędniowo-rolne. Wszystkie te informacje zawarte są w formie tekstu, tabel, rysunków, map. Ustalenia planu urzędniowo-rolnego będą różnorodne w zależności od charakteru danej gminy oraz jej potrzeb. Zawierać mogą np.: odbudowę cieków melioracji podstawowych, odbudowę i konserwację rowów melioracji szczegółowych służących celom rolniczym, odbudowę oraz budowę stawów hodowlanych i zbiorników małej retencji, wykonanie zadrzewień wzdłuż istniejących lub projektowanych dróg transportu rolnego, zarezerwowanie użytków rolnych z przeznaczeniem pod inwestycje nierolnicze (mieszkanio-we, usługowe, przemysłowe), informacje o uruchomieniu Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, który będzie stanowił przesłankę dla sukcesywnego wdrażania postępowania

³⁸⁹ W dniu 13 grudnia 2011 roku Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie przyjęcia „Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”.

³⁹⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016 (Dz. U. Nr 34, poz. 501).

³⁹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 roku (Dz. U. z 2012, poz. 949).

³⁹² Wykonanie tego rodzaju opracowania w znacznej mierze finansowane było z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych. Z dniem 1 stycznia 2011 roku fundusz ten został zlikwidowany ustawą o finansach publicznych. Fundusz ten dzielił się na terenowy i centralny. Środkami Funduszu centralnego dysponował minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Natomiast środkami Funduszu terenowego dysponował zarząd województwa (zob. uchylony rozdział 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych). W odniesieniu do gruntów leśnych funkcjonuje Fundusz Leśny uregulowany w rozdz. 8 ustawy o lasach.

kompleksowej przebudowy danej gminy w drodze scalania gruntów rolnych oraz źródeł finansowania tych prac³⁹³.

Kolejnym opracowaniem, które także kształtuje przestrzeń rolną oraz leśną, sporządzanym w ramach planu urzędniowo-rolnego jest „Projekt granicy rolno-leśnej”. Na całość opracowania składają się: a) krótka część opisowa zawierająca podstawy prawne oraz metodologię opracowania, jak również ogólną charakterystykę gruntów projektowanych do zalesienia, b) część tabelaryczna obejmująca wykaz działek ewidencyjnych proponowanych do objęcia granicami projektowanych kompleksów leśnych. W tabelach znajdują się również informacje o charakterze władania gruntami, powierzchni gruntów włączonych do kompleksów leśnych z uwzględnieniem użytku gruntu oraz klasy bonitacji, c) część kartograficzna, obejmująca fragmenty map ewidencyjnych w skali 1:5000 z wyróżnionymi kolorem projektowanymi kompleksami leśnymi i ich numeracją³⁹⁴. Dokument ten, w trakcie jego opracowania, przedłożony zostaje do konsultacji społecznej właścicielom gruntów na terenie danej gminy, instytucjom Nadleśnictwa, organom danej gminy oraz gminom sąsiednim, jeżeli przebieg granicy rolno-leśnej dotyka ich granic. Zebrane wnioski i uwagi poddane zostają analizie i w razie konieczności uwzględnione w projekcie przyszłego dokumentu. Tak przygotowane opracowanie przekazane zostaje do zaakceptowania radzie danej gminy i z pewnością stanowić może materiał źródłowy przy procedurze sporządzania studium gminnego.

Racjonalne uporządkowanie rolniczej przestrzeni produkcyjnej stwarza warunki pozwalające na kierowanie procesem zalesiania gruntów, a więc kolejnym zagadnieniem mającym wpływ na kształtowanie treści dokumentów planistycznych w materii ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Proces ten uregulowany jest w ustawie o lasach. Powiększenie zasobów leśnych następuje w wyniku zalesienia gruntów³⁹⁵ w sposób wskazany w planie urządzenia lasu³⁹⁶, ale określony w planie zagospodarowania przestrzennego. Wielkość zalesień, ich

³⁹³ Z. Sudryk, M. Sudryk, Z. Wac, A. Pacholek, D. Ziembicki, *Plan urzędniowo-rolny gminy Pieńsk*, Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych, Wrocław – lipiec 2009, *passim*.

³⁹⁴ Z. Sudryk, M. Sudryk, Z. Wac, *Projekt granicy rolno-leśnej Gminy Pieńsk*, Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Zielonych, Wrocław – lipiec 2009, *passim*.

³⁹⁵ Ustawa wskazuje, jakie grunty mogą być przeznaczone do zalesienia, są to: nieużytki, grunty rolne nieprzydatne do produkcji rolnej i grunty rolne nieużytkowane rolniczo oraz inne grunty nadające się do zalesienia, a w szczególności: a) grunty położone przy źródłiskach rzek lub potoków, na wododziałach, wzdłuż brzegów rzek oraz na obrzeżach jezior i zbiorników wodnych, b) lotne piaski i wydmy piaszczyste, c) strome stoki, zbocza, urwiska i zapadliska, d) hałdy i tereny po wyeksploatowanym piasku, żwirze, torfie i glinie (art. 14 ust. 2).

³⁹⁶ Plan urządzenia lasu lub uproszczony plan urządzenia lasu, są dokumentami, według których prowadzi się trwale zrównoważoną gospodarkę leśną. Plan urządzenia lasu jest podstawowym dokumentem gospodarki leśnej, opracowywanym dla określonego obiektu, zawierającym opis i ocenę stanu lasu oraz cele, zadania i sposoby prowadzenia gospodarki leśnej. Uproszczony plan urządzenia lasu to plan opracowywany dla lasu o obszarze co najmniej 10 ha, stanowiącego zwarty kompleks leśny, zawierający skrócony opis lasu i gruntów przeznaczonych do zalesienia oraz podstawowe zadania dotyczące gospodarki leśnej (art. 6 ust. 1 pkt 6, 7 ustawy o lasach). Plan urządzenia lasu opracowywany jest dla lasów stanowiących własność Skarbu Państwa. W pozostałych przypadkach sporządza się plany uproszczone. Zarówno plan urządzenia lasu, jak i uproszczony plan urządzenia lasu sporządza się na 10 lat. W przypadkach uzasadnionych stanem lasów okres ten może być krótszy. Plany te stają się podstawą do prowadzenia jakichkolwiek

rozmieszczenie oraz sposób realizacji określa, wspomniany już, Krajowy Program Zwiększenia Lesistości. Według art. 14 ust.4 ustawy o lasach obowiązek zalesiania gruntów ciąży na nadleśniczych w odniesieniu do gruntów będących w zarządzie Lasów Państwowych oraz na właścicielach lub użytkownikach wieczystych pozostałych gruntów. Koszt zalesienia gruntów, całkowity lub częściowy może zostać pokryty z budżetu państwa. Z przywileju tego skorzystać mogą właściciele lub użytkownicy wieczystości gruntów³⁹⁷. Zwracam na to uwagę, gdyż rozporządzenie w sprawie pomocy finansowej³⁹⁸, w § 3 wyraźnie wskazuje, iż płatność na zalesienia jest udzielana w stosunku do działek rolnych użytkowanych jako grunty orne, łąki trwałe, pastwiska trwałe albo sady, które zostały przeznaczone do zalesienia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto producent rolny, występując z wnioskiem o sporządzenie planu zalesień, dołącza wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczący działek ewidencyjnych, na których są położone działki rolne przeznaczone do zalesienia (§ 5).

Grunty przeznaczone do zalesienia, o czym była już mowa, określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (w przypadku jego braku decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu art. 14 ust. 1 i 3). Ponadto w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ustalenia zawarte w planie urządzenia lasu, odnoszące się do granic i powierzchni lasów, w tym lasów ochronnych³⁹⁹. W. Radecki określa plan urządzenia lasu (pełny i uproszczony) jako priorytetowy, gdyż to właśnie jego ustalenia zostają inkorporowane do planu miejscowego⁴⁰⁰. Podobny pogląd wyraził NSA, uznając plany urządzenia lasów za szczególnego rodzaju plany zagospodarowania przestrzennego takich terenów, zawierają bowiem one nie tylko charakterystykę, ale także wykaz powierzchni lasów i gruntów do zalesienia⁴⁰¹. W innym wyroku NSA czytamy, iż warunkiem przekazania przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa gruntów na rzecz Lasów Państwowych w celu ich zalesienia, jest przeznaczenie tych gruntów w aktualnym planie zagospodarowania przestrzennego do zalesienia⁴⁰². Aby zalesić grunt, musi być on wskazany w planie miejscowym jako obszar do zalesienia. Należy więc uznać, że przepisy te kierowane są do organów planistycznych gminy. „Organy planowania przestrzennego są związane ustaleniami planu urządzenia lasu, a zwłaszcza, że w planie zagospodarowania przestrzennego nie mogą one przewidywać rozwiązań niezgodnych z planem urządzenia lasu”⁴⁰³. Tak więc rola planów urządzenia

działań gospodarczych w obszarach leśnych po zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw środowiska. Plan urządzenia lasu sporządzają specjalistyczne jednostki lub inne podmioty wykonawstwa urzędowego. Zob. art. 18 ust. 1 i 2, art. 19 ustawy o lasach).

³⁹⁷ Zob. art. 14 ust. 5 ustawy o lasach.

³⁹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 z późn. zm.).

³⁹⁹ Zob. art. 20 ust. 1 ustawy o lasach.

⁴⁰⁰ W. Radecki, *Ustawa o lasach z komentarzem*, TNPOŚ, Wrocław 1999, s. 92 i n.

⁴⁰¹ Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2008 roku, I OSK 1077/07, Lex nr 496231.

⁴⁰² Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1997 roku, II SA/Gd 292/96, ONSA 1998, nr 2, poz. 51.

⁴⁰³ A. Lipiński, *Glosa...*, s. 72.

lasu ma charakter dokumentu dominującego. Jak wynika z rozporządzenia⁴⁰⁴ to właśnie przy sporządzaniu planów urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, uwzględnia się planowany w aktach prawa miejscowego sposób zagospodarowania lasu i jego otoczenia (§ 1 ust. 1 pkt 5). Można zatem uznać, że plan zagospodarowania przestrzennego, który pomija ustalenia planu urządzenia lasu jest wadliwy⁴⁰⁵.

Rola planów urządzenia lasu nabiera szczególnego znaczenia w zakresie ochrony obszarów Natura 2000. Sporządzenie tych dokumentów powinno się odbyć w taki sposób, aby w swojej treści obejmowały one działania ochronne dla zabezpieczenia terenów specjalnej ochrony ptaków oraz terenów ochrony siedlisk⁴⁰⁶. Plany urządzenia lasów dla terenów położonych w granicach obszaru Natura 2000, zawierające ustawowy zakres, stają się planami ochronnymi dla tej części obszaru Natura 2000⁴⁰⁷. Jeżeli obszar Natura 2000 jest położony na terenie zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, wówczas przy opracowaniu planu ochrony dla tego obszaru uwzględnia się treść planu urządzenia lasu. „Plan ochrony obszaru Natura 2000 ma charakter nadrzędny i musi być uwzględniony w planie urządzenia lasu”⁴⁰⁸. Ponadto ustanowienie planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000 wymaga uzgodnienia z dyrektorem regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych⁴⁰⁹.

Istotność planów urządzenia lasów jeszcze bardziej wzrosła w kontekście ustawy 3 października 2008 roku o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹⁰. Ta właśnie ustawa, w art. 46, wprowadziła obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko planów i programów m.in. w dziedzinie leśnictwa, wyznaczających ramy dla późniejszych realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Podkreślenia wymaga fakt, iż w zakresie sporządzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla planów urządzenia lasów, istniała rozbieżność w interpretacji treści wspomnianej ustawy⁴¹¹. Sprawa jednoznacznie została rozstrzygnięta w uzasadnieniu wyroku WSA, z którego wynika, „że plan urządzenia lasu

⁴⁰⁴ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. z 2012 r., poz. 1302).

⁴⁰⁵ W. Radecki, *Ustawa...*, s. 132.

⁴⁰⁶ P. Pawlaczyk, A. Jermaczek, *Natura 2000 – narzędzie ochrony przyrody*, WWF Polska, Warszawa 2004, s. 60.

⁴⁰⁷ D. Lebowa, *Prawne formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 368.

⁴⁰⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Difin, Warszawa 2008, s. 147.

⁴⁰⁹ B. Rakoczy, *Prawo ochrony przyrody*, C.H.BECK, Warszawa 2009, s. 44.

⁴¹⁰ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁴¹¹ Należy podkreślić, że plan urządzenia lasu nie wyznacza ram dla realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Jednak pamiętajmy, że trwale zrównoważoną gospodarkę leśną prowadzi się właśnie według planu urządzenia lasu, z uwzględnieniem ochrony lasów. Co prawda gospodarka leśna, w myśl zasady, nie prowadzi do niszczenia siedlisk, może najwyżej wpływać na stan ich zachowania, to jednak kształtuje leśne siedliska przyrodnicze i w związku z tym może wpływać na obszary Natura 2000. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, ZZ-7014-5a/09, czerwiec 2009, s. 2.

przed jego zatwierdzeniem wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, jeżeli na obszarze, dla którego plan urządzenia lasu został sporządzony, występuje obszar Natura 2000⁴¹². W kwestii tej wcześniejsze stanowisko zajął Trybunał Sprawiedliwości Komisji Wspólnot Europejskich⁴¹³. W lutym 2009 roku wprowadzone zostały także zmiany do Instrukcji Urządzenia Lasu⁴¹⁴. W wytycznych, będących załącznikiem do wspomnianej instrukcji, w ramach prac dotyczących sporządzenia planu urządzenia lasu dla nadleśnictw, zawarty został nakaz rozszerzenia dotychczasowego przebiegu konsultacji społecznych oraz przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a tym samym sporządzenia prognozy oddziaływania na środowisko.

Mówiąc o ochronie gruntów leśnych w procedurze planistycznej z jednoczesnym uwzględnieniem treści planu urządzenia lasu, nie sposób pominąć zagadnień odnoszących się do tworzenia lasów ochronnych. Ustawodawca przypisuje im funkcję lasów szczególnie chronionych⁴¹⁵. W celu ochrony zasobów przyrody w lasach oraz promocji trwale zrównoważonej gospodarki leśnej, wprowadza także możliwość ustanowienia leśnych kompleksów promocyjnych⁴¹⁶.

Reasumując wywody zawarte w niniejszym podrozdziale, zdecydowanie można powiedzieć, że w procedurze planistycznej zagadnienia dotyczące gruntów rolnych i leśnych mają istotne znaczenie prawne. Przyznajmy, że sformułowanie to jest retoryczne, gdyż kwestie te wynikają wprost z ustawy. Postawmy jednak pytanie: czy procedura planistyczna sprzyja ochronie gruntów rolnych i leśnych? Pozytywna odpowiedź na to

⁴¹² Wyrok WSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., IV SA/Wa 2036/08, Lex 529440.

⁴¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 20 listopada 2008 r., sprawa C-66/06 przeciwko Irlandii w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Stroną w charakterze interwenienta popierającego stronę pozwaną była Rzeczpospolita Polska. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2009/C 6/02.

⁴¹⁴ Zarządzenie Nr 12 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 9 lutego 2009 roku w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 kwietnia 2003 roku w sprawie instrukcji urządzenia lasu (ZU-7019-3/09).

⁴¹⁵ Uznanie lasu za las ochronny lub pozbawienie go tego charakteru następuje: a) w odniesieniu do lasów stanowiących własność Skarbu Państwa, decyzją właściwego ministra do spraw środowiska, na wniosek Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, zaopiniowany przez radę gminy, b) w odniesieniu do pozostałych lasów, decyzją starosty, po uzgodnieniu z właścicielem lasu i po zasięgnięciu opinii rady gminy. Status lasu szczególnie chronionego może być nadany lasom, które: a) chronią glebę przed zmywaniem lub wyjałowieniem, powstrzymują usuwanie się ziemi, obrywanie się skał lub lawin, b) chronią zasoby wód powierzchniowych i podziemnych, regulują stosunki hydrologiczne, c) ograniczają powstawanie lub rozprzestrzenianie się lotnych piasków, d) są trwale uszkodzone na skutek działalności przemysłu, e) stanowią drzewostany nasienne lub ostoje zwierząt i stanowiska roślin chronionych, f) mają szczególne znaczenie przyrodniczo-naukowe lub dla obronności, lub bezpieczeństwa Państwa, g) są położone w granicach administracyjnych miast i w odległości do 10 km od granic administracyjnych miast liczących ponad 50 tys. mieszkańców, w strefach ochronnych uzdrowisk i obszarach ochrony uzdrowiskowej, w strefie górnej granicy lasów (art. 15 i 16 ustawy o lasach).

⁴¹⁶ Leśne kompleksy promocyjne ustanawiane są w drodze zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych. Są obszarami funkcjonalnymi o znaczeniu ekologicznym, edukacyjnym i społecznym, dla których działalność określa jednolity program gospodarczo-ochronny, opracowany przez właściwego dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych. W ich skład wchodzi lasy będące w zarządzie Lasów Państwowych. Natomiast lasy wyłączone spod tego zarządu, mogą być włączone do leśnych kompleksów promocyjnych na wniosek właścicieli lasów (art. 13b ustawy o lasach).

pytanie nasuwa się już po analizie treści obowiązujących norm prawnych. Zwróćmy jednak uwagę, że omawiając procedurę planistyczną, wielokrotnie wskazywałam, że ochrona gruntów rolnych i leśnych następuje w planie miejscowym, sporządzanym zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wiemy także, że opracowanie planu miejscowego ma wyłącznie charakter fakultatywny. Ustawodawca nie nałożył na gminy obowiązku uchwalenia tego planu, a co za tym idzie przeprowadzenia procedury planistycznej. Tak więc, jeżeli gmina nie podejmie prac nad opracowaniem planu miejscowego, to zdecydowanie należy powiedzieć, że ochrona gruntów rolnych i leśnych w procesie tworzenia tego planu jest niemożliwa. W tym miejscu dodatkowego wyjaśnienia wymaga jeszcze kwestia odesłania do przepisów odrębnych, nakładających obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴¹⁷. Kolejne pytanie można więc sformułować następująco: czy przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowią przepisy odrębne w stosunku do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? W literaturze odnajdujemy poglądy przeczące. Pogląd taki, na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy, reprezentował W. Radecki, uznając, że żaden przepis nie wskazywał wprost na dopełnienie obowiązku sporządzenia planu w razie przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na inne cele⁴¹⁸. Z kolei stanowisko T. Bąkowskiego prowadzi do wniosku, że obowiązku sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego nie można wywodzić z postanowień w stosunku do obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić ów plan, w tym obszarów wymagających zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne⁴¹⁹. Zgadzam się z koncepcją W. Radeckiego, iż „nie chodzi tu o obowiązek sporządzenia planu miejscowego, ale o to, że jeżeli gmina zamierza przeznaczyć grunt rolny lub leśny na cele nierolnicze i nieleśne, to – o ile taka zmiana wymaga zgody przewidzianej w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów – sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest warunkiem dokonania zmiany przeznaczenia”⁴²⁰. Można więc uznać, że prawna konstrukcja ochrony gruntów rolnych i leśnych nie zawiera bezpośrednio sformułowanego obowiązku opracowania planu miejscowego. Istnieje jednak obowiązek sporządzenia studium gminnego, a określone w nim obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w przypadku prac nad planem zostaną uwzględnione. W efekcie końcowym ochrona gruntów rolnych i leśnych zostanie zrealizowana.

⁴¹⁷ Jeżeli uchwalenie planu miejscowego jest obowiązkowe, należy przystąpić do sporządzenia planu miejscowego po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia obowiązku. Dotyczy to obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² oraz obszarów przestrzeni publicznej (art. 10 ust. 3). Ustawa z dnia 4 lutego 1994 roku Prawo górnicze i geologiczne, art. 53 ust. 1, (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn. zm.), ustawa z dnia 7 maja 1997 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, art. 5 ust. 1, (Dz. U. Nr 41, poz. 412 z późn. zm.), ustawa z dnia 23 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, art. 16 ust. 6 (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

⁴¹⁸ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem*, TNPOŚ, Wrocław 1998, s. 39.

⁴¹⁹ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu ...* s. 64.

⁴²⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...* Warszawa 2009, s. 72.

6. Opracowanie ekofizjograficzne

Jednym z wymogów związanych z tworzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie wynikającym bezpośrednio z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest opracowanie ekofizjograficzne⁴²¹.

Wymóg opracowania wspomnianego dokumentu zostaje dopiero doprecyzowany w art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska⁴²², zgodnie z którym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uwzględnia się: 1) ustalania programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; 2) obszary występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż; 3) kompleksowe rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni; 4) konieczność ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej; 5) ochronę walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych; 6) potrzeby w zakresie zapobiegania ruchom masowym ziemi⁴²³ i ich skutkom; 7) inne potrzeby w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

Ponadto w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia. Określa się także sposób zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi.

Dokumentem potwierdzającym uwzględnienie tych wszystkich potrzeb jest właśnie opracowanie ekofizjograficzne, sporządzane stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań (ust. 4). W ustawie odnajdujemy definicję opracowania fizjograficznego, przez którą należy rozumieć dokumentację sporządzaną na potrzeby opracowań planistycznych,

⁴²¹ Opracowania ekofizjograficzne od dawna funkcjonowały w polskim systemie prawnym. Niezaprzeczalny fakt istnienia tych dokumentów potwierdzają dawne opracowania oraz zasoby Archiwów Państwowych. Pierwszym opracowaniem fizjograficznym (taką nazwę pierwotnie nosił ten dokument), był *Projekt sposobu użytkowania okolic Otwocka na podstawie właściwości fizjograficznych*, który w 1928 roku opracowany został przez S.Z. Różyckiego. Kolejnym opracowaniem w tej materii był projekt modelu *Warszawa Funkcjonalna* autorstwa J. Chmielewskiego i S. Syrkusa z 1934 roku. W roku 1938 S. Leszczycki przedstawił opracowanie pt.: *Region Podhala*, stanowiące podstawy geograficzne planu regionalnego. J. Minorski, *Środowisko przyrodnicze a gospodarka przestrzenna*, Arkady, Warszawa 1977, s. 19. Rys historyczny funkcjonowania tego dokumentu, wobec którego, wbrew licznym opiniom, narosły naprawdę bogate doświadczenia, a co za tym idzie także dość długa tradycja, przedstawiłam w rozdziale II, pkt 2 niniejszej pracy.

⁴²² Tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

⁴²³ Przez ruch masowy ziemi rozumie się powstające naturalnie lub na skutek działalności człowieka osuwanie, spęływanie lub obrywanie powierzchniowych warstw skał, zwietrzliny i gleby (art. 3 pkt 32a ustawy Prawo ochrony środowiska).

charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym tymi opracowaniami i ich wzajemne powiązania (ust. 5). W kwestii pojęcia „opracowanie ekofizjograficzne” wypowiedział się także WSA⁴²⁴, wskazując, że opracowanie to pełni funkcję informacyjną w pracach nad aktem planistycznym i nie może zastępować tego aktu ani pełnić funkcji rozstrzygającej. Innymi słowy, opracowanie ekofizjograficzne jest dokumentem analityczno-instrukcyjnym. Może wskazywać na wykorzystanie terenu z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych. Jeżeli na podstawie sporządzonego opracowania ekofizjograficznego zachodzi potrzeba zmian w ochronie systemu przyrodniczego, należy dokonać tych zmian przez skorygowanie zasad ochrony w treści dokumentów planistycznych. Niezgodne jest natomiast odesłanie do opracowania ekofizjograficznego w treści sporządzanych dokumentów planistycznych, albowiem dokument ten nie rozstrzyga o kwestii merytorycznej zawartości aktów planistycznych.

W celu precyzyjnego przygotowania opracowania fizjograficznego, zawarta została ustawowa delegacja dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia rodzajów, zakresów i sposobów jego wykonania. Z nałożonego obowiązku Minister Środowiska wywiązał się, wydając w dniu 9 września 2002 roku rozporządzenie w sprawie opracowań ekofizjograficznych⁴²⁵. Myślę, iż zakres opracowania ekofizjograficznego zaproponowany w tym rozporządzeniu daje podstawy do stwierdzenia, że problematyka przyrodnicza w planowaniu przestrzennym ujęta jest dość szeroko. Prześledźmy zatem postanowienia rozporządzenia.

Treść rozporządzenia wyróżnia opracowanie podstawowe, które sporządza się przed podjęciem prac nad projektem planu zagospodarowania przestrzennego (§ 3 ust. 1). Wymienia także opracowanie problemowe, wykonywane w przypadku konieczności bardziej szczegółowego rozpoznania cech wybranych elementów przyrodniczych lub określenia konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi (§ 2 ust. 2). Opracowanie to może być wykonane przed lub w trakcie prac nad projektem planu (§ 3 ust. 2).

Przepisy rozporządzenia stanowią także, iż opracowanie ekofizjograficzne sporządza się, biorąc pod uwagę: 1) dostosowanie funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych; 2) zapewnienie trwałości podstawowych procesów przyrodniczych na obszarze objętym planem zagospodarowania przestrzennego; 3) zapewnienie warunków odnawialności zasobów środowiska; 4) eliminowanie lub ograniczenie zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko; 5) ustalenie kierunków rekultywacji obszarów zdegradowanych (§ 1).

Wykonanie opracowania ekofizjograficznego wymaga dużego nakładu pracy i jest przedsięwzięciem długotrwałym oraz kosztownym. Bardzo często posiadane materiały archiwalne są nieaktualne, a nawet wręcz sprzeczne. Wymaga to więc wielu dodatkowych ustaleń. Wydaje się, iż w § 4 celowo ustawodawca wskazał źródła niezbędne przy wykonaniu opracowań ekofizjograficznych, gdyż o istnieniu wielu z tych materiałów już zapomniano. Tak więc wykonując przedmiotowe opracowania, należy

⁴²⁴ Wyrok WSA z dnia 31 maja 2007 roku, II SA/Bk 77/07, „Wspólnota” 2008, nr 2, s. 31.

⁴²⁵ Dz. U. Nr 155, poz. 1298.

uwzględnić kompleksowe badania i pomiary terenu, analizy danych teledetekcyjnych, dokumentacje: hydrogeologiczną, geologiczno-inżynierską i złóż kopalin, mapy glebowo-rolne, plany urządzenia lasów, rezerwatów przyrody, parków narodowych i krajobrazowych, materiały stanowisk archeologicznych i różnych form ochrony przyrody. Nie bez znaczenia jest także szeroka współpraca zespołu opracowującego ekofizjografię z przedstawicielami danej jednostki samorządu terytorialnego.

Na tle tych rozważań pojawia się pytanie o autorów ekofizjografii. Czy zatem osoby tworzące opracowanie ekofizjograficzne powinny posiadać stosowne uprawnienia? Ustawodawca tę kwestie pomija. Doświadczenie niejednokrotnie wskazało, że aby ekofizjografia osiągnęła cel, jaki został jej przypisany, musi być wykonana przez osoby posiadające stosowne przygotowanie merytoryczne. Postawmy zatem jeszcze jedno pytanie. Czy opracowanie ekofizjograficzne może być sporządzone przez biuro projektowe, tworzące określony dokument planistyczny? Prawnie nie stoi temu nic na przeszkodzie. Można nawet powiedzieć, że przyspieszy i ułatwi to sporządzenie wymaganego opracowania. Pojawia się jednak obawa, iż zagadnienia przyrodnicze zostaną, niejako „odruchowo”, przeniesione do ustaleń dokumentów planistycznych. Dlatego też uważam, że słusznie ustawodawca w rozporządzeniu zwrócił na to uwagę, wskazując, iż opracowanie ekofizjograficzne podstawowe sporządza się przed podjęciem prac nad projektami stosownych planów (§ 3).

Jak wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy sporządza się dla całego obszaru gminy⁴²⁶. Natomiast, rada gminy nie ma obowiązku jednorazowo opracowywać i uchylać planu zagospodarowania przestrzennego dla całego terenu danej miejscowości⁴²⁷. Jak należy więc postąpić w sytuacji, w której dana gmina tworzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub zakończyła prace nad jego zmianą i przystępuje do prac nad planem miejscowym? Czy do przyszłego projektu planu także musi opracować, kolejną już, ekofizjografię? Uważam, że nie. Poza tym uznać należy, że pozostawiono gminom swobodę w tym zakresie. Podejście to wydaje się trafne, gdyż naraziłoby to gminę na dodatkowe uszczuplenia budżetu gminnego i znacznie przedłużyło opracowanie takiego planu. Sporządzenie kolejnego opracowania ekofizjograficznego miałyby uzasadnienie tylko w przypadku zmian poszczególnych komponentów środowiska. Wtedy wręcz wskazane byłoby dokonanie aktualizacji już posiadanej ekofizjografii, bądź przygotowanie całkiem nowego opracowania. Ważne jest, aby opracowanie ekofizjograficzne zawierało aktualne informacje o stanie środowiska i to zarówno w części opisowej, jak i w części kartograficznej (§ 5). W związku z tym by było wyczerpujące, przejrzyste, a co najważniejsze aktualne w zakresie uwarunkowań przyrodniczych na dzień przystąpienia do prac nad dokumentami planistycznymi⁴²⁸. Taką bowiem formę ustawodawca przewidział dla tych opracowań.

⁴²⁶ Zob. art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴²⁷ Wyrok NSA z dnia 7 października 1999 r., IV SA 338/99, Lex nr 48228.

⁴²⁸ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 lipca 2009 roku, PNK.I.0911/259/09, Lex nr 527964.

Zarówno część kartograficzna, jak i opisowa dla opracowań podstawowych zawiera: a) rozpoznanie i charakterystykę stanu oraz funkcjonowania środowiska w zakresie poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań oraz procesów zachodzących w tym środowisku, dotychczasowych zmian w środowisku, różnorodności biologicznej, zasobów przyrodniczych i walorów krajobrazowych oraz ich ochrony prawnej, jakości środowiska, jak również jego zagrożeń i źródeł ich powstawania, b) diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska poprzez ocenę: odporności środowiska na jego degradację, stanu ochrony oraz użytkowania zasobów przyrodniczych, stanu zachowania i możliwości kształtowania walorów krajobrazowych, charakteru oraz intensywności zmian zachodzących w środowisku, stanu środowiska oraz powstających w nim zagrożeń, jak również ich ograniczania, c) wstępną prognozę przyszłych zmian zachodzących w środowisku, określającą jednocześnie kierunki i możliwą intensywność przekształceń oraz degradacji środowiska⁴²⁹, d) wskazanie obszarów, które powinny pełnić funkcje przyrodnicze, e) określenie możliwości rozwoju i ograniczeń dla różnych rodzajów użytkowania i form zagospodarowania obszaru, f) określenie uwarunkowań ekofizjograficznych w stosunku do wyżej wymienionych elementów, stosownie do przedmiotu, skali i rodzaju sporządzanego dokumentu (§ 6)⁴³⁰. Natomiast część kartograficzna, przygotowywana dla opracowania podstawowego składa się z map analitycznych oraz syntetycznych map kompleksowych ocen i waloryzacji.

Część kartograficzna i opisowa opracowań problemowych obejmuje rozszerzenie lub uszczegółowienie stanu i funkcjonowania wybranych elementów przyrodniczych oraz możliwości ich zagrożeń. Zakres tego opracowania dostosowuje się do rodzaju i przedmiotu sporządzanego dokumentu, jak również stanu i specyfiki środowiska wskazanego w nim obszarze (§ 7). Jego część kartograficzna uzależniona jest od analizowanej

⁴²⁹ Jako przykład zawarcia w treści opracowania ekofizjograficznego wstępnej prognozy zmian w środowisku wskażę tu na: a) zwiększenie stopnia zalesiania gruntów nieprzydatnych dla rolnictwa, b) zlikwidowanie nielegalnych wysypisk odpadów i wprowadzenie systemu segregacji odpadów, c) przywrócenie wartości użytkowej gleb poprzez oczyszczanie, rekultywację, odbudowę właściwości stosunków wodnych, d) poprawę zdrowotności i żywotności ekosystemów leśnych poprzez ochronę i powiększenie ich biologicznej różnorodności, wdrażanie nowoczesnych metod inwentaryzacji i monitoringu, e) rewitalizację obiektów zabytkowych, f) poszerzenie ochrony prawnej najcenniejszych elementów środowiska poprzez ustanowienie użytków ekologicznych, obszarów chronionego krajobrazu, rekultywację wyrobisk poeksploatacyjnych, g) budowę kanalizacji i stworzenie systemu oczyszczania ścieków, co wpłynie na rewitalizację rzek i potoków, h) wprowadzenie proekologicznych nośników energii przy niskiej emisji, co wpłynie na poprawę jakości powietrza atmosferycznego. M. Gromada, J. Gromada, *Opracowanie ekofizjograficzne Gminy Pieńsk*, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Skala”, Wałbrzych 2006, s. 15 i n.

⁴³⁰ Przykładowym określeniem uwarunkowań ekofizjograficznych może być wskazanie na funkcje użytkowe poszczególnych terenów, tj.: kompleksów przemysłowych, terenów leśnych, założeń parkowych, proponowanych użytków ekologicznych, klasoużytków gleb, proponowanych obszarów lub miejsc ważnych ze względu na florę i faunę. Do przykładowego określenia ograniczeń wynikających z konieczności ochrony zasobów środowiska lub występowania uciążliwości i zagrożeń dla środowiska zaliczyć można ograniczenia fizjograficzne i ograniczenia prawne. Wśród ograniczeń fizjograficznych wskazać można na zagrożenia osuwiskowe i powodziowe, tereny zagrożone hałasem i polami elektromagnetycznymi. Natomiast do ograniczeń prawnych przykładowo zaliczyć można: strefy ochrony ujęć wody, ochronę przeciwpowodziową, złoża kopalin, strefy kontrolowane wzdłuż gazociągu, strefy ochrony sanitarnej cmentarzy, kompleksy gleb chronionych, stanowiska roślin prawnie chronionych. M. Gromada, J. Gromada, *Opracowanie ekofizjograficzne Gminy Pieńsk*, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Skala”, Wałbrzych 2006, *passim*.

problematyki wybranych elementów przyrodniczych bądź określenia wielkości i zasięgów konkretnych zagrożeń środowiska i zdrowia ludzi.

Kartograficzna skala opracowań ekofizjograficznych nie została wskazana. Choć ustawodawca nie mówi o tym wprost, to praktyka pokazała, że opracowanie ekofizjograficzne powinno być wykonane w tej samej skali, co przyszłe opracowanie planistyczne, w celu szczegółowego przeniesienia informacji przyrodniczej bezpośrednio na rysunek planu. Część kartograficzna opracowań powinna być wykonana na mapie, poświadczonej za zgodność z oryginałem potwierdzonym w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, w skali odpowiadającej przedmiotowi i szczegółowości opracowania ekofizjograficznego (§ 5ust. 1).

Z przedstawionych informacji wnioskować można, że opracowanie ekofizjograficzne może stanowić podstawę do eliminowania zagrożeń i negatywnego oddziaływania na środowisko. Opracowanie tego dokumentu zapoczątkowuje kształtowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej określonego obszaru. W związku z tym, że opracowanie to sporządza się przed przystąpieniem do prac planistycznych, to już na etapie wstępnego procesu planistycznego podejmowane są konkretne decyzje przestrzenne o przeznaczeniu terenów. Są to co prawda jedynie rozstrzygnięcia planistyczne, jednak ich późniejsze skutki mają zasadnicze znaczenie dla poszczególnych obszarów⁴³¹.

Jak wynika z powyższego obowiązek uwzględniania uwarunkowań przyrodniczych w planie miejscowym zdecydowanie realizowany jest właśnie poprzez opracowanie ekofizjograficzne, jako pierwszy dokument w tej materii w procesie planistycznym. Ponowny obowiązek jego opracowania wprowadzony został w styczniu 2001 roku⁴³², a więc jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej istotnego znaczenia w zakresie ochrony przyrody nabrało wyznaczenie obszarów sieci Natura 2000, będącej podstawową formą obszarowej ochrony przyrody we Wspólnocie Europejskiej, obejmujących tereny specjalnej ochrony ptaków oraz specjalne tereny ochrony siedlisk. Wydane w 2002 roku rozporządzenie w sprawie opracowań ekofizjograficznych, nie zawiera tych uregulowań. Niemniej jednak treść tego rozporządzenia można nadal uznać za aktualną. Uwzględnia ono bowiem problematykę dotyczącą: „elementów przyrodniczych i procesów zachodzących w środowisku, zagrożeń i ochrony różnorodności biologicznej, powiązań przyrodniczych z otoczeniem obszaru” dokumentu planistycznego oraz prawnych form ochrony przyrody. Z pewnością treść rozporządzenia umożliwi formułowanie warunków dotyczących

⁴³¹ M. Gawron, *Ocena oddziaływania na środowisko obszaru zdegradowanego w ramach procedury planowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe – Interdyscyplinarne zagadnienia w inżynierii i ochronie środowiska”, Politechnika Wroclawska, Wrocław 2006, *passim*.

⁴³² Art. 56 pkt. 2 i 3 ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157). Opracowanie ekofizjograficzne znane było już w poprzednich uregulowaniach prawnych. Osłabienie jego roli nastąpiło wraz z wprowadzeniem w 1994 roku ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

uwzględniania w planie miejscowym zagadnień odnoszących się do tej nowej formy ochrony przyrody⁴³³.

Dostarczone w opracowaniu ekofizjograficznym rzetelne informacje o środowisku przyrodniczym będą miały wpływ na przyszłe rozwiązania planistyczne, ale także na konstrukcję prognozy oddziaływania na środowisko, a więc następnego opracowania o znaczącym charakterze dla środowiska, będącego efektem końcowym przeprowadzenia procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, uregulowanej w ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska, oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴³⁴ (powoływana dalej jako ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku). Całościowa informacja o środowisku i kierunkach jego przekształceń zawarta w ekofizjografii, będzie stanowiła niezbędny punkt wyjścia do wykonania innych opracowań środowiskowych.

Z przedstawionych rozważań wnioskować można, że to właśnie solidnie przygotowane opracowania ekofizjograficzne pozwalają na uzyskanie niezbędnych informacji dotyczących środowiska przyrodniczego, a tym samym stwarzają możliwość jego ochrony obecnie i w przyszłości. Poprawna analiza ekofizjograficzna stanowi również ważną bazę informacyjną dla opracowania prognozy oddziaływania na środowisko. Wprawdzie nieobjęta została procedurą planistyczną, to jednak zasada ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym potwierdza jej doniosłą funkcję.

7. Prognoza oddziaływania na środowisko

Stałym elementem procesu opracowania planu miejscowego jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁴³⁵, której efektem końcowym jest dokument o nazwie: prognoza oddziaływania na środowisko. Problematykę ocen oddziaływania na środowisko reguluje ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają dokumenty: a) z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany zagospodarowania przestrzennego oraz strategię rozwoju regionalnego)⁴³⁶, b) o charakterze sektorowym (projekty polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa,

⁴³³ M. Kistowski, M. Pchalek, *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009, s. 38.

⁴³⁴ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.

⁴³⁵ Członkostwo Polski w Unii Europejskiej zobowiązało nasz kraj do zastosowania tej właśnie procedury. Zagadnienie to uregulowane zostało w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (OJ L 197 z dnia 21 lipca 2001 r.).

⁴³⁶ Zob. art. 46 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴³⁷, c) o charakterze otwartym, w których z góry trudno jednoznacznie określić i ustalić, jakie plany i programy zostaną do nich wcześniej zakwalifikowane. Jak podaje K. Gruszecki o zakwalifikowaniu do tej grupy zadecyduje możliwość znaczącego oddziaływania na obszary Natura 2000⁴³⁸. Przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest także wymagane w przypadku dokonywania zmian do już przyjętych dokumentów⁴³⁹.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko to ustawowo wskazana procedura, której celem jest ochrona skutków realizacji dokumentów strategicznych oraz danego przedsięwzięcia na środowisko. Służy realizacji zasady integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi i jednocześnie zrównoważonego rozwoju⁴⁴⁰.

Jak wynika wprost z ustawy procedurą tą objęty został, będący przedmiotem naszym rozważań, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (choć nie tylko, gdyż dotyczy to także studium gminnego, o czym była mowa w poprzednim rozdziale). Na tę szczególną procedurę składa się szereg czynności, których przeprowadzenie pozwala organowi zebrać informacje umożliwiające, ze środowiskowego punktu widzenia, ustalenie ostatecznej treści dokumentu. Procedura obejmuje następujące etapy: a) uzgodnienie treści informacji przewidzianych w prognozie, b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko, c) zapewnienie udziału społeczeństwa w postępowaniu, d) uzyskanie opinii właściwych organów co do zebranej dokumentacji i przygotowanego projektu, e) ewentualne przeprowadzenie procedury oceny transgranicznej, f) przygotowanie końcowego projektu dokumentu wraz z załączonym pisemnym podsumowaniem, zawierającym uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu, g) przekazanie przyjętego dokumentu wraz z podsumowaniem właściwym organom oraz podanie do publicznej wiadomości informacji o przyjętym dokumencie, h) monitoring skutków wykonania ustaleń przyjętego dokumentu⁴⁴¹.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest określonym rodzajem postępowania administracyjnego, uruchamianym w procesie prac nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Celem tego postępowania jest ocena skutków realizacji polityk, strategii planów lub programów na środowisko. Jak podkreśla B. Rakoczy, jest to specyficzne postępowanie zmierzające do dokonania analizy, w jak najbardziej prawdopodobny sposób, jakie skutki dla środowiska wywoła realizacja określonych polityk, strategii i planów. Zaznaczmy, że chodzi tu o skutki mogące powstać w przyszłości

⁴³⁷ Zob. art. 46 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴³⁸ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – komentarz*, PRESSCOM, Wrocław 2009, s. 138.

⁴³⁹ Zob. art. 50 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁴⁰ E. Iwanek-Chachaj, *Oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony...*, (red.) J. Stelmasiak, s. 95 i n.

⁴⁴¹ M. Górski, *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, PZliTS O/Wielkopolski, Poznań 2009, s. 48 i n.

dla środowiska. Dlatego też postępowanie to opiera się na hipotezach, choć w większości przypadków mocno realnych. Zebrany materiał dowodowy w trakcie całego strategicznego postępowania nie ma odzwierciedlać stanu faktycznego, ale ma wyposażać organ administracji w specjalistyczną wiedzę o potencjalnych skutkach z punktu widzenia ochrony środowiska⁴⁴².

Postępowanie strategiczne jest więc instrumentem proceduralnym. Jego celem jest „[...] nie tyle podniesienie rangi ochrony środowiska i zapewnienie jej prymatu nad innymi celami i interesami (gospodarczymi czy też społecznymi), ale przekształcenie procesów decyzyjnych tak, by względy ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju były rozważane na równych prawach z innymi [...]”⁴⁴³. Wyznaczona prawem procedura ma charakter wieloetapowy. Można ją określić jako uregulowany ciąg działań, których celem jest identyfikacja, opisanie oraz oszacowanie potencjalnych wpływów planowanej działalności na kompleksowo rozumiane środowisko. Przy czym ciąg tych czynności odbywa się przy udziale społeczeństwa, organów ochrony środowiska oraz innych zainteresowanych podmiotów⁴⁴⁴. Odpowiedzialnym za przeprowadzenie tej procedury jest organ opracowujący projekt dokumentu, w naszym przypadku będzie to miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany przez wójta (burmistrza, prezydenta).

Ze względu na bardzo ważne znaczenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w pracach przy planie zagospodarowania przestrzennego, prześledźmy jej ustawowo wskazaną procedurę.

Jako pierwszy etap jej przeprowadzenia ustawodawca wyznaczył dla organu opracowującego plan miejscowy obowiązek uzgodnienia z właściwymi organami zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Organom zobowiązanym do dokonania uzgodnienia wyznaczony został 30-dniowy termin do zajęcia stanowiska⁴⁴⁵. Wniosek o uzgodnienie wójt (burmistrz, prezydent) przedkłada regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska⁴⁴⁶ oraz państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu⁴⁴⁷. Ważne jest, aby złożony wniosek zawierał

⁴⁴² B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 131 i n.

⁴⁴³ J. Jendrośka, M. Bar, *Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów. Praktyczny poradnik prawny*, CPE, Wrocław 2009, s. 7.

⁴⁴⁴ J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna – charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2006, s. 81.

⁴⁴⁵ Zob. art. 53 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁴⁶ W przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej, bądź dokumentów obejmujących obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym jest Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Gdy planowana realizacja danego dokumentu dotyczy obszarów morskich, organem właściwym jest także dyrektor urzędu morskiego. Jeżeli realizacja dokumentu obejmuje obszar dwóch województw, wówczas swoje stanowisko zajmuje regionalny dyrektor ochrony środowiska, na którego obszarze właściwości znajduje się większa część terenu, na którym ma być realizowany ten dokument. Zob. art. 57 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁴⁷ W przypadku dokumentów opracowywanych i zmienianych przez naczelne lub centralne organy administracji rządowej, bądź gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar więcej niż dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania jest Główny Inspektor

informacje niezbędne do ustalenia zakresu i stopnia szczegółowości prognozy, takie jak: wskazanie położenia terenu objętego sporządzanym studium, określenie możliwości przeznaczenia terenów, załącznik graficzny umożliwiający zlokalizowanie analizowanego terenu w odniesieniu do waloryzacji przyrodniczej gminy⁴⁴⁸.

Kolejnym etapem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, realizowanym przez wójta (burmistrza, prezydenta) jest sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko. Dokument ten ma charakter dowodu w postępowaniu administracyjnym. W związku z tym, iż sporządzany jest przez organ administracji, a więc przez wójta (burmistrza, prezydenta), jest dokumentem urzędowym. Dostarcza zarówno organowi, jak i innym zainteresowanym podmiotom informacji na temat tego, jakie skutki realizacji przedsięwzięcia mogą wystąpić w rzeczywistości. Adresowany jest głównie do podmiotu opracowującego prognozę, a więc do wójta (burmistrza, prezydenta)⁴⁴⁹.

Przepisy prawne nie wskazują wprost formy prognozy. Należy więc uznać, iż może być zawarta w sporządzanym dokumencie planistycznym⁴⁵⁰. Podstawowym celem sporządzenia tego opracowania jest dostarczenie organowi sporządzającemu plan miejscowy, a także organom uzgadniającym i opiniującym oraz społeczeństwu, niezbędnych informacji na temat skutków planu miejscowego dla środowiska. Zadaniem tego dokumentu jest zebranie tych informacji, usystematyzowanie i przedstawienie w jasny i zrozumiały sposób. Treść dokumentu nie ma mieć charakteru naukowego, jest informacją dla przeciętnego zainteresowanego. Ustalenia prognozy są niezbędnym elementem procedury i muszą być wzięte pod uwagę. Nie mają jednak znaczenia rozstrzygającego⁴⁵¹.

Prognoza oddziaływania na środowisko charakteryzuje projekt dokumentu i istniejący stan środowiska, ale także określa przewidywane znaczące oddziaływania na środowisko i jego poszczególne elementy⁴⁵². Nie ustanawia powszechnie obowiązujących przepisów prawnych. Nie jest także aktem kierownictwa wewnętrznego. Nie wiąże społeczności lokalnej, ani organów gminy. Mimo to może istotnie wpływać na kształt dokumentu planistycznego. Zawiera dane o przewidywalnych przyrodniczych skutkach gospodarowania przestrzenią⁴⁵³.

Prognoza oddziaływania na środowisko jest środkiem prawnym będącym podstawą oceny strategicznej. Powinna odpowiadać prawnie określonym szczegółowym wymaganiom dającym obraz tego, jakie mogą być środowiskowe skutki realizacji planu

Sanitarny. W przypadku innych niż wymienione dokumenty, oraz gdy planowana realizacja danego dokumentu obejmuje obszar dwóch województw, organem właściwym w sprawach opiniowania i uzgadniania jest państwowy wojewódzki inspektor sanitarny. Zob. art. 58 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁴⁸ A. Matwiejczuk, *Zakres i stopień szczegółowości informacji wymaganych w prognozach dla studiów i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Opiniowanie i uzgadnianie w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz decyzje o odstąpieniu od ich przeprowadzenia*, [w:] *Problemy planistyczne – wiosna 2009*, Wrocław 2009, ZOIU, nr 1/09, s. 58.

⁴⁴⁹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...* s. 145 i n.

⁴⁵⁰ J. Jendrośka, (red.), *Polskie prawo ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską – wybrane zagadnienia*, CPE Wrocław 2001, s. 51.

⁴⁵¹ J. Jendrośka, M. Bar, *Oceny oddziaływania...*, s. 16.

⁴⁵² E. Iwanek-Chachaj, *Ocena oddziaływania...*, s. 100.

⁴⁵³ Z. Niewiadomski, *Ustawa o planowaniu...*, s. 174.

miejscowego⁴⁵⁴. Zgodnie z treścią art. 51 ust. 2 pkt 3 omawianej ustawy prognoza oddziaływania na środowisko przedstawia rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Ponadto przedstawia rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy, biorąc pod uwagę cele i graficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 wraz z integralnością tego obszaru.

Prognoza oddziaływania na środowisko określa, analizuje i ocenia: a) istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu; b) stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem; c) istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów chronionych; d) cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowania dokumentu; e) przewidywane znaczące oddziaływanie na obszar Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko (np. ludzi, zwierzęta, wodę, powietrze, krajobraz, klimat, zabytki), w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe, jak również pozytywne i negatywne⁴⁵⁵.

Przedmiotowy dokument zawiera także informacje o zawartości, głównych celach projektowanego planu miejscowego oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami, o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy, o przewidywanych metodach analizy realizacji postanowień projektowanego planu oraz częstotliwość jej przeprowadzania. Musi także zawierać informację o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko, jeżeli jest prowadzone. Powinna być także opracowana stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowana do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu. W celu precyzyjnego zrozumienia treści powinna zawierać streszczenie sporządzone w języku niespecjalistycznym⁴⁵⁶. Ustawodawca nałożył także wymóg, aby prognoza zawierała informacje zawarte w prognozach oddziaływania na środowisko sporządzanych dla innych, przyjętych już dokumentów, które powiązane są z projektem przyszłego planu miejscowego⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Difin, Warszawa 2010, s. 277.

⁴⁵⁵ Zob. art. 51 ust. 2 pkt 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁵⁶ Zob. art. 51 ust. 2 pkt 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁵⁷ Zob. art. 52 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Wskazane wyżej elementy prognozy są obligatoryjne, ale czy są to wszystkie elementy? Zdecydowanie nie. W ustawie odnajdujemy zwrot „w szczególności”. Wyraźnie oznacza to, że ustawodawca wskazuje tylko na przykładowe, lecz pamiętajmy, że na obligatoryjne elementy. Zakres prognozy może zawierać także inne niż wymienione elementy⁴⁵⁸.

Treść prognozy wpływa na ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, związane z równowagą przyrodniczą i racjonalną gospodarką zasobami środowiska. Należy więc uznać ją za element procedury planistycznej. A jak wiemy, naruszenie procedury będzie podlegało obwarowaniu dotyczącemu naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego, przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku braku prognozy może więc zaistnieć sytuacja, zmierzająca do unieważnienia uchwały rady gminy w części dotyczącej problematyki środowiska⁴⁵⁹. Nie będzie jednak, zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, samoistnej podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały w kwestii zarzutów wadliwości prognozy. W ocenie Sądu prognoza ta jest tylko załącznikiem do projektu planu, a nie załącznikiem uchwalonego planu miejscowego, dlatego też nie ma charakteru normatywnego⁴⁶⁰.

Sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko pozwala na przejście do kolejnego etapu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Ustawodawca wskazał tu na kolejny obowiązek wójta (burmistrza, prezydenta), związany z przedłożeniem projektu planu miejscowego wraz z prognozą do zaopiniowania przez właściwe organy. Poddanie opiniowaniu ma charakter obligatoryjny. Jak wynika z powyższego, zarówno miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak i prognoza trafiają ponownie do organów, które uzgadniały zakres tej prognozy. Lecz w tym przypadku organy te nie dokonują uzgodnienia, lecz wydają swoją opinię. Opinia ta nie jest wiążąca, jednak organ opracowujący dokument musi ją uzyskać. Organ opiniujący plan miejscowy i prognozę ma możliwość kompleksowej oceny tych dokumentów⁴⁶¹. Stosownie do rozwiązań zawartych w ustawie⁴⁶², zasady opiniowania projektów przy miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy tej ustawy są *lex specialis*, dlatego też wyłączają stosowanie przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku⁴⁶³. Przyjmując więc unormowania zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt (burmistrz, prezydent) ustala termin przedstawienia opinii przez organy, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu dokumentu. Organ opiniujący może wystąpić do wójta (burmistrza, prezydenta), o zmianę terminu, wskazując

⁴⁵⁸ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...* s. 148.

⁴⁵⁹ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie...* s. 184.

⁴⁶⁰ Wyrok WSA z dnia 29 października 2009 roku, II SA/Rz 888/08, teza 2, Lex nr 576055.

⁴⁶¹ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...* s. 150.

⁴⁶² Zob. art. 54 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁶³ B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 151.

termin nie dłuższy niż 30 dni. Nieprzedstawienie stanowiska lub wariantów, uważa się za równoznaczne z zaopiniowaniem projektu⁴⁶⁴.

Projekt planu miejscowego wraz z prognozą poddawany jest także postępowaniu z udziałem społeczeństwa, będącym następnym etapem procedury strategicznej. Tak więc w postępowaniu w sprawie przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko został zapewniony udział społeczeństwa⁴⁶⁵. Zasada uczestnictwa społeczeństwa w sprawach z zakresu ochrony środowiska stanowi jedną z zasad partycypacji publicznej w rozwiązywaniu problemów środowiskowych⁴⁶⁶. Partycypacja ta, nazwana przez A. Fogel „środowiskową” jest jedną z gwarancji uwzględniania w planowaniu przestrzennym zasady zrównoważonego rozwoju oraz wymogów ochrony środowiska⁴⁶⁷. Omawiana zasada wynika z art. 74 ust. 3 i 4 Konstytucji RP, w którym czytamy, że władze mają obowiązek prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne oraz informować i wspierać działania obywateli w zakresie ochrony środowiska. Świadomość społeczna w zakresie środowiska warunkuje aktywność społeczną⁴⁶⁸. Do zasady tej nawiązuje również art. 5 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, gwarantujący każdemu prawo uczestniczenia w postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa, oczywiście na warunkach wskazanych ustawą. Możliwość udziału w postępowaniu w sprawach ochrony środowiska wiąże się także z prawem do informacji o środowisku, uregulowanym również w wymienionej wyżej ustawie⁴⁶⁹. Problematykę społecznego dostępu do informacji można rozpatrywać w dwóch aspektach: biernym i czynnym. Aspekt bierny polega na udostępnianiu informacji przez organ, po złożeniu stosownego żądania. Prawo do informacji w formie

⁴⁶⁴ Zob. art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 151.

⁴⁶⁵ Zob. art. 54 ust. 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku. Wymieniona ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidującą udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniającą w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003).

⁴⁶⁶ J. Stelmasiak, A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa...*, s. 45.

⁴⁶⁷ A. Fogel, *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5, s. 47.

⁴⁶⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 89.

⁴⁶⁹ Organy administracji mają obowiązek udostępnić informacje o środowisku i jego ochronie, znajdujące się w ich posiadaniu. Informacje te udostępnia się na piśmie wniosek. Bez złożenia wniosku udostępnia się informacje niewymagające wyszukiwania oraz informacje umożliwiające podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z zagrożenia, np. klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej. Podmiot żądający informacji o środowisku nie musi wykazywać interesu prawnego ani faktycznego. Ustawodawca wskazał przypadki, w których organ może odmówić udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie (zob. art. 8 – 19 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku). Rozwiązania zapewniające dostęp do informacji o środowisku odnaleźć można także w ustawie z 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.). Źródłem wspólnotowym regulującym tę materię jest dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska (OJ L 41).

czynnej oznacza gromadzenie i przetwarzanie informacji przez organ oraz przekazanie tych informacji do wiadomości opinii publicznej⁴⁷⁰.

Udział społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko zapewnia organ opracowujący dany dokument. W omawianym przypadku będzie to więc wójt (burmistrz, prezydent), sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opracowując ten dokument, ma on obowiązek, bez zbędnej zwłoki, podać do publicznej wiadomości informację: a) o przystąpieniu do prac nad planem miejscowym, b) o możliwości, sposobie, miejscu składania uwag i wniosków, wyznaczając jednocześnie 21-dniowy termin na ich składanie, c) organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, d) postępowaniu w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli jest prowadzone, e) o możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją, do której należą założenia lub projekt dokumentu oraz wymagane przez przepisy załączniki⁴⁷¹. Myślę, że przykładem takiego załącznika może być np. ekofizjografia, sporządzana przed podjęciem prac nad planem miejscowym, gminny program ochrony środowiska, czy też gminny plan gospodarki odpadami. Chodzi bowiem o to, aby w jak najlepszy i najpełniejszy sposób urzeczywistnić udział społeczeństwa w kształtowaniu przyszłego dokumentu⁴⁷². Drugorzędną sprawą w tym momencie jest niechęć udziału społeczeństwa w takich przedsięwzięciach. Trudno zrozumieć tak niskie zainteresowanie i troskę o środowisko, w którym żyjemy. Niemniej jednak to na organie spoczywa obowiązek dołożenia wszelkich starań w przekazaniu wyczerpujących informacji o środowisku, w uruchomionej procedurze udziału społeczeństwa w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Zgodnie z wolą ustawodawcy zapoczątkowanie tej procedury ma miejsce odpowiednio przed przyjęciem dokumentu, a więc przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷³. Z braku uregulowań prawnych, domniemać należy, że organ przeprowadzający procedurę podejmuje decyzję w tej materii⁴⁷⁴.

W postępowaniu wymagającym udziału społeczeństwa każdy ma prawo składania uwag i wniosków⁴⁷⁵. Zgodnie z treścią ustawy, zasady wnoszenia uwag i wniosków oraz opiniowania określają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sięgając więc do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wiemy, że wójt ogłasza w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości o przystąpieniu do przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określa formę, miejsce i termin składania wniosków, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia. W trakcie trwających prac nad

⁴⁷⁰ Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H.BECK, Warszawa 2007, s. 43.

⁴⁷¹ Zob. art. 39 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁷² B. Rakoczy, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 99.

⁴⁷³ Zob. art. 30 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁷⁴ A. Fogel, *Środowiskowe aspekty...*, s. 57.

⁴⁷⁵ W ramach postępowania wymagającego udziału społeczeństwa nie stosuje się przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczących zgłaszanych uwag i wniosków. Zob. art. 32 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

planem miejscowym, ogłasza o jego wyłożeniu do publicznego wglądu co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni. W ogłoszeniu wyznacza termin nie krótszy niż 14 dni, w którym zainteresowani mogą wnosić uwagi. Uwagi do projektu planu miejscowego może wnieść każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu, wyłożonego do publicznego wglądu. Uwagi do projektu planu należy wnieść na piśmie w wyznaczonym w ogłoszeniu terminie. Uznaje się również uwagi wniesione w postaci elektronicznej, opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym⁴⁷⁶. Z pozoru wydaje się, iż odesłanie w zakresie wniosków i skarg do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie budzi wątpliwości. Słusznie jednak zauważyła A. Fogel, że powstaje wątpliwość, czy chodzi o zasady wnoszenia uwag i wniosków „do”, czy też w „procedurze” opracowania planu miejscowego. „Przyjęcie drugiej interpretacji oznaczałoby, że wyłączenie obejmuje wszystkie uwagi i wnioski, jakie mogą być wnoszone w procedurze planistycznej, a więc również wnoszone w ramach procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, a nie wyłącznie uwagi i wnioski do studiów uwarunkowań i planów miejscowych”⁴⁷⁷.

Następną czynnością realizowaną przez wójta (burmistrza, prezydenta) w procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest uwzględnienie w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko. Organ opracowujący plan miejscowy także rozpatruje zgłoszone przez społeczeństwo uwagi oraz ustosunkowuje się do opinii organów współdziałających⁴⁷⁸.

Kolejnym ważnym krokiem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko jest sporządzenie załącznika do planu miejscowego w postaci pisemnego podsumowania, zawierającego uzasadnienie wyboru przyjętego dokumentu w odniesieniu do rozpatrywanych rozwiązań alternatywnych, ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, zakres uwzględnienia stanowiska organów współdziałających oraz zgłoszonych przez społeczeństwo uwag i wniosków, wyniki postępowania dotyczącego transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone, propozycje dotyczące metod i częstotliwości przeprowadzania monitoringu skutków realizacji postanowień dokumentu⁴⁷⁹. Obowiązek dostarczenia podsumowania spoczywa na wójcie (burmistrzu, prezydencie). Powinien on dołączyć do uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego załącznik lub pismo, bądź też odpowiednio rozszerzyć uzasadnienie. W piśmie tym powinny znaleźć się także wyjaśnienia w przypadku braku któregoś z wymienionych elementów. Umieszczenie tych informacji stanowiłoby także wypełnienie nałożonego obowiązku⁴⁸⁰.

⁴⁷⁶ Zob. art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁷⁷ A. Fogel, *Środowiskowe aspekty...*, s. 50.

⁴⁷⁸ Zob. art. 55 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁷⁹ Zob. art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁸⁰ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21 lipca 2009 roku, Ko-2.0911-258/09, Dz. Urz. Wielk., nr 149, poz. 2513.

Uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wraz z omawianym podsumowaniem zostaje przekazany właściwym organom opiniującym i uzgadniającym. Wójt (burmistrz, prezydent) po przyjęciu planu miejscowego, zobowiązany jest prowadzić monitoring skutków realizacji postanowień tego dokumentu w zakresie oddziaływania na środowisko, zgodnie z częstotliwością i metodami określonymi w załączonym podsumowaniu⁴⁸¹.

W zasadzie w tym miejscu należałoby zakończyć omawianie procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jednak chciałabym zwrócić uwagę na następujący aspekt. Wskazana wyżej strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, wydawałoby się bardzo szablonowa, obrazuje pozytywne zakończenie omawianego postępowania. Co jednak w sytuacji, kiedy w wyniku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stwierdzone zostaną negatywne skutki dla środowiska? Możliwość znacząco negatywnego wpływu planu miejscowego na obszar Natura 2000 stanowi podstawę uniemożliwiająca jego uchwalenie⁴⁸². Prawodawca, tworząc przepisy prawne również uwzględnił taką sytuację, wprowadzając odstępstwo w postaci art. 34 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody: „1. Jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów natura 2000. 2. W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu: 1) ochrony zdrowia i życia ludzi; 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego; 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej”. Reasumując, projekt planu miejscowego nie może zostać przyjęty, jeżeli w wyniku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko okaże się, że realizacja planu może znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Wówczas przyjęcie planu powinno być poprzedzone uzyskaniem decyzji wydanej na podstawie cytowanego wyżej artykułu. Brak wydania takiej decyzji uniemożliwi uchwalenie, a tym samym przyjęcie planu miejscowego⁴⁸³.

Można by przyjąć, że przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko stanowi regułę. Ustawa przewiduje jednak odstępstwo od obowiązku jej przeprowadzenia. W przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odstępienie

⁴⁸¹ Zob. art. 55 ust. 4 i 5. W. Radecki, *Problematyka proceduralna ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] *Problemy planistyczne wiosna – 2009*, ZOIU, Wrocław 2009, nr 1/09, s. 68 i n.

⁴⁸² Zob. art. 55 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁸³ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji...*, s. 154 i n.

od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko uwarunkowane jest tylko w przypadku niewielkich modyfikacji w przyjętym planie⁴⁸⁴. Przyjmując stanowisko organów nadzoru, należy pamiętać, że odstąpienie od sporządzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko nie może nastąpić bez uzgodnienia wskazanych ustawowo organów współdziałających⁴⁸⁵.

Prognoza oddziaływania na środowisko, będąca dokumentem potwierdzającym przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, wkomponowana jest w procedurę tworzenia planu miejscowego. Jak wynika z powyższego jej szczegółowy byt prawny uregulowany jest w innych ustawach, które śmiało można nazwać środowiskowymi. Niemniej jednak opracowanie tego dokumentu stanowi obowiązek gminy, a brak wypełnienia tego obowiązku może skutkować sankcjami wynikającymi z art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo że nie ma obowiązku sporządzenia jej przez biegłego⁴⁸⁶, oraz nie ma ona charakteru normatywnego, jej opracowanie pozwala na uwzględnienie w planowaniu przestrzennym zasad zrównoważonego rozwoju. Tym samym przyczynia się do wypełnienia zadań w zakresie ochrony środowiska, które ustawodawca wyznaczył organom gminy. Trafnie ujęli to autorzy B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, wskazując, iż ideą ustawodawcy w opracowaniu tego dokumentu „[...] była troska o uświadomienie radnym gminy, jakie skutki wywołają zapisy planu miejscowego dla środowiska przyrodniczego”⁴⁸⁷.

⁴⁸⁴ Zob. art. 48 ust. 1a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁸⁵ Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2009 roku, NK.II.KK.0911-55/09, Lex nr 551484. Także art. 48 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

⁴⁸⁶ Obecnie prognozę oddziaływania na środowisko sporządzić może osoba nieposiadająca kwalifikacji w tym zakresie. W poprzednim stanie prawnym, zmiana wprowadzona ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 885) do ówczesnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.), zawierała wymóg sporządzenia prognozy przez biegłych z listy rzeczoznawców Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa.

⁴⁸⁷ B. Bodziony, R. Dziwiński, P. Gniadzik, *Zagospodarowanie...*, s. 46.

Zakończenie

Ustawodawca, zdając sobie sprawę z tego, że środowisko przyrodnicze ulega coraz większej degradacji, podjął działania prawne zmierzające do minimalizacji tego zagrożenia. Świadomie posłużyłam się określeniem minimalizacji, bo chyba o całkowitym wyeliminowaniu problemu nie może być mowy, ze względu na wiele uwarunkowań politycznych, społecznych i gospodarczych. Jednak zdecydowanie należy powiedzieć, że sytuacja ta ulega pozytywnym zmianom, które większego tempa nabrały z chwilą uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

Zawarte w niniejszej pracy rozważania dowodzą, że problematyka realizacji zadań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym jest przedmiotem uwagi ustawodawcy od lat trzydziestych ubiegłego stulecia. Znaczącym przykładem tego działania był bardzo ważny dokument przyrodniczy określany mianem fizjografii, nieodłącznie związany z planami przestrzennymi (od lat siedemdziesiątych ekofizjografia). Co prawda podstawa prawna tworzenia tego dokumentu nie zawsze wynikała wprost z ustawy (zarządzenia wewnętrzne, instrukcje), to nie ma żadnych wątpliwości, że opracowanie to funkcjonowało jako informacja o środowisku dla potrzeb planów przestrzennych. Pamiętajmy także, że podejście do planowania przestrzennego i ochrony środowiska w ramach planów społeczno-gospodarczych poprzedniego ustroju, nie stanowiło priorytetu, dlatego też dokument ten miał tak ważne znaczenie. Jednak w okresie lat dziewięćdziesiątych dokument ten znika z praktyk planistycznych. Co więcej, nie znalazł się także w obszarze zainteresowania administratywistów, dlatego też, w mojej opinii, ponowne zaistnienie tego dokumentu, w wielu przypadkach, uznane zostało jako pojawienie się nieznanego dotąd opracowania. Być może właśnie przykład funkcjonowania tego dokumentu w zróżnicowanym przecież systemie gospodarki planowej, stanowił asumpt dla ustawodawcy do opracowania solidnych podstaw prawnych i przywrócenia tego dokumentu w nowej ustawie Prawo ochrony środowiska w roku 2001. Nie można także wykluczyć, że wycofanie z obrotu prawnego ekofizjografii spowodowane było pojawieniem się następnego opracowania przyrodniczego pod nazwą prognozy (początkowo raportu) oddziaływania na środowisko. Można więc uznać, że ustawodawca w tej materii zbierał doświadczenie, aby w efekcie końcowym, do obecnego stanu prawnego wprowadzić dwa, funkcjonujące obok siebie i wzajemnie się uzupełniające, opracowania o tematyce środowiskowej.

Oczywiście, katalog dokumentów o tematyce środowiskowej, które mogą towarzyszyć pracom nad aktami planistycznymi gminy, nie jest zamknięty. Każdy bowiem dokument charakteryzujący środowisko przyrodnicze jest nieodzowny w kwestii ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym. Oprócz ekofizjografii ustawowym dokumentem jest również prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzana jako kolejny i zaznaczmy następujący po ekofizjografii, dokument analizujący i oceniający obecny oraz potencjalny stan środowiska. Dokument ten sporządzany jest w trakcie postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Stanowi odrębne opracowania studialne i wykładany jest do publicznego wglądu razem z planem miejscowym

oraz przedstawiany organom opiniującym i uzgadniającym. Na uwagę zasługuje fakt, że prognoza oddziaływania na środowisko może być sporządzona przez osobę nieposiadającą odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Krótko mówiąc, osoba ta nie posiada tzw. „uprawnień ministerialnych”, gdyż taki obowiązek nie został wprowadzony. Czy rozwiązanie to jest słuszne? Trudno oceniać, jakimi argumentami kierował się ustawodawca. Myślę jednak, że dla podkreślenia wagi prognozy oddziaływania na środowisko (jak i również ekofizjografii), dobrze byłoby taki wymóg wprowadzić. Na pewno rzetelność i rzeczowość tego dokumentu byłaby znacznie większa, co przełożyłoby się na odpowiedzialność osób go przygotowujących.

Warto podkreślić, co oczywiście potwierdza przeprowadzona w pracy analiza badawcza, że do opracowań środowiskowych, kształtujących treść aktów planistycznych gminy, można zaliczyć plan urządzeniowo-rolny, plan urządzenia lasu, projekt granicy rolno-leśnej. Wskazane dokumenty nie ustanawiają powszechnie obowiązujących przepisów prawnych, nie wiążą także mieszkańców gminy, lecz jako dokumenty o charakterze prognostycznym, są nieodzownym źródłem informacji.

Na pozytywną uwagę w zakresie ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym zasługuje, wprowadzony przez ustawodawcę, tryb uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Uzyskanie zgody odbywa się w trybie postępowania administracyjnego i stanowi władcze rozstrzygnięcie właściwego organu. Postępowanie to toczy się niejako obok procedury planistycznej, jednak jest jej nieodzownym elementem. Co więcej, brak dopełnienia tego obowiązku skutkuje nieważnością uchwały rady gminy. Wydawać by się mogło, że ostatnio wprowadzone zmiany w tym zakresie, dotyczące gruntów rolnych stanowiących użytki rolne położonych w granicach administracyjnych miast, rezygnują z tych uregulowań i dopuszczają nieograniczoną zabudowę terenów. Tak jednak nie jest. Ustawodawca wprowadził zmiany, to jednak całkowicie nie zrezygnował z tego obowiązku. Nadal ustawową ochroną objęte są grunty rolne inne niż użytki rolne.

Przeprowadzona w omawianej pracy analiza wskazuje, że uwarunkowania środowiskowe, które bezwzględnie muszą znaleźć się w gminnych aktach planowania przestrzennego, wynikają z ustawy Prawo ochrony środowiska. Dlaczego właśnie z tej ustawy? Czyżby ustawodawca pomniejszył rangę ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym? Moim zdaniem nie. Powiedzieć należy, że zarówno jeden, jak i drugi akt usytuowane są w tej samej hierarchii szczególnych aktów prawnych. Ustawy te nie konkurują ze sobą, a niewątpliwie wzajemnie się uzupełniają. Pamiętajmy, że jedną z zasad Konstytucji RP jest zrównoważony rozwój. Zasada ta, będąc zasadą konstytucyjną, jest także podstawową zasadą planowania przestrzennego, jak również prawa ochrony środowiska. Czy w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinna być zawarta charakterystyka dokumentów planistycznych w kwestii ochrony środowiska? Myślę, że należy opowiedzieć się za stanowiskiem, że nie, skoro uregulowania te zawarte już są w ustawie Prawo ochrony środowiska. Ponadto, pamiętajmy także, iż ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nadany został status ustawy proceduralnej. Co więcej, wydaje się, iż ustawodawca uregulowań tych dokonał

celowo. Po pierwsze adresat normy prawnej, w tym przypadku organ gminy, w trakcie prac nad planem miejscowym, skorzysta nie tylko z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale realizując zadania z zakresu ochrony środowiska, do których odsyła ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z całą pewnością sięgnie do uregulowań wynikających z ochrony środowiska. I zaznaczymy, nie tylko z tej ustawy, gdyż np. postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, uregulowane jest także w innej ustawie, a mianowicie ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie. Po drugie, oznacza to jednocześnie, że organy gminy (pozostałe także) zobligowane są do stosowania norm prawnych, składających się na cały system obowiązującego prawa. I po trzecie, jakże trudne i prawdopodobnie obciążone błędem mogłoby być dokonywanie zmian legislacyjnych w kilku aktach prawnych, dotyczące danego zagadnienia. Tak więc obie ustawy nie funkcjonują w oderwaniu. Podstawowym aktem regulującym gospodarkę przestrzenną zdecydowanie jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz już w zakresie realizacji zadań ochrony środowiska, ustawa ta odwołuje się do ustawy Prawo ochrony środowiska. Główne cele obu ustaw oddziałują w różnych obszarach. Prawo ochrony środowiska wprowadza do planowania przestrzennego wymagania, które kształtują gospodarkę przestrzenną. W tym sensie ustawa ta dopełnia polską koncepcję planistyczną. Wskazuje cele i cechy planowania przestrzennego. Z kolei to właśnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtuje przeznaczenie i ustala sposób zagospodarowania terenu. Regulacje obu ustaw są ze sobą ściśle powiązane i w zakresie gwarancji realizacji zadań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym funkcjonują na równorzędnym poziomie prawnym.

Przedstawiona w omawianej pracy ocena pozwala jednoznacznie stwierdzić, że procedury tworzenia gminnych aktów planowania przestrzennego są wysoce sformalizowane. Procedury tworzenia studium gminnego i planu miejscowego są do siebie zbliżone, jednak występują elementy, które różnicują oba tryby. I w tym przypadku działanie ustawodawcy także było celowe, gdyż każdemu z tych aktów wyznaczył inną funkcję i nadał inny status prawny. Czy tworzenie aktów planistycznych gminy powinno być objęte tak sformalizowaną procedurą? Tu zdania oczywiście będą podzielone, zarówno przez społeczność lokalną, jak i projektantów planu i wreszcie przez same organy gminy. Jednak pamiętajmy, że celem ustawodawcy jest szeroko pojęta ochrona środowiska, a plan miejscowy jako akt prawa miejscowego jest instrumentem tej ochrony. Dlatego też takie sformalizowanie procedury planistycznej daje gwarancję realizowania zasad ochrony środowiska. I te właśnie działania ustawodawcy zasługują na aprobatę. Wprowadzenie obowiązku zachowania procedury sporządzania aktów planistycznych gminy stanowi nie tylko o ważności tych dokumentów, ale właśnie zapewnia ochronę środowiska na danym obszarze.

Dokonane w pracy rozważania potwierdziły również, że sformalizowana procedura tworzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest szczególnego rodzaju procedurą. Znacznie odbiega od procedury decyzyjnej, wskazanej w kodeksie postępowania

administracyjnego. Myślę, że ze względu na specyfikę aktów planistycznych, tryb ich opracowania świadomie przez ustawodawcę nie został uregulowany w kodeksie postępowania administracyjnego. Jednoznacznie więc i zdecydowanie należy powiedzieć, że procedura tworzenia aktów planistycznych gminy jest innego rodzaju, i wręcz odmienną, procedurą prawną. Stanowisko to wielokrotnie potwierdziła judykatura. Również podejście doktryny wskazuje, że procedura ta związana jest z procesem administrowania i nazwana jest procedurą prawno-organizacyjną lub procedurą tworzenia prawa przez organy administracji.

Uważam, że należałoby zastanowić się nad możliwością zwiększenia zainteresowania pracami planistycznymi społeczności lokalnej. Co prawda ustawodawca wskazuje tu na ogłoszenia o podjętych pracach, możliwość zgłaszania wniosków i uwag, debatę publiczną. Ale czy działań tych nie powinno być więcej, chociażby np. dwie lub trzy debaty publiczne, indywidualne konfrontacje z wnioskodawcami przy udziale projektantów planu, być może lustracja w terenie. Przecież gminne akty planistyczne uregulują gospodarkę przestrzenną na wiele lat. Dlatego też tak ważne jest, aby zaangażowanie społeczne było większe.

Kończąc rozważania, nie można pominąć istotnej zmiany w zakresie Prawa geologicznego i górniczego (ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku – Dz. U. Nr 163, poz. 981). Od 1 stycznia 2012 roku obowiązuje całkowicie nowy akt prawny w tej materii. Wprowadził on również nowe uregulowania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Najważniejszą zmianą jest przede wszystkim odejście od obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu górniczego. Plan taki będzie mógł jednak być sporządzony przez organy gminy, jeżeli w wyniku zamierzonej działalności określonej w koncesji przewiduje się istotne skutki dla środowiska. Skutki te określa się w opracowaniu ekofizjogaficznym sporządzanym na potrzeby gminnych aktów planistycznych, a także na podstawie projektu zagospodarowania złoża.

Ponadto organy administracji geologicznej zobowiązane zostały do przesłania organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego, których terenów dotyczy dokumentacja geologiczna, kopii decyzji dokumentacji geologicznej złoża kopalni, hydrogeologicznej, geologiczno-inżynierskiej. W poprzednim stanie prawnym ustawodawca nakazywał udokumentowane złoża kopalni uwzględnić tylko w planie miejscowym. W obecnych uregulowaniach prawnych sytuacja ta ulega znaczącej zmianie. Udokumentowane złoża kopalni oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projektowanych stref ochronnych ujęć oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych w celu ich ochrony ujawnia się w gminnych aktach planistycznych oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie obowiązująca już ustawa również nie wskazywała terminu na dostosowanie istniejących planów do udokumentowanych złóż. Obecnie ustawodawca dokonuje dokładnej regulacji. Wyznacza termin 2 lat od dnia zatwierdzenia dokumentacji geologicznej przez właściwy organ administracji geologicznej obszaru udokumentowanego złoża kopalni, do obowiązkowego wprowadzenia tych informacji w treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Po upływie wskazanego terminu wojewoda wprowadza obszar

udokumentowanego złoża kopalin do studium gminnego i wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Koszty sporządzenia tego studium oczywiście ponosi w całości gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze. Sporządzone w tym trybie studium gminne wywołuje skutki prawne.

Na uwagę zasługuje również kolejna zmiana, dotycząca podejmowania i wykonywania działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów. Działania te dozwolone są tylko wówczas, jeśli nie naruszają przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach. W przypadku braku planu miejscowego podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dopuszczalne tylko wówczas, jeśli nie naruszy ona sposobu wykorzystywania nieruchomości ustalonego w studium gminnym oraz w odrębnych przepisach.

Bibliografia

Wykaz literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, C.H.BECK, Warszawa 2000.
- Andrzejewski R., *Ekofizjografia i ekologiczne kształtowanie środowiska biotycznego na obszarach zurbanizowanych*, „Człowiek i Środowisko” 1980, t. 4, nr 4.
- Babiel J., *Studium zagospodarowania*, „Wspólnota” 2000, nr 50.
- Barczak A., *Zadania samorządu terytorialnego w zakresie ochrony środowiska*, ABC, Warszawa 2006.
- Bąkowski T., *Procesowe aspekty sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2000, t. VIII.
- Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, WP, Warszawa 2001.
- Bąkowski T., *Graficzne elementy planu w świetle prawa do informacji o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 9.
- Bąkowski T., *Samodzielność planistyczna gminy w zagospodarowaniu przestrzennym (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie* (red.) E. Bojanowski, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII.
- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Bielecki M., *Wnioski, uwagi, dyskusja publiczna*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 140.
- Biernacki Z., *Przesłanki fizjograficzne do opracowania koncepcji planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich realizacji*, [w:] *Opracowania fizjograficzne w planach zagospodarowania przestrzennego województw, miast i gmin*, IKŚ, Warszawa 1984.
- Biernat S., *Zagadnienia prawne procedury planowania gospodarczego*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1973, t. VI.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, PWN, Warszawa–Kraków 1994.
- Blicharz J., *Recenzja rozprawy doktorskiej pt. Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2012 (niepublikowane).
- Błaś A., *Proces administrowania jako zorganizowany układ działań administracji publicznej*, AUW No 169, Prawo XXXVI, Wrocław 1972.
- Błaś A., *Prywatyzacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) A. Błaś, Kolonia Limited, Wrocław 2002.

- Błaś A., *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, (red.) J. Łukasiewicz, Rzeszów – Cisna 2002.
- Błaś A., *Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej w 1990 roku*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, (red.) Błaś A., Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Błaś A., *Konstrukcja prawna samodzielności jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Uniwersytet Rzeszowski, Baranów Sandomierski 22 – 25 maja 2005.
- Boć J., *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, AUW No 827, Prawo CXXXVIII, Wrocław 1985.
- Boć J. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Zasady ogólne w ustawie z 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, (red.) Boć J., *Ochrona środowiska*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Boć J., *Cechy realizacji norm prawa administracyjnego regulujących sytuacje podmiotów zewnętrznych*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Boć J., *Pojęcie kompetencji*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Boć J., *Zadania gminy*, [w:] *Prawo administracyjne*, (red.) J. Boć, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Bodziony B., Dziwiński R., Gniadzik P., *Zagospodarowanie przestrzenne*, PCB, Warszawa 1998.
- Bojanowski E., *O zadaniach jednostek samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej po reformie*, (red.) Bojanowski E., „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. VIII.
- Bojanowski E., *Samodzielność wspólnot samorządowych wewnątrz systemu samorządu terytorialnego*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa – Baranów Sandomierski, maj 2005.
- Brzeziński W., *Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego*, PWN, Warszawa 1961.
- Bukowski Z., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej*, C.H.BECK, Warszawa 2007.
- Buratyńska I., Buratyński G., *Dokumentacja geotechniczna, określająca warunki gruntowo-wodne w podłożu projektowanej rozbudowy cmentarza komunalnego w Piensku*, ZUG, Jelenia Góra 2005.
- Burda A., *Instytucjonalne gwarancje praworządności i ich rola w państwie socjalistycznym*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 8–9.

- Bzdyra D., *Istota planowania przestrzennego*, [w:] *Wybrane problemy prawa publicznego i administracyjnego*, (red.) Bednarek W., J. Dobkowski, WUWM, Olsztyn 2004.
- Cherka M. (red.), *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami – komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Chruścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne – zagadnienia podstawowe*, Difin, Warszawa 2002.
- Cichocki Z., *Problematyka ochrony przyrody w planowaniu miejscowym oraz wybrane zagadnienia dotyczące opracowań ekofizjograficznych i prognoz oddziaływania na środowisko*, [w:] *Otoczenie prawne planów miejscowych. Wiosenne seminaria szkoleniowe*, ZOIU, Wrocław 2004, nr 1.
- Cichocki Z., *Plan ochrony parków krajobrazowych i narodowych a planowanie przestrzenne w gminie*, [w:] *Plany, decyzje i ochrona środowiska, seminaria szkoleniowe jesień 2005*, ZOIU, Wrocław 2005, nr 2/05.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, TNPOŚ, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2007, nr 5.
- Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, nr 3.
- Dawidowicz W., *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1983.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, PWN, Warszawa 1989.
- Dąbek D., *Kontrola legalności aktów prawa miejscowego*, [w:] *Funkcjonowanie administracji publicznej*, (red.) S. Nitecki, WSA, Bielsko-Biała 1999.
- Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Dembowska Z., *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym*, IGPIK, Warszawa 1987 r.
- Derucka I., *Procedury sporządzania a funkcje aktów planistycznych gminy*, PPIA, t. LXXIX, AUW No 3109, Wrocław 2009.
- Derucka I., *Rola opracowań ekofizjograficznych w praktyce planistycznej*, „Administracja. Teoria, Dydaktyka, Praktyka” 2010, Nr 1.
- Derucka I., *Grunty rolne i leśne w procedurze planistycznej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, Nr 7–8.
- Dębski J., *Gospodarka przestrzenna, jej geneza, stan i rozwój*, WSFiZ, t. I, Warszawa–Białystok 2001.
- Dobosz P., *Akty prawa miejscowego stanowione przez gminę*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- Dobosz P., *Zakres działania i zadania gminy*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, (red.) Chmielnicki P., LexisNexis, Warszawa 2004.
- Dobrzańska B., Dobrzański G., Kiełczewski D., *Ochrona środowiska przyrodniczego*, PWN, Warszawa 2009.
- Dolnicki B., *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 5.
- Dubel K., *Przyrodnicze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Komunalny” 2009, nr 7.

- Duniewska Z., *Uznanie administracyjne – władza dyskrecjonalna*, [w:] *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Difin, Warszawa 2004.
- Elżanowski M., *Kompetencje rad nadzorczych i terenowych organów administracji państwowej*, [w:] *Terenowe organy administracji i rad narodowych po reformie*, (red.) Służewski J., WP, Warszawa 1977.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982.
- Filipek J., *Prawo administracyjne, instytucje ogólne, część I*, Zakamycze, Kraków 2003.
- Fogel A., *Środowiskowe aspekty uprawnień społeczeństwa w sporządzaniu studiów uwarunkowań i planów miejscowych*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003.
- Gawron M., *Ocena oddziaływania na środowisko obszaru zdegradowanego w ramach procedury planowania przestrzennego*, „Zeszyty Naukowe – Interdyscyplinarne zagadnienia w inżynierii i ochronie środowiska”, Politechnika Wrocławska, Wrocław 2006.
- Gorzym-Wilkowski W.A., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego – zarys*, UMCS, Lublin 2006.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Wyd. UW, Warszawa 1986.
- Górka K., Poskrobko B., Radecki W., *Ochrona środowiska*, PWE, Warszawa 2001.
- Górski M., *Nowe instrumenty prawne w zagospodarowaniu przestrzennym – studia kierunków i uwarunkowań*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, t. LIII.
- Górski M., *Definicje i zasady ogólne*, [w:] *Prawo ochrony środowiska – komentarz*, (red.) J. Jendrośka, CPE, Wrocław 2001.
- Górski M., *Aktualne regulacje prawne w zakresie ochrony środowiska*, PZLiTS O/Wielkopolski, Poznań 2009.
- Gromada M., Gromada J., *Opracowanie ekofizjograficzne gminy Pieńsk*, Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „Skała”, Wałbrzych 2006.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – komentarz*, PRESSCOM, Wrocław 2009.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, ABC, Warszawa 2010.
- Gwiazdowicz M., Zielińska G. (red.), *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej, Materiały konferencyjne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008.
- Habuda A., *Kierunki ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, TNPOŚ, Wrocław 2006.

- Homplewicz J., *Procedura jako zagadnienie prawa administracyjnego, nauki administracji oraz dziedziny zarządzania gospodarką narodową*, „Krakowskie Studia Prawnicze” R. VI: 1973.
- Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995.
- Iwanek-Chachaj E., *Oceny oddziaływania na środowisko*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, (red.) Rabska T., Łętowski J., Ossolineum, Wrocław 1978.
- Jastrzębski L., *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, PWN, Warszawa 1990.
- Jaśkowska M., Wróbel A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Zakamycze, Kraków 2000.
- Jendrońska J., (red.), *Polskie prawo ochrony środowiska w kontekście integracji z Unią Europejską – wybrane zagadnienia*, CPE, Wrocław 2001.
- Jendrońska J., *Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji planów i programów*, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska – komentarz*, (red.) J. Jendrońska, CPE, Wrocław 2001.
- Jendrońska J., *Ocena oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna – charakter prawny i struktura regulacji*, [w:] *Prawo i polityka w ochronie środowiska, Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*, (red.) H. Lisicka, Wrocław 2006.
- Jendrońska J., M. Bar, *Oceny oddziaływania na środowisko planów i programów. Praktyczny poradnik prawny*, CPE, Wrocław 2009.
- Jeżewski J., *Procedury prawno-organizacyjne jako przedmiot badań*, AUW No 1183, Prawo CLXXXIX, Wrocław 1992.
- Jeżewski J., *Zagadnienia prawne planowania przestrzennego na ponadgminnym szczeblu samorządu terytorialnego (Komunikat)*, PPIA t. XXXV, AUW No 1871, Wrocław 1996.
- Jeżewski J., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, (red.) Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Jeżewski J., *Prawna determinacja aktów planowania przestrzennego w zakresie zadań ochrony środowiska (zagadnienia wstępne)*, (red.) Supernat J., *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009.
- Jędraszko A., *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech*, MUNICIPIUM, Warszawa 1998.

- Kachniarz T., *Słownik podstawowych pojęć z dziedziny planowania przestrzennego*, [w:] *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego*, Kachniarz T., Niewiadomski Z., IGPIK, Warszawa 1995.
- Kamiński L., *Nowe funkcje prawne dotychczasowych narządzi*, „Wspólnota” 2006, nr 30/776.
- Kiełtyka E. (red.), *Zmiana studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Pieńsk*, Jeleniogórskie Biuro Planowania, Jelenia Góra 2007.
- Kistowski M., Pchalek M., *Natura 2000 w planowaniu przestrzennym – rola korytarzy ekologicznych*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2009.
- Klat E., Klat-Wertelecka L., *Ochrona gruntów rolnych a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*, „Rejent” 1996, nr 9 (65).
- Kmieciak Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, LexisNexis, Warszawa 2000.
- Kmieciak Z., Stahl M., *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2.
- Knosala E., *Plan jako szczególny rodzaj decyzji w działaniu administracji publicznej*, [w:] Knosala E., Zachorko L., Matan A., *Nauka administracji*, Zakamycze, Kraków 1999.
- Knosala E., *Decyzje i doradztwo w administracji publicznej. Studium z nauki administracji i prawa administracyjnego*, WSEiA, Bytom 2003.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze, Kraków 2005.
- Korzeniak G., *Prognozowanie wpływu ustaleń planu na środowisko*, [w:] *Gospodarka przestrzenna gmin: poradnik*, T.V, IGPIK, Kraków 1998.
- Kostka Z., Hyla J., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz i przepisy wykonawcze*, ODDK, Gdańsk 2004.
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 11.
- Kotulski M., *Publicznoprawne aspekty zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Samorząd terytorialny w Polsce – społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, (red.) S. Michałowski, A. Pawłowska, UMCS, Lublin 2004.
- Kozłowski S., *Przyrodnicze uwarunkowania gospodarki przestrzennej Polski*, Wszecznica PAN, Wrocław 1983.
- Kozłowski S., *Ekorozwój – Wyzwanie XXI wieku*, PWN, Warszawa 2002.
- Krajowy Program Zwiększenia Lesistości*, Modyfikacja 2003, Ministerstwo Środowiska, Warszawa maj 2003.
- Król M., *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 7–8.
- Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1987.

- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Lebowa D., *Prawne formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, WSB, Poznań 1997.
- Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Branta, Bydgoszcz – Poznań 2002.
- Leoński Z., *Nauka administracji*, C.H.BECK, Warszawa 2004.
- Leszczycki S., *Geografia a planowanie przestrzenne i ochrona środowiska*, PWN, Warszawa 1977.
- Leśniak J., *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985.
- Lipiński A., *Glosa do wyroku NSA z 17 grudnia 1996 roku, II SA/Po 898/96*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 6.
- Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Lipowicz I., [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, (red.) Boć J., Kolonia Limited, Wrocław 1998.
- Longchamps M., *Przestrzeń w prawie środowiska*, AUW No 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985.
- Lubiski W., *Zagospodarowanie przestrzenne po zmianach*, „Gazeta Prawna” 2003, nr 108 (964).
- Łętowski J., *Uproszczenie procedur w administracji*, AUW No 1183, Prawo CLXXXIX, Wrocław 1992.
- Malczyk J., Świeżak J., *Krajowy program zwiększenia lesistości w systemie lokalnego planowania przestrzennego w Polsce*, „Studia i Materiały Centrum Edukacji Przyrodniczo-Leśnej”, 2008, z. 8 (19).
- Malinowski R., *Ewolucja systemu planowania gospodarczego a problem charakteru prawnego planów gospodarczych*, PiP 1975, nr 2.
- Malisz E., *Samorządowe prawo miejscowe*, ZCO, Zielona Góra 2001.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Matwiejczuk A., *Zakres i stopień szczególności informacji wymaganych w prognozach dla studiów i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Opiniowanie i uzgadnianie w ramach strategicznych ocen oddziaływania na środowisko oraz decyzje o odstąpieniu od ich przeprowadzenia*, [w:] *Problemy planistyczne – wiosna 2009*, Wrocław 2009, ZOIU, nr 1/09.
- Miemiec M., *Klasyfikacja norm ustrojowych w administracji państwowej*, AUW No 875, Prawo CXLII, Wrocław 1985.
- Minorski J., *Środowisko przyrodnicze a gospodarka przestrzenna*, Arkady, Warszawa 1977.

- Możdżeń-Marcinkowski M., *Wstęp do prawa administracyjnego ogólnego*, Zakamycze, Kraków 2006.
- Mzyk E., *Podziały nieruchomości*, [w:] (red.) G. Bieniek, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2011.
- Natura 2000 – Niezbędnik urzędnika*, Wyd. Klubu Przyrodników, Świebodzin 2008.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Studia KPZK, t. 611, PWN, Warszawa 1994.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 6.
- Niewiadomski Z., Siemiński W., Sosnowski P., Tatera M., *Samorząd terytorialny, ustroj i gospodarka*, BRANTA, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Niewiadomski Z., Turowski G., *Polsko-Niemiecki leksykon pojęć planistycznych*, Hannover – Warschau 2001.
- Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne, zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Niewiadomski Z., *Nowe prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – komentarz*, TWIGGER, Warszawa 2003.
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2005.
- Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2011.
- Nowacki J., Tobor Z., *Wstęp do prawoznawstwa*, PWN, Warszawa 1994.
- Nowacki K., *Instrumenty zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska w świetle reformy ustrojowej państwa*, AUW, No 2154, Prawo CCLXVI, Wrocław 1999.
- Nowacki K., *Badania prawno-porównawcze w ochronie środowiska*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, (red.) Boć J., Chajbrowicz A., Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- Ossowicz T., *Kierunki zagospodarowania przestrzennego w studium gminnym*, [w:] *Wybrane problemy planistyczne 2007 roku*, ZOIU 3, Wrocław 2007.
- Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, AE, Poznań 2005.
- Parysek J.J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, UAM, Poznań 2006.
- Pawlaczyk P., Jermaczek A., *Natura 2000 – narzędzie ochrony przyrody*, WWF Polska, Warszawa 2004.
- Piontek A., *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwalej Polski*, PWN, Warszawa 2002.
- Plucińska-Filipowicz A., *Odmienne zarzuty do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Nieruchomości. Prawa, Podatki, Praktyka” 2000.

- Podgórski K., *Zadania samorządu terytorialnego*, ZPP, Katowice 1990.
- Polityka Leśna Państwa*, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Wyd. Świat, Warszawa 1997.
- Pyłka-Gutowska E., *Ekologia z ochroną środowiska*, Wyd. Oświata, Warszawa 2004.
- Racinowski R., *Wprowadzenie do fizjografii osadnictwa*, PWN, Warszawa 1987.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem*, TNPOŚ, Wrocław 1998.
- Radecki W., *Ustawa o lasach z komentarzem*, TNPOŚ, Wrocław 1999.
- Radecki W., *Problematyka prawna obszarów Natura 2000*, [w:] *Natura 2000*, (red.) A. Zielińska, Alex, Jelenia Góra 2005.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody – komentarz*, Difin, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Problematyka proceduralna ocen oddziaływania na środowisko*, [w:] *Problemy planistyczne wiosna – 2009*, ZOIU, Wrocław 2009, nr 1/09.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Difin, Warszawa 2009.
- Radecki W., *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Difin, Warszawa 2010.
- Radziszewski E., *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy. i komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2006.
- Rakoczy B., *Prawo ochrony przyrody*, C.H.BECK, Warszawa 2009.
- Rakoczy B., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Regulski J., *Przestrzenne procesy rozwoju*, [w:] *Planowanie przestrzenne*, (red.) J. Regulski, PWE, Warszawa 1985.
- Rotko J., *Formy ochrony przyrody*, [w:] *Prawo o ochronie przyrody – komentarz*, (red.) J. Sommer, TNPO, Wrocław 2001.
- Rybicki Z., Piątek S., *Zarys prawa administracyjnego i nauki administracji*, PWN, Warszawa 1984.
- Sakowska-Baryła M., *Dostęp do studium i planu miejscowego*, „Wspólnota” 2009, nr 51–52.
- Siemiński W., *Finanse i gospodarka samorządu terytorialnego*, [w:] *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Siemiński W., *Planowanie rozwoju*, [w:] *Samorząd terytorialny – ustrój i gospodarka*, (red.) Z. Niewiadomski, Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2001.
- Skoczny T., *O niektórych problemach teorii zadań administracji państwowej*, „Organizacja–Metody–Technika” 1985, nr 11–12.
- Skrzydło-Niżnik I., *Model ustroju samorządu terytorialnego w Polsce na tle zagadnień ustrojowego prawa administracyjnego*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.

- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, komentarz*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Solarek K., *Funkcje terenów zieleni kształtujących przestrzenie publiczne we współczesnym mieście*, „Zeszyty Komunalne” 2009, nr 10.
- Sommer J. (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu (zagadnienia organizacyjno-prawne)*, Ossolineum, Wrocław 1984.
- Sommer J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – rozdz. 2*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze – komentarz*, (red.) Radecki W., Sommer J., Szostek W., TNPOŚ, Wrocław 1995.
- Sommer J., *Efektywność prawa ochrony środowiska i jej uwarunkowania – problemy udatności jego struktury*, TNPOŚ, Wrocław 2005.
- Sommer J., *Miejsce prawa ochrony przyrody w prawie ochrony środowiska*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, (red.) W. Radecki, TNPOŚ, Wrocław 2006.
- Sommer J., *Wybrane problemy prawne związane z decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach oraz z ocenami oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, „Ochrona Środowiska – Prawo i Polityka” 2007, nr 4 (46).
- Sommer J., *Obszary Natura 2000 a planowanie przestrzenne*, [w:] *Wybrane problemy planistyczne 2007 roku*, ZOIU, Wrocław 2007, nr 3/07.
- Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, [w:] *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, (red.) Zimmermann J., Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
- Stala Z., *Synteza badań ekofizjograficznych do projektu zespołu osiedli mieszkaniowych w Białoleśce Dworskiej w Warszawie*, „Człowiek i Środowisko” 1982, t. 6, nr 3–4.
- Stala Z., *Ekofizjograficzne zasady kształtowania struktury przestrzennej miast w planach zagospodarowania przestrzennego*, IGPIK, Warszawa 1990.
- Stelmasiak J., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, UMCS, Lublin 1994.
- Stelmasiak J. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Stelmasiak J., *Węzłowe zagadnienia administracyjnoprawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Między tradycją a przeszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wyd. UW, Wrocław 2009.
- Stelmasiak J., A. Wąsikowska, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska*, (red.) J. Stelmasiak, *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Stochlak J., *Zadania administracji samorządowej i rządowej w zakresie ochrony środowiska*, TWIGGER, Warszawa 2000.
- Sudryk Z., Sudryk M., Wac Z., A. Pacholek, D. Ziembicki, *Plan urządzeniowo-rolny gminy Pieńsk*, Dolnośląskie Biuro Geodezji i Terenów Rolnych, Wrocław – lipiec 2009.

- Sudryk Z., Sudryk M., Walc Z., *Projekt granicy rolno-leśnej gminy Pieńsk*, Dolnośląskie biuro Geodezji i Terenów Zielonych, Wrocław – lipiec 2009.
- Supernat J., *Samodzielność wspólnot samorządowych w zmieniającym się państwie (kilka uwag w trzech kwestiach)*, [w:] *Granice samodzielności wspólnot samorządowych*, Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Baranów Sandomierski 22–25 maja 2005.
- Szachulowicz J., *Prawo wodne, komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Szponar A., *Fizjografia urbanistyczna*, PWN, Warszawa 2003.
- Szpor G., *Administracyjnoprawne konsekwencje rewizji paradygmatu w zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Prawo Administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, (red.) E. Knosala, A. Matan, G. Łaszczycza, Zakamycze, Kraków 1999.
- Szulczewska B., *Zagadnienia przyrodnicze w planowaniu przestrzennym – ewolucja poglądów*, „Człowiek i Środowisko” 1990, t. 14, nr 1.
- Śleszyński P., *Czy istnieją związki aktywności obywatelskiej z realizacją prac planistycznych?*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 5.
- Świetlik M., *Planowanie przestrzenne w gminie*, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisy, omówienia, komentarze*, (red.) Buczek G., Tatera-Jankowska M., Biblioteka Urbanisty, Tom 1, Warszawa 2003.
- Tabernacka M., *Konflikty dotyczące interpretacji pojęcia „ład przestrzenny” w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, (red.) Tabernacka M., Raszewska-Skałeczka R., Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Tabernacka M., *Zakres swobody planistycznej gminy*, [w:] *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, (red.) Tabernacka M., Raszewska-Skałeczka R., Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Tomczyk H., *Opracowania fizjograficzne do planów przestrzennego zagospodarowania gmin*, [w:] *Opracowania fizjograficzne w planach zagospodarowania przestrzennego województw, miast i gmin*, IKŚ, Warszawa 1984.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2001.
- Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, LexisNexis, Warszawa 2002.
- Wierzbowski B., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska – zagadnienia podstawowe*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy, zagadnienia administracyjnoprawne*, LIBER, Warszawa 2002.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Ars boni et aequi, Poznań 2003.
- Wytyczne w sprawie ustalenia granicy rolno-leśnej*. Opracowano w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi we współdziałaniu z Ministerstwem Środowiska 31 lipca 2003 roku, www.bip.minrol.gov.pl (27.09.2013).

- Zachorko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy – studium administracyjnoprawne*, Wyd. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
- Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich*, PWN, Warszawa 1976.
- Ziemski K.M., *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, „Rejent” 1996, nr 2.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Zakamycze, Kraków 2005.

Wykaz źródeł prawa

Prawo krajowe

- Konstytucja RP z dnia 22 lipca 1952 roku (Dz. U. Nr 33, poz. 232 zm. Tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 7 poz. 36 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 lutego 1976 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 5, poz. 29).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 roku).
- Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz. U. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 25, poz. 180, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1949 roku o państwowym gospodarstwie leśnym (Dz. U. Nr 63, poz. 494 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku – kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).
- Ustawa z 31 stycznia 1961 roku o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 roku o ochronie wód przed zanieczyszczeniem (Dz. U. Nr 5, poz. 33).
- Ustawa z dnia 21 kwietnia 1966 roku o ochronie powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczaniem (Dz. U. Nr 14, poz. 87).
- Ustawa z dnia 26 października 1971 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 27, poz. 249 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 roku Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. Nr 7, poz. 51 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 26 marca 1982 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 11, poz. 79 z późn.zm.).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 roku o planowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 17 poz. 99 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 roku o lasach (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 16 października 1991 roku o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm. (późniejszy tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 99, poz. 1079 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 57, poz. 603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 1994 Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zagospodarowaniu nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej (Dz. U. Nr 79, poz. 363 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 roku Prawo łowieckie (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 127, poz. 1066 z późn.zm.).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych. (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 30 maja 1996 roku o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz Agencji Mienia Wojskowego (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw Dz. U. Nr 111, poz. 726 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 133, poz. 885).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 roku o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz. U. Nr 41, poz. 412 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 lipca 2000 roku o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 124).

- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172).
- Ustawy z dnia 9 listopada 2000 roku o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 109, poz. 1157).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 roku Prawo atomowe (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 264).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. z 2001 r. Nr 5 poz. 42 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 25 poz. 150, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 Nr 123, poz. 858 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 145).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 roku o wprowadzeniu ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 100, poz. 1085 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 roku Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 933).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 647).
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 22 lipca 2003 roku o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 19 lutego 2004 roku w sprawie zmiany ustawy Prawo ochrony środowiska i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 464).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 roku o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 lipca 2005 roku o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 169, poz. 1419 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012, poz. 651).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 roku o opłacie skarbowej (Dz. U. Nr 225, poz. 1635 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 roku o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie (Dz. U. Nr 75, poz. 493 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 maja 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675).
- Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 roku o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981).

Prawo wspólnotowe

- Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z 21 maja 1992 roku w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. Urz. WE L 206 z 22 lipca 1992 roku, s. 7, z późn. zm.).
- Dyrektywa 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 27 czerwca 2001 roku w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (OJ L 197 z dnia 21 lipca 2001 r.).
- Dyrektywa Parlamentu europejskiego i Rady 2002/49/WE z dnia 25 czerwca 2002 roku odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu w środowisku (Dz. Urz. WE L 189 z 18.07.2002, s. 12).
- Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2003 roku w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylającej dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. WE L 41 z 14.02.2003).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE z dnia 26 maja 2003 r. przewidująca udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania niektórych planów i programów w zakresie środowiska oraz zmieniająca w odniesieniu do udziału społeczeństwa i dostępu do wymiaru sprawiedliwości dyrektywę Rady 85/337/EWG i 96/61/WE (Dz. Urz. UE L 156 z 25.06.2003).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Komisji Wspólnot Europejskich z dnia 20 listopada 2008 r., sprawa C-66/06 przeciwko Irlandii w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Stroną w charakterze interwenienta popierającego stronę pozwaną była Rzeczpospolita Polska. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2009/C 6/02.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z 30 listopada 2009 roku w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. UE L 20 z 26 stycznia 2010).

Rozporządzenia

- Rozporządzenie Ministrów Rolnictwa i Reform Rolnych oraz Odbudowy z dnia 16 lipca 1947 roku w sprawie miejscowych planów zagospodarowania terenowego obszarów, objętych przebudową ustroju rolnego (Dz. U. Nr 52, poz. 284 z późn. zm.).

- Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27 lipca 1959 roku w sprawie warunków odstępowania gruntów państwowych na zakładanie i rozszerzanie cmentarzy (Dz. U. Nr 46, poz. 284).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1971 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 37, poz. 335 z późn. zm.).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 kwietnia 1974 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów (Dz. U. Nr 19, poz. 104 z późn. zm.).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 września 1977 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji (Dz. U. Nr 33, poz. 145 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 25 sierpnia 1992 roku w sprawie szczegółowych zasad i trybu uznawania lasów za ochronne oraz szczegółowych zasad prowadzenia w nich gospodarki leśnej (Dz. U. Nr 67, poz. 337).
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 9 marca 1995 roku w sprawie określenia wymagań, jakim powinna odpowiadać prognoza skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze (Dz. U. Nr 29, poz. 150).
- Rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 28 maja 1998 roku (Dz. U. Nr 69, poz. 452).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 grudnia 2001 roku w sprawie dokumentów stosowanych w pracach planistycznych oraz wymaganych przy ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 12).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 roku, w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi (Dz. U. Nr 165, poz. 1359).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 listopada 2002 roku w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 197, poz. 1667).
- Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 roku w sprawie odpadów promieniotwórczych i wypalonego paliwa jądrowego (Dz. U. Nr 230, poz. 1925).
- Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2002 roku w sprawie szczegółowych zasad tworzenia obszaru ograniczonego użytkowania wokół obiektu jądrowego ze wskazaniem ograniczeń w jego użytkowaniu (Dz. U. Nr 241, poz. 2094).

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
- Rozporządzenia z dnia 30 października 2003 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 roku w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu udzielania pomocy finansowej na zalesianie gruntów rolnych objętej planem rozwoju obszarów wiejskich (Dz. U. Nr 187, poz. 1929 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 maja 2005 roku, w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz. U. Nr 94, poz. 794).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 roku w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku (Dz. U. Nr 120, poz. 826).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 czerwca 2007 roku w sprawie informacji dotyczących ruchów masowych ziemi (Dz. U. Nr 121, poz. 840).
- Rozporządzenia z dnia 1 października 2007 roku w sprawie szczegółowego zakresu danych ujętych na mapach akustycznych oraz ich układu i sposobu prezentacji (Dz. U. Nr 187, poz. 1340).
- Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 kwietnia 2012 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków obniżenia ceny sprzedaży nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. z 2012, poz. 540).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 sierpnia 2012 roku w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego i wielkości potencjału kadrowego niezbędnego do należytego i terminowego wykonywania prac urzędzeniowych (Dz. U. z 2012, poz. 949).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 września 2012 roku w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Dz. U. z 2012, poz. 1028).
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2012 roku w sprawie szczegółowych warunków i trybu sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu (Dz. U. z 2012, poz. 1302).

Zarządzenia

- Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 3 grudnia 1962 roku, w sprawie wytycznych w zakresie wyznaczania terenów pod niskie budownictwo mieszkaniowe oraz normatywy zabudowy tych terenów (M. P. Nr 86, poz. 408).
- Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 5 października 1963 roku w sprawie wytycznych co do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego oraz zasad zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych o charakterze turystyczno – wypoczynkowym (M. P. Nr 80, poz. 393).
- Zarządzenie Nr 3 Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 17 stycznia 1964 roku w sprawie opracowań fizjograficznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Dziennik Budownictwa Nr 6, poz. 16).
- Zarządzenie Nr 12 Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 9 lutego 2009 roku w sprawie zmiany zarządzenia Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych z dnia 18 kwietnia 2003 roku w sprawie instrukcji urządzenia lasu (ZU-7019-3/09).

Uchwały

- Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 1966 roku w sprawie ochrony użytków rolnych (M. P. Nr 40, poz. 200).
- Uchwała Nr 18 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 1970 roku w sprawie ochrony lasów przed ujemnymi wpływami szkodliwych pyłów i gazów wydzielanych przez zakłady przemysłowe (M. P. Nr 4, poz. 33 z późn. zm.).
- Uchwała Nr 85 Rady Ministrów z dnia 6 kwietnia 1974 roku w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin (M. P. Nr 15, poz. 95).
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 2009 roku w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009 – 2012 z perspektywą do roku 2016” (M. P. Nr 34, poz. 501).

Zasoby archiwalne

- Ogólny plan zagospodarowania przestrzennego miasta Lubań Śląski z 1964 roku.* Zasoby Archiwum Państwowego we Wrocławiu, Oddział w Lubaniu, akta zespołu PMRN w Lubaniu, Nr 84, sygn. 86, s. 7.
- Plan ogólny zagospodarowania przestrzennego wsi Siekierzyn z 1966 roku.* Zasoby Archiwum Państwowego we Wrocławiu, Oddział w Lubaniu, akta zespołu PGRN w Siekierzynie, Nr 105, sygn. 43, s. 6.
- Założenia do planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy i miasta Pieńsk z 1986 roku.* Archiwum Zakładowe Urzędu Miasta i Gminy Pieńsk. Zespół projektowy Pracowni Usług Architektonicznych SARP w Jeleniej Górze.

Opracowanie fizjograficzne Gminy Pieńsk z 1984 roku. Archiwum Zakładowe Urzędu Miasta i Gminy Pieńsk. Przedsiębiorstwo Geologiczno-Fizjograficzne i Geodezyjne Budownictwa we Wrocławiu.

Wykaz orzecznictwa

- Wyrok NSA z dnia 17 listopada 1982 roku, II SA 1474/82, ONSA 1982/2/107.
Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1984 roku, SA/Ka 124/84, Lex nr 11645.
Uchwała Izby Cywilnej i Administracyjnej Sądu Najwyższego z dnia 5 lutego 1988 roku (Sygn. akt III AZP 1/88, OSPiKA 1989/3/591.
Wyrok SN z 22 października 1992 roku, III ANR 50/92, OSNC 1993/10/181.
Uchwała TK z dnia 27 września 1994 roku, K. 10/93, OTK 1994/2/46.
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 1995 roku, IV S.A. 346/93, ONSA 1996/ 3/ 125.
Wyrok NSA z dnia 8 kwietnia 1997 roku, II SA/Gd 292/96, ONSA 1998/ 2/ 51.
Wyrok NSA z dnia 7 maja 1997 roku, III RN 21/97, OSNP 1997/22/429.
Wyrok NSA z dnia 13 października 1997 roku, II S.A. 203/97, Lex nr 32495.
Wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 roku, K 26/97, OTK 1997/5-6/64.
Wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1998 roku, IV SA 484/96, Lex nr 43137.
Wyrok TK z dnia 24 marca 1998 roku, K 40/1997, OTK 1998/2/12.
Wyrok TK z dnia 4 maja 1998 roku, K 38/1997, OTK 1998/3/31.
Wyrok NSA z dnia 15 lutego 1999 roku, OPK 14/98, ONSA 1999/3/80.
Wyrok NSA z dnia 22 marca 1999 roku, IV SA 1628/98, Lex nr 48222.
Wyrok NSA z dnia 7 października 1999 r., IV SA 338/99, Lex nr 48228.
Wyrok NSA z dnia 4 listopada 1999 roku, IV S.A. 1683/98. Lex nr 48260.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 roku, II S.A. 995/99, ONSA 2000/4/173.
Wyrok NSA z dnia 5 stycznia 2000 roku, II SA 1726/99, Lex nr 55334.
Uchwała NSA z dnia 30 października 2000 roku, OPK 13/00, ONSA 2001/2/63.
Wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 roku, K 27/00, OKT 2000/2/29.
Wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 roku, IV SA 385/99, Lex nr 53377.
Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2002 roku, II SA 1960/00, Lex nr 81967.
Wyrok NSA z dnia 10 kwietnia 2002 roku, IV SA 1221/2001, Lex nr 684959.
Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2002 roku, II SA/Kr 608/02, OwSS 2002/4/103.
Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2004 roku, OSK 215/04, Lex nr 174009.
Wyrok WSA z dnia 12 lipca 2004 roku, II S.A. 1139/03, Lex nr 158883.
Postanowienie WSA z dnia 24 sierpnia 2004 roku, II SAB/Gd 48/04, ONSAiWSA 2005/2/40.
Wyrok WSA z dnia 7 września 2005 roku, IV SA/Wa 182/05, Lex nr 192930.
Wyrok NSA z dnia 13 września 2005 roku, II OSK 64/05, Lex nr 194989.
Wyrok WSA z dnia 9 lutego 2006 roku, II SA/Bk 583/05, Lex nr 173715.
Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 roku, II OSK 1127/05, Lex nr 194894.
Wyrok WSA z dnia 20 kwietnia 2006 roku, II SA/Bk 906/05, Lex nr 194662.

- Wyrok WSA z dnia 4 maja 2006 roku, II SA/Bk 764/05, Lex nr 192854.
Wyrok WSA z dnia 9 maja 2006 roku, II SA/Kr 780/05, OwSS 2007/1/11.
Wyrok WSA z dnia 29 maja 2006 roku, II SA/Kr 3167/03 OwSS 2006/4/107.
Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2006 roku, II OSK 277/06, Lex nr 266913.
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2006 roku, II OSK 459/06, Lex nr 266891.
Wyrok WSA z dnia 30 czerwca 2006 roku, II SA/Wr 204/06, Lex nr 285067.
Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2006 roku, II OSK 507/06, Lex nr 275511.
Wyrok WSA z dnia 1 sierpnia 2006 roku, II SA/Wr 430/05, Lex nr 297159.
Wyrok WSA z dnia 29 sierpnia 2006 roku, II SA/Wr 415/05, teza 2,3, Lex nr 297163.
Wyrok WSA z dnia 10 października 2006 roku, IV SA/Wa 1302/06, Lex nr 284527.
Wyrok WSA z dnia 5 grudnia 2006 roku, II SA/Lu 883/06, Lex nr 934018.
Wyrok WSA z dnia 1 lutego 2007 roku, IV SA/Wa 2064/06, Lex nr 319157.
Wyrok NSA z dnia 2 lutego 2007 roku, II OSK 1677/06, Lex nr 334315.
Wyrok NSA z dnia 9 lutego 2007 roku, II OSK 1481/06, Lex nr 337469.
Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2007 roku, II OSK 1794/06, Lex nr 334313.
Wyrok WSA z dnia 27 lutego 2007 roku, IV SA/Wa 2453/06, Lex nr 319161.
Wyrok WSA z dnia 23 kwietnia 2007 roku, II S.A./Kr 1294/06, OwSS 2007/4/90.
Wyrok WSA z dnia 21 maja 2007 roku, IV SA/Wa 2321/06, teza 2, Lex nr 355285.
Wyrok WSA z dnia 31 maja 2007 roku, II SA/Bk 77/07, ONSAiWSA z 2008/6/109.
Wyrok WSA z dnia 31 maja 2007 roku, II SA/Bk 77/07 „Wspólnota” 2008, nr 2, s. 31.
Wyrok WSA z dnia 2 lipca 2007 roku, IV SA/Wa 817/07, Lex nr 362117.
Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2007 roku, II OSK 604/07, Lex nr 384715.
Wyrok NSA z dnia 27 września 2007 roku, II OSK 1028/07, Lex nr 384313.
Wyrok WSA z dnia 22 października 2007 roku, II S.A./Gi 270/07, Lex nr 509621.
Wyrok WSA z dnia 22 października 2007 roku, IV SA/Wr 1035/7, Lex nr 424665.
Wyrok WSA z dnia 22 listopada 2007 roku, II SA/Wr 325/07, Lex nr 368425.
Wyrok WSA z dnia 27 listopada 2007, II SA/Łd 473/07, Lex nr 381607.
Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2007 roku, II OSK 1379/07, Lex nr 356085.
Wyrok WSA z dnia 20 grudnia 2007 roku, II SA/Łd 981/07, Lex nr 365363.
Wyrok WSA z dnia 15 stycznia 2008 roku, II SA/Łd 853/07, Lex nr 462659.
Wyrok WSA z dnia 24 stycznia 2008 roku, II S.A./Bk 793/07, Lex nr 340451.
Wyrok WSA z dnia 11 lutego 2008 roku, II SA/GI 817/06, Lex nr 437513.
Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2008 roku, II OSK 1765/07, Lex nr 437511.
Wyrok WSA z dnia 11 marca 2008 roku, II SA/Po 462/07, Lex nr 497588.
Wyrok WSA z dnia 19 marca 2008 roku, IV SA/Wa 2202/06, Lex 497584.
Wyrok WSA z dnia 20 marca 2008 roku, II SA/GI 348/07, Lex nr 487250.
Wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2008 roku, II SA/Po 605/07, teza 2, Lex nr 440165.
Wyrok WSA z dnia 22 kwietnia 2008 roku, II SA/Po 605/7, teza 1, Lex nr 440165.
Wyrok WSA z dnia 7 maja 2008 roku, II SA/OI 179/08, Lex nr 424611.
Wyrok WSA z dnia 27 maja 2008 roku, II SA/Gd 209/07, Lex nr 515299.
Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2008 roku, II SA/Kr 376/08, Lex nr 509701.
Wyrok WSA z dnia 23 czerwca 2008 roku, II S.A./Kr 372/08, teza 2, Lex nr 509704.

- Wyrok NSA z dnia 23 lipca 2008 roku, I OSK 1077/07, Lex nr 496231.
Wyrok NSA z dnia 22 października 2008 roku, II OSK 567/08, Lex nr 511478.
Wyrok WSA z dnia 30 kwietnia 2009 r., IV S.A./Wa 2036/08, Lex 529440.
Wyrok NSA z dnia 12 maja 2009 roku, II OSK 751/08, Lex nr 547199.
Postanowienie NSA z dnia 12 maja 2009 roku, II OZ 408/09, CBOSA.
Wyrok NSA z dnia 25 maja 2009 roku, II OSK 1900/08, „Wspólnota” 2009, nr 23/39.
Wyrok NSA z dnia 28 maja 2009 roku, II OSK 1916/08, Lex nr 574407.
Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2009 roku, II OSK 928/08, Lex nr 563565.
Wyrok WSA z dnia 7 lipca 2009 roku, II SA/Lu 274/09, teza 1, Lex nr 574467.
Wyrok WSA z dnia 24 sierpnia 2009 roku, II SA/GI 139/09, Lex nr 564508.
Wyrok WSA z dnia 6 października 2009 roku, II SA/Lu 138/09, Lex nr 569958.
Wyrok WSA z dnia 29 października 2009 roku, II SA/Rz 888/08, teza 2, Lex nr 576055.
Wyrok WSA z dnia 19 listopada 2009 roku, IV SA/Po 438/09, Dz. Urz. Wielk. 2010/50/1162.
Wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2010 r., II SA/OI 1008/09, Lex nr 600155.
Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 2010 roku, II OSK 337/10, Lex nr 599397.
Wyrok NSA z dnia 30 lipca 2010 roku, II OSK 1053/10, teza 2, Lex nr 694431.
Wyrok WSA z dnia 7 września 2010 roku, II SA/OI 687/10, Lex nr 707459.
Wyrok WSA z dnia 29 września 2010 roku, II SA/Łd 759/10, Lex nr 707444.
Wyrok WSA z dnia 21 grudnia 2010 roku, II SA/Po 777/10, Lex nr 754531.
Wyrok NSA z 19 kwietnia 2011 roku, II OSK 273/11, Lex nr 919886.
Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2011 roku, II OSK 767/11, Lex nr 846007.

Rozstrzygnięcia

- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 17 listopada 2004 roku, „Wspólnota” 2004, nr 26.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 lutego 2007, Nr NK. II.0911-16/48/07.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 9 października 2007 r., NK.0911-137-07, Lex nr 319927.
Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 grudnia 2007 roku, NK. II.B.G.0911-161/07, Lex nr 3521187.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 11 stycznia 2008 roku, NK.II. AK.0911-12/08, Lex nr 352241.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 17 stycznia 2008 roku, NK.II. KK.0911-20/08, Lex nr 361789.
Rozstrzygnięcie Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 27 października 2008 roku, NK.I-0911/137/08, Lex nr 492723.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Świętokrzyskiego z dnia 30 grudnia 2008 roku, NK.I-0911/160/08, Lex nr 492745.
Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 1 kwietnia 2009 roku, NK.II.0911-12/206/09, Dz. Urz. Dolno. 2009/64/1387.

- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 1 kwietnia 2009 roku, IG.VI-TD-7042-47/09, Dz. Urz. Opols. Nr 33, poz. 604.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 15 kwietnia 2009 roku, NK.II.0911/172/09, Dz. Urz. Lubel. 2009/69/1670.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 kwietnia 2009 roku, 9/08, Dz. Urz. Kujaw 2009/50/1062.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podlaskiego z dnia 27 kwietnia 2009 roku, NK.II.KK.0911-55/09, Lex nr 551484.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Lubelskiego z dnia 10 czerwca 2009 roku, NK.II.0911/277/09, Dz. Urz. Lubel. 2009/96/2304.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Łódzkiego z dnia 3 lipca 2009 roku, PNK.I.0911/259/09, Lex nr 527964.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 16 lipca 2009 roku, sygn. Akt PO.0911-257/09, Dz. Urz. Warm. nr 115, poz. 1914.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Wielkopolskiego z dnia 21 lipca 2009 roku, Ko-2.0911-258/09, Dz. Urz. Wielk., nr 149, poz. 2513.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Małopolskiego z dnia 28 sierpnia 2009 roku, PN.II.0911-172-09, Dz. Urz. Małop. 2009/606/4531 .
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Opolskiego z dnia 6 listopada 2009 roku, IG.VI-NC-7042-222/09, Dz. Urz. Opol. 2010/11/184.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 grudnia 2009 roku, nr I.0911/93/09, Dz. Urz. Mazow. 2009/212/6842.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Opolskiego, IG. VI-NC-7042-86/09, Dz. Urz. Opol. 2009/34/627.
- Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Podkarpackiego, P.II.0911/43/10, teza 2, Dz. Urz. Podka. 2010/25/577.

Iwona Derucka, doktor nauk prawnych, absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Wieloletni praktyk w administracji samorządowej. Członek komisji architektoniczno-urbanistycznej, działającej przy Urzędzie Miasta i Gminy w Pieńsku oraz członek Zespołu Lokalnej Współpracy w zakresie opracowania projektu Planu Zadań Ochronnych dla obszaru Natura 2000 - Bory Dolnośląskie.

ISBN 978-83-61370-18-5