

Maciej J. Nowak

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Ekonomiczny, ul. Żołnierska 47, 70-210 Szczecin;
e-mail: maciej.nowak@zut.edu.pl

Anna Kiepas-Kokot

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Wydział Kształtowania Środowiska i Rolnictwa, Katedra Ekologii, Ochrony i Kształtowania Środowiska, ul. Słowackiego 17, 71-434 Szczecin; e-mail: anna.kiepas-kokot@zut.edu.pl

OGRANICZENIA ŚRODOWISKOWE W INSTRUMENTACH ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ NA SZCZEBLU GMINNYM W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM GMIN CENNYCH PRZYRODNICZO

W artykule skoncentrowano się przede wszystkim na najważniejszych instrumentach zarządzania przestrzenią, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania. Celem jest określenie, czy i w jakim stopniu ustalenia z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody zawarte w planach miejscowych wpływają ograniczająco na sposób zagospodarowania przestrzennego. Przeanalizowano dokumenty planistyczne z województwa zachodniopomorskiego, czyli wszystkie 92 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w 2013 r., w tym 78 uchwalonych w gminach wiejskich oraz wiejsko-miejskich i 14 w miastach na prawach powiatu.

Słowa kluczowe: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ochrona środowiska, zrównoważony rozwój.

ENVIRONMENTAL CONSTRAINTS IN THE INSTRUMENTS FOR SPACE MANAGEMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL IN THE WEST POMERANIAN REGION

Abstract: The paper focuses on the most significant space management instruments, i.e. local zoning plans. The authors' purpose is to determine whether and to what extent spatial development is constrained by environmental and nature protection provisions included in local plans. The research has been conducted on the planning documents from the area of the West Pomeranian region. The contents of all local development spatial plans from 2013 have been analyzed, i.e. 92 plans, including 78 adopted in rural and rural-urban communities, and 14 in towns with county rights.

Keywords: local zoning plans, environmental protection, sustainable development.

Ochrona środowiska i ochrona przyrody są silnie powiązane z planowaniem przestrzennym. Na powiązania te wskazuje m.in. jedna z ustawowych podstaw kształtowania polityki przestrzennej, którą obok ładu przestrzennego jest zasa-

da zrównoważonego rozwoju¹. Także w przepisach z zakresu ochrony środowiska występują nawiązania do planowania przestrzennego i realizacji inwestycji, wskazujące na znaczącą rolę zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska przy sporządzaniu i aktualizacji dokumentów planistycznych różnego szczebla². Z powyższego wynika, że kwestie środowiskowe i planistyczne są ze sobą bardzo mocno powiązane. Otwarte pozostaje zagadnienie, jak w praktyce, w konkretnych przypadkach, kształtują się relacje między tymi dwiema sferami.

W artykule skoncentrowano się przede wszystkim na najważniejszych – w intencji ustawodawcy – instrumentach zarządzania przestrzenią, jakimi są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Jego celem jest określenie, czy i w jakim stopniu ustalenia z zakresu ochrony środowiska i ochrony przyrody zawarte w planach miejscowych wpływają ograniczająco na sposób zagospodarowania przestrzennego oraz czy występują różnice w zapisach planów dla gmin cennych przyrodniczo oraz gmin miejskich. W nawiązaniu do nakreślonego celu pracy postawiono hipotezę badawczą: „Ustalenia z zakresu ochrony środowiska i przyrody zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego są znaczącym ograniczeniem rozwoju terenów nimi objętych”. Jednocześnie należy zastrzec, że zamiarem autorów nie jest podważanie zasadności zapisanych w planach ograniczeń wynikających ze stosowania zasad ochrony środowiska i przyrody, a ocena potencjalnego wpływu tych zapisów na konkretne przedsięwzięcia gospodarcze w przestrzeni objętej planami. W artykule skoncentrowano się przede wszystkim na zakresie i formie ograniczeń wynikających z zasad ochrony środowiska i przyrody zawartych w planach miejscowych, co umożliwi ocenę konsekwencji takich zapisów dla realizacji zamiarów inwestycyjnych.

Badania przeprowadzono na dokumentach planistycznych z terenu województwa zachodniopomorskiego. Analizom poddano treść wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w 2013 r., tj. 92 planów, w tym 78 uchwalonych w gminach wiejskich oraz wiejsko-miejskich i 14 w miastach na prawach powiatu. Uzyskane wyniki porównano z wynikami kolejnej analizy – treści 27 miejscowych planów uchwalonych w 7 nadmorskich gminach województwa zachodniopomorskiego. Wybór gmin nadmorskich do analizy był podyktowany ich szczególnymi uwarunkowaniami przyrodniczymi determinują-

¹ Na zrównoważony rozwój jako postawę polityki przestrzennej wskazuje art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 817 z późn. zm.). Pojęcie zrównoważonego rozwoju zdefiniowano natomiast w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.). Należy przez nie rozumieć „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”. Treść tej definicji wskazuje na silny wpływ polityki przestrzennej na równoważenie procesów rozwojowych.

² Szczegółowe wymagania w odniesieniu do uwzględnienia zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w dokumentach planistycznych wymieniono w art. 8 oraz 72 i 73 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska.

cymi ochronę oraz dużym natężeniem presji turystycznej i podporządkowanym funkcji turystyczno-rekreacyjnej rozwojem infrastruktury w tych gminach.

Zapisy badanych planów miejscowych przeanalizowano pod kątem przeznaczenia terenu. Uwzględniono zwłaszcza wskazane w planach zakazy i nakazy związane z ochroną środowiska i przyrody. Przyjęte założenie pozwoliło na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jakie obowiązki i ograniczenia (a ujmując to szerzej – zapisy związane z ochroną środowiska i przyrody) zostały wprowadzone do treści poszczególnych planów i jaki może być ich wpływ na procesy rozwojowe poprzez realizację inwestycji na obszarze objętym planem miejscowym. W analizie wzięto także pod uwagę ocenę poziomu zróżnicowania „praktyki planistycznej” w odniesieniu do formułowania treści obowiązków i ograniczeń środowiskowych. Szczegółnej analizie poddano plany miejscowe dla miast na prawach powiatu prowadzących w badanym roku najbardziej aktywną politykę przestrzenną. W ich przypadku treść planów miejscowych skonfrontowana została również ze studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Środowiskowe uwarunkowania planowania przestrzennego

W literaturze przedmiotu związek między planowaniem przestrzennym a ochroną środowiska podkreślany jest bardzo mocno. Przestrzeń i powierzchnia ziemi stanowi jeden z najważniejszych przedmiotów zarządzania środowiskiem (zob. Poskrobko, Poskrobko 2012, s. 22), a w systemie zarządzania przestrzenią bardzo ważne są uwarunkowania środowiskowe (w tym przyrodnicze) oraz wymagania wynikające z działań na rzecz ochrony środowiska. Znajduje to wyraz w przepisach związanych z planowaniem przestrzennym i ochroną środowiska w różnych krajach europejskich (zob. Izdebski 2013, s. 168). W polskim systemie zarządzania przestrzenią związek ten jest wyeksponowany promocją koncepcji zrównoważonego rozwoju, wywiedzionej na podstawie prawa ochrony środowiska i powiązanej w znaczącym stopniu właśnie z tą ostatnią (zob. Bukowski, 2009, s. 54). Również jednym z elementów składających się na ład przestrzenny są kwestie środowiskowe. W orzecznictwie sądowym wskazuje się jednak wielokrotnie, że zrównoważony rozwój (podobnie jak ład przestrzenny) jest pojęciem – z prawnego punktu widzenia – bardzo ogólnym, wymagającym doprecyzowania w konkretnych działaniach. Analizując to zagadnienie, A. Bernaciak (2012) słusznie wskazał, że polityka przestrzenna konkretnej gminy (czyli podstawowego podmiotu gospodarki przestrzennej) również w zakresie ochrony środowiska prowadzona jest w sferze realnej i dokumentacyjnej. Samo odniesienie polityki przestrzennej do kwestii środowiskowych ma się odbywać na dwóch poziomach: strategicznym (obejmującym intencje władz wobec środowiska) i operacyjnym, zawierającym konkretne, szczegółowe opracowania (ibidem, s. 63). Wśród tych drugich należy wskazać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu czy inne rozstrzygnięcia administracyjne i programy (np. decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach).

Ustalenia z zakresu ochrony środowiska i przyrody stanowią obligatoryjny element miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³ oraz innych dokumentów planistycznych, w tym studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw. Zapisy te mają charakter zakazów, ograniczeń lub obowiązków, które są warunkiem realizacji zamierzeń inwestycyjnych lub wskazują na brak możliwości realizacji niektórych typów przedsięwzięć na obszarach objętych planem miejscowym. Ograniczenia środowiskowe zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego mają więc wpływ na kierunek, natężenie i dynamikę przemian, a w konsekwencji – na wynikający z nich rozwój lokalny i regionalny.

Organy gmin w najszerszym stopniu wpływają na zagospodarowanie konkretnej przestrzeni poprzez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stwarzają więcej różnych wątpliwości. W literaturze trwają dyskusje nad tym, czy z uwagi na ich sugerowany z punktu widzenia administracyjnego charakter mogą być uznawane za instrument zarządzania przestrzenią (zob. Leoński, Szewczyk, Kruś 2012, s. 197). Przyjmując nawet założenie, że decyzja jest takim instrumentem zarządzania (zob. Nowak 2012, s. 153–158), należy wskazać, że zweryfikowanie związanego z nim zakresu środowiskowych ograniczeń wymagałoby szczegółowej analizy wszystkich postępowań lokalizacyjnych w gminach. Kwestie środowiskowe odgrywają ważną rolę również przy instrumentach zarządzania przestrzenią na szczeblu ponadlokalnym. Zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa powinny determinować kierunek kluczowych ponadlokalnych inwestycji oraz zagospodarowania terenów objętych najważniejszymi formami ochrony przyrody (zob. Nowak, Mickiewicz 2012, s. 93–95).

Kluczowym jednak instrumentem zarządzania przestrzenią pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. To jego uchwalenie przez gminy w znaczącym zakresie stanowić będzie jeden z głównych wyrazów aktywnej polityki przestrzennej (zob. Budner 2004, s. 42). Sama procedura sporządzenia i uchwalenia planu może budzić liczne wątpliwości (zob. Kotulski 2011, s. 49). Z art. 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika jednak, że w planie miejscowym obowiązkowo określa się m.in. ustalenia z zakresu ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego.

Przepisy podstawowego aktu prawa środowiskowego – ustawy Prawo ochrony środowiska – regulują kwestie uwzględnienia zasad ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji⁴. W przywołanych prze-

³ Obowiązek uwzględnienia zasad ochrony środowiska i przyrody w planie miejscowym, wymienia się obok tak istotnych jego elementów, jak np. przeznaczenie terenu, zasady kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków (art. 15 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

⁴ W Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska zawarto Dział VII zatytułowany „Ochrona środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji” obejmujący art. 71–76. Wskazano w nich na rangę zasad zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska w dokumentach planistycznych i zobowiązano do określenia w nich rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstają-

pisach wskazano bardzo szeroki zakres wymagań w tym zakresie względem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wymagania te mają za zadanie zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej⁵ i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. W wymaganiach ustawowych uwzględniono m.in. konieczność określenia:

- rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń;
- warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska;
- informacji o ustanowieniu form ochrony przyrody;
- potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi (zob. Nowak 2013, s. 33–38).

Źródłem niezbędnych w procesie planistycznym informacji o środowisku są opracowania ekofizjograficzne⁶. W literaturze przedmiotu podkreśla się ogromne znaczenie tych dokumentacji dla procesu planistycznego ze wskazaniem na bardzo szerokie wymagane spektrum analiz przedstawiających elementy i zasoby środowiska terenu objętego projektem planu. Jednocześnie rozważania na temat roli opracowań ekofizjograficznych w planowaniu przestrzennym podsumowywane są informacjami o bardzo zróżnicowanym poziomie jakości tych dokumentacji, czego jedną z przyczyn może być ich wysoki koszt (zob. Papińska 2007).

Dodatkowo projekt miejscowego planu, już po sporządzeniu lub równoległe z pracami nad nim, podlega procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, której celem jest analiza i ocena skutków środowiskowych wizji zagospodarowania przedstawionej w projekcie planu miejscowego. W literaturze podkreśla się znaczącą rolę tej procedury (zob. Fogel 2011, s. 168), determinującą zarówno uchwalenie poszczególnych aktów planowania przestrzennego, jak i lokalizację przedsięwzięć najważniejszych z punktu widzenia oddziaływania na środowisko (zob. Mickiewicz et al. 2011, s. 100–126). Jej przeprowadzenie służy gwarancji uwzględnienia wymogów ochrony środowiska w opracowaniach planistycznych, które wyznaczają ramy dla realizacji zamierzeń inwestycyjnych.

cymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalenia warunków realizacji przedsięwzięć, umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska. Zamieszczone w planach miejscowych zakazy i nakazy środowiskowe należy więc rozumieć jako formę realizacji tych ustawowych zobowiązań.

⁵ Pojęcie równowagi przyrodniczej zdefiniowano w art. 3 pkt 32 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z brzmieniem tej definicji równowaga przyrodnicza to stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych stworzonych przez składniki przyrody nieożywionej.

⁶ Przez pojęcie opracowania ekofizjograficznego należy rozumieć dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 5 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska). Szczegółowe wymagania w odniesieniu do tych opracowań określono w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz.U. z 2002 r., nr 155, poz. 1298).

W procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko i dokumentacji jej towarzyszącej (prognozie) zauważa się niedoskonałości rzutujące na jakość, zwłaszcza będące skutkiem braku obiektywizmu w sytuacji, kiedy zarówno projekt dokumentu planistycznego, jak i prognoza opracowywane są przez te same zespoły autorskie (zob. Fogel 2012).

Mimo dość precyzyjnie określonych wymagań prawnych dotyczących uwzględnienia zasad ochrony środowiska i przyrody w dokumencie planistycznym, a także przeprowadzanej oceny stanu i zasobów środowiska (w opracowaniu fizjograficznym) oraz oceny wpływu na ten stan zapisów planu miejscowego (w prognozie) w przypadku poszczególnych gmin określanie rodzaju i skali ograniczeń środowiskowych w miejscowym planie jest mocno zróżnicowane. W zależności od przeznaczenia terenu w planie tym możliwe są bardzo różne ograniczenia. Najdalej idące to zakazy zabudowy, jednak pod uwagę mogą być też brane zakazy realizacji określonych przedsięwzięć na danych terenach czy nakazy uwzględniania w ramach inwestycji konkretnych, ważnych środowiskowo kwestii.

Rozpatrując skutki zawarcia w planach miejscowych poszczególnych ograniczeń i wytycznych środowiskowych, trzeba również pamiętać o jego następstwach w procesach gospodarczych. Plany miejscowe będą wiążące nie tylko przy wydawaniu pozwoleń na budowę, lecz także decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. W wielu więc przypadkach ewentualne zapisy planistyczne bezpośrednio zdeterminują lokalizację określonych inwestycji.

Ograniczenia środowiskowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w miastach na prawach powiatu

Wśród miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych dla miast na prawach powiatu analizie poddano plany: Szczecina (dziewięć planów), Koszalina (cztery) oraz – uzupełniająco – Świnoujścia (jeden). Pierwsze dwa miasta prowadzą najbardziej aktywną planistycznie politykę przestrzenną w regionie (tabela 1).

Najwięcej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalono w 2013 r. w Szczecinie. Jest to zrozumiałe, m.in. z uwagi na największe możliwości rozwojowe i gospodarcze tego ośrodka. Z dziewięciu uchwalonych planów trzy przekraczają swoim zasięgiem powierzchnię 100 ha, trzy dotyczą powierzchni między 50 a 100 ha, a trzy powierzchni poniżej 50 ha. Przeważająca większość planów ma zbliżone przeznaczenie – ogólnomiejskie, w którym zawierają się zarówno cele usługowe, mieszkaniowe, związane z infrastrukturą techniczną, jak i z terenami zielonymi. Ograniczenia środowiskowe w każdym z tych przypadków niezależnie od powierzchni, którą dany plan obejmuje, sformułowane są na zbliżonej wzajemnie zasadzie. Ograniczenia środowiskowe zawierają następujące wytyczne:

- konieczność, by uciążliwości dla środowiska wynikające z konkretnej inwestycji zamykały się w ramach działki budowlanej, na której inwestycja ta jest realizowana;

Tab. 1. Ogólne ograniczenia środowiskowe w badanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w miastach na prawach powiatu

Miasto	Przeznaczenie terenów w planach	Ograniczenia środowiskowe zawarte w planach
Szczecin	Zróżnicowane przeznaczenie „ogólnomiejskie” zawierające usługi, mieszkalnictwo, infrastrukturę techniczną, tereny zielone i komunikację	Bardziej ogólne ograniczenia, związane ze sposobem realizacji poszczególnych inwestycji. Zakaz lokalizacji obiektów mieszkaniowych na terenach związanych z negatywnym wpływem akustycznym i środowiskowym
Koszalin	Przeznaczenie mieszkaniowe, usługowe, związane z infrastrukturą techniczną	Dużo daleko idących ograniczeń: zakazy realizacji inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko, zakazy realizacji na terenie objętym planem określonych usług
Świnoujście	Przeznaczenie budowlane i komunikacyjne	Powołanie się na przepisy szczególne dotyczące form ochrony przyrody i oceny oddziaływania na środowisko

Źródło: opracowanie własne.

- wyznaczenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w skali działki budowlanej;
- zakaz wycinki drzewostanu;
- zakaz lokalizacji obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi w miejscach, w których mogą występować dla nich zagrożenia środowiskowe i akustyczne;
- konieczność uwzględnienia przepisów szczególnych dotyczących form ochrony przyrody zlokalizowanych na obszarze objętym planem.

Powyższe ograniczenia mogą w pewnych sytuacjach powodować dodatkowe obowiązki dla użytkowników poszczególnych terenów. W mniejszym stopniu występują tutaj jednak konkretne zakazy zabudowy, a w większym – konkretne zakazy związane z lokalizacją określonych przedsięwzięć i wytyczne przy realizacji inwestycji ważniejszych z punktu widzenia środowiskowego.

Do kolejnych wniosków doprowadza szczegółowa analiza planów miejscowych uchwalonych w każdym z miast. Podstawową determinantą sposobu zagospodarowania przestrzennego jest planowane przeznaczenie (funkcja) terenu. Uwarunkowania środowiskowe są z jednej strony punktem wyjścia do wyboru tej funkcji (istniejące obszary chronione ograniczają jego swobodę), z drugiej natomiast wybrana funkcja terenu musi być realizowana w sposób, który umożliwi zachowanie istniejącego stanu środowiska i zasobów przyrody. W analizowanych planach miejscowych z terenu Szczecina tę środowiskową dwuwątkowość można przedstawić na przykładzie planu „Gołęcino - Goćław 2” (tabela 2). Obszar planu jest objęty Systemem Zieleni Miejskiej (SZM)⁷, który zdeterminował wybór funkcji terenu (usługi zdrowia i opieki społecznej), a jednocześnie stanowi źródło

⁷ System Zieleni Miejskiej (SZM) w Szczecinie to ciągła struktura przestrzenna, wiążąca ze sobą wartościowe i różnorodne tereny zieleni (także zabudowane, głównie o niskiej intensywności zabudowy), zapewniająca powiązanie z odpowiednimi terenami pozamiejskimi, zwłaszcza

Tab. 2. Podstawowe informacje o planach miejscowych z terenu Szczecina objętych analizą

Golecino - Goclaw 2 (pow. 9,174 ha, 4 tereny elementarne)

Tereny usług zdrowia i opieki społecznej, zieleni urządzonej, urządzeń infrastruktury technicznej

Stołczyn Port 2 (pow. 348,2 ha, 34 tereny elementarne)

Wielofunkcyjna struktura ogólnomiejska, w tym: usługi sportu, rekreacji i turystyki, wykorzystujące dostęp do akwenów żeglownych, usługi z dopuszczeniem istniejącej funkcji mieszkaniowej, funkcja przeładunkowa, produkcyjno-składowa z dostępem do akwenów żeglownych, tereny komunikacji i urządzeń komunikacyjnych, infrastruktury technicznej, ogrody działkowe, zielen naturalna i leśna oraz wody powierzchniowe; na przybrzeżnych obszarach kontynuują się funkcje portowe oraz dopuszcza się prowadzenie działalności stoczniowej

Gumieńce - Białowieska (pow. 84,4 ha, 57 terenów elementarnych)

Tereny zabudowy usługowej, teren lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej z dopuszczeniem usług wbudowanych, tereny zieleni i ogrodów działkowych, układ komunikacyjny oraz objekty i sieci infrastruktury technicznej

Skolwin Port 2 (pow. 481,8 ha, 53 tereny elementarne)

Wielofunkcyjna struktura ogólnomiejska, w tym: usługi, usługi sportu, rekreacji i turystyki wykorzystujące dostęp do akwenów żeglownych, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna z usługami, funkcja produkcyjno-składowa, z dopuszczeniem produkcji energii, funkcja przeładunkowa z dostępem do akwenów, tereny komunikacji i urządzeń komunikacyjnych, ujęcie wody, oczyszczalnia ścieków, infrastruktura techniczna, zielen naturalna oraz wody powierzchniowe morskich wód wewnętrznych i wody powierzchniowe śródlądowe

Nowe Miasto - Dąbrowskiego, Sowińskiego (pow. 60,76 ha, 38 terenów elementarnych)

Wielofunkcyjna struktura śródmiejska z elementami obsługi, w tym: tereny publicznego szkolnictwa wyższego, tereny usług oświaty, nauki, szkolnictwa i sportu, miasteczko akademickie z obiektami szkolnictwa wyższego, tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej, system infrastruktury technicznej i układ komunikacyjny oraz teren, na którym dopuszcza się lokalizację obiektów handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²

Zdroje - Sanatoryjna (pow. 51,76 ha, 77 terenów elementarnych)

Tereny zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej i wielorodzinnej) wraz z usługami, tereny zabudowy usługowej, w tym handlu i oświaty, tereny sportu i rekreacji, tereny zieleni urządzonej, tereny parkingów i zespołów garażowych, tereny infrastruktury technicznej, w tym tereny komunikacji drogowej, rowerowej, pieszej i kolejowej oraz objekty i sieci infrastruktury technicznej

Bolinko - Niemierzyńska 2 (pow. 9,2 ha, 10 terenów elementarnych)

Tereny wielofunkcyjnej struktury ogólnomiejskiej z elementami obsługi, w tym: tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z dopuszczeniem usług wbudowanych, tereny wielofunkcyjnej śródmiejskiej zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo-usługowej i usługowej, system infrastruktury technicznej

Pogodno - Samosierry (pow. 113,76 ha, 279 terenów elementarnych)

Zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa wielorodzinna, usługi, w tym usługi sakralne, tereny zieleni, układ komunikacyjny oraz objekty i sieci infrastruktury technicznej

Zawadzkiego - Klonowica 4 (pow. 10,171 ha, 14 terenów elementarnych)

Tereny usług, usług oświaty i nauki, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, mieszkaniowo-usługowej, teren zieleni urządzonej, teren parkingu dla samochodów osobowych, teren garaży dla samochodów osobowych, infrastruktury technicznej i układ komunikacyjny

kolejnych ograniczeń umożliwiających zarówno pełnienie określonej w planie funkcji, jak i zachowanie istniejącego stanu środowiska, w tym zasobów przyrody. W tym przypadku najistotniejszym ograniczeniem jest zakaz lokalizacji nowych obiektów zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z przyzwoleniem na przebudowę istniejących obiektów tego typu. W ograniczeniach tych autorzy planu odwołują się do odpowiednich przepisów w tym przypadku związanych z oceną oddziaływania przedsięwzięć na środowisko⁸. Lista przedsięwzięć zaliczanych do wymienionej grupy jest bardzo szeroka (pod względem rodzaju działalności) i w wielu przypadkach nie zawiera informacji o progach ilościowych określających ich skalę. Taka sytuacja umożliwia duży poziom uznaniowości w tym zakresie. Umieszczony w planie zakaz lokalizacji bardzo szerokiej grupy przedsięwzięć wskazuje na potencjalny konflikt między planowaną funkcją terenu a rozwojem społeczno-gospodarczym. Sankcjonuje natomiast istnienie takich przedsięwzięć już zrealizowanych i przyzwala na ich przebudowę. Dodatkowym ograniczeniem na tym obszarze jest wymieniony w planie zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowych (w domyśle jakichkolwiek), co jest większym ograniczeniem niż te wynikające z katalogu przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko, do których zaliczono elektrownie wiatrowe o wysokości nie niższej niż 30 m. Z wprowadzonego do planu zapisu wynika, że zakaz obejmie także tak przyjazne dla środowiska rozwiązania, jak np. wykorzystanie urządzeń opartych na sile wiatru do wytwarzania energii na potrzeby oświetlenia ulicznego. W analizowanym planie „Golęcino-Gołąw 2” duży nacisk położono na zachowanie istniejącego drzewostanu. Ograniczenia te są bezpośrednią konsekwencją usytuowania terenu objętego planem w obszarze SZM i daleko wykraczają poza zakres ochrony terenów zieleni i zadrzewień określony w ustawie⁹.

W obu kwestiach poruszonych w omawianym planie miejscowym „Golęcino-Gołąw 2”, tj. określenia rodzajów przedsięwzięć objętych zakazem lokalizacji oraz zachowania terenów zieleni, stwierdzono dobrą, zdaniem autorów tego artykułu, praktykę formułowania ograniczeń środowiskowych w planach miejscowych. Praktyka ta polega na odwoływaniu się do obowiązujących przepisów prawa ogólnego (np. zakaz lokalizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko) i literalnym wymienieniu dodatkowych ograniczeń, które wychodzą poza zakres regulacji ogólnych (np. zakaz lokalizacji elektrowni wiatrowych). Takie podejście skutkuje zarówno zwartą formą planu miejscowego, jak i czytelnym określeniem ograniczeń, których nie sposób ująć w formie opis-

tworzącymi krajowy system obszarów chronionych. SZM jest obszarem chronionym w planie poprzez specjalne rygory określone w ustaleniach.

⁸ Odwołanie to dotyczy przedsięwzięć wymagających uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, tj. zawsze i potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko, określonych w Ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2008 r., nr 199, poz. 1227 z późn. zm.) i sprecyzowanych w rozporządzeniach wykonawczych.

⁹ Zasady ochrony terenów zieleni i zadrzewień, w tym zasady usuwania drzew i krzewów, są określone w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

wej. Podejście to zdecydowanie ułatwia inwestorom ocenę szans na realizację ich zamierzeń gospodarczych na wczesnym etapie planowania inwestycji, bez ponoszenia kosztów związanych z oceną potencjalnych konfliktów z uwarunkowaniami środowiskowymi.

Warto podkreślić, że w planach z terenu Szczecina sposób uwzględnienia zasad ochrony środowiska i przyrody ma formę „ustaleń ekologicznych” zarówno zawartych w części ogólnej planu, jak i odnoszących się do poszczególnych terenów elementarnych. Co ważne, pomija się w nich ustalenia, które dotyczą zasad ochrony środowiska określonych w obowiązujących ustawach z tego zakresu. Przykładowo nie określa się zasad gospodarowania odpadami na terenie objętym planem, ponieważ są one sprecyzowane i w aktach o randze ustaw, i w przepisach lokalnych¹⁰. Zdaniem autorów pracy wprowadzanie do miejscowego planu takich kwestii jak gospodarowanie odpadami na terenie jednostki planistycznej jest bezzasadne, a nierzadko też, z uwagi na niepoprawne i nieprecyzyjne sformułowania oraz często zmieniające się przepisy prawa, wprowadzające w błąd i utrudniające podejmowanie decyzji.

Interesujące wnioski nasuwa też analiza kolejnego ze szczecińskich planów: „Pogodno - Samosierry”, którego rozległy obszar przeznaczono na tereny zabudowy mieszkaniowej i towarzyszące jej usługi (tabela 2). Zawarte w tym planie ograniczenia środowiskowe (ustalenia ekologiczne) dotyczą przede wszystkim zasad gospodarowania na terenach zieleni. Wszystkie ustalone ograniczenia mają na celu zagwarantowanie obecnym i przyszłym mieszkańcom tego terenu warunków sprzyjających poprawie jakości życia. Co istotne, zawarte w planie ustalenia nie powielają przepisów ustawowych, lecz precyzują lub zwiększają zakres ochrony terenów zieleni i zadrzewień określony w przepisach ogólnych w taki sposób, aby zagwarantować, że zaplanowana funkcja terenu będzie spójna z istniejącymi uwarunkowaniami przyrodniczymi i oczekiwaniami użytkowników.

Warto również zwrócić uwagę na podejście do ustaleń ekologicznych zawartych w największym z analizowanych planów „Skolwin Port 2” o bardzo zróżnicowanych funkcjach terenu (tabela 2) wynikających z warunków przyrodniczych (dostęp do wód powierzchniowych) oraz ugruntowanej funkcji przemysłowej (produkcja i składy) z zapleczem mieszkalnym. Teren ten w całości objęty jest planem rewitalizacji zmierzającym zarówno do ożywienia jego funkcji gospodarczej, jak i poprawy warunków życia mieszkańców. Teren objęty planem znajduje się w części specjalnego obszaru ochrony siedlisk Natura 2000 „Ujście Odry i Zalew Szczeciński” PLH320018 oraz obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Dolina Dolnej Odry” PLB320003. Takie położenie ma znaczący wpływ na rozwój tego obszaru, szczególnie w kontekście zamierzeń gospodarczych. Autorzy planu zastrzegli, że warunkiem realizacji inwestycji związanych z budową, pogłębianiem i utrzymaniem toru wodnego jest respektowanie ustaleń

¹⁰ Zasady dotyczące gospodarowania odpadami określono m.in. w Ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21), Ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996, nr 132, poz. 622 z późn. zm.) oraz uchwałach rad gmin regulujących kwestie gospodarowania odpadami komunalnymi, m.in. w Regulaminie utrzymania czystości i porządku.

planu zadań ochronnych i wytycznych ochrony tych obszarów. Dodatkowo na terenie objętym planem wyznaczono strefę ochrony pośredniej ujęcia wody pitnej. Na części tego terenu wyznaczono także obszar narażony na niebezpieczeństwo powodzi i obszar szczególnego zagrożenia powodzią. Zagospodarowanie takiego terenu staje się prawdziwym wyzwaniem, w kontekście spełnienia licznych warunków wynikających z przepisów prawa ogólnego zwłaszcza w zakresie ochrony przyrody i ochrony wód. Autorzy planu położyli znaczący akcent na precyzyjne określenie form ochrony i zagrożeń istniejących na tym terenie (w opisie i na rysunku planu), odwołując się przy tym do przepisów odrębnych regulujących kwestie zasad gospodarowania na takim obszarze.

Uchwalonymi w 2013 r. w Koszalinie czterema planami miejscowymi¹¹ objęto tereny o zróżnicowanej wielkości powierzchni (dwa poniżej 1 ha, jeden ponad 40 ha i jeden ponad 175 ha). Przeznaczenie tych terenów jest podobne i dotyczy zagospodarowania na cele mieszkaniowe, usługowe, związane z infrastrukturą techniczną i terenami zieleni (jeden plan został przeznaczony na obszar przestrzeni publicznej).

W analizowanych planach miejscowych uchwalonych w Koszalinie stwierdzono szeroki zakres ograniczeń środowiskowych zawartych w ustaleniach ogólnych planów (tabela 3). Odnoszą się one zarówno do zakazu lokalizacji wybranych typów przedsięwzięć, ograniczeń wynikających z korzystania z zasobów środowiska (np. zakaz pozyskania kredy jeziornej i torfu), ochrony poszczególnych elementów środowiska (zwłaszcza wód), ochrony przyrody (ochrona terenów zieleni, ochrona siedlisk i gatunków), ochrony przed hałasem oraz gospodarowania odpadami. Z uwagi na szersze zróżnicowanie ograniczeń zawartych w planach miejscowych uchwalonych w tym mieście zweryfikowano je dokładniej, na bardziej szczegółowo omówionych przykładach.

Ograniczenia przedstawione w tabeli 3 są zdecydowanie większe przy planach miejscowych obejmujących większą powierzchnię. Z jednej strony można to uznać za skutek wzmoczonego przestrzennego zróżnicowania obejmowanych planem powierzchni, z drugiej – uzasadnić bardziej natężoną uwagą organów planistycznych przy okazji sporządzania planów. Wskazane w planach przepisy (a nie innych ustaw) doprowadzają do konkretnych ograniczeń związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Można więc przyjąć, że w Koszalinie – zwłaszcza przy przeznaczaniu terenów na cele usługowe, pewne bariery dla zagospoda-

¹¹ Analizą objęto plany ustanowione następującymi uchwałami: (1) Uchwała nr XXVIII/441/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Lubiatowo Południe; (2) Uchwała nr XXXV/535/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 26 września 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu w rejonie ulicy Wąwozowej w Koszalinie; (3) Uchwała nr XXVIII/439/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu położonego w Koszalinie w rejonie ulic Lechickiej, Szczecińskiej oraz Bohaterów Warszawy; (4) Uchwała nr XXXVIII/585/2013 Rady Miejskiej w Koszalinie z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego część ulicy Romualda Traugutta na południe od ulicy Zgoda i narożnik terenu mieszkaniowo-usługowego między ulicą Romualda Traugutta a ulicą Zgoda.

Tab. 3. Rodzaje i przykładowe zapisy badanych ograniczeń zawartych w planach miejscowych uchwalonych w Koszalinie

Ograniczenia odnoszące się do:	Przykładowe zapisy zawarte w ustaleniach ogólnych planu
realizacji i eksploatacji niektórych rodzajów przedsięwzięć	Zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, z wyłączeniem obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej Zakaz lokalizowania obiektów z usługami uciążliwymi, w szczególności: zakładów naprawy i konserwacji środków transportu, stolarskich, ślusarskich, szklarskich, pracowni tapicerskich, pralni chemicznych, stacji gazu płynnego, stacji paliw płynnych, myjni samochodowych Zakaz lokalizowania inwestycji mogących pogorszyć jakość wód oraz negatywnie oddziaływać na stosunki wodne w rezerwacie i jego otulinie
eksploatacji surowców	Zakaz pozyskiwania kredy jeziornej i torfu
ochrony terenów zieleni	Nakazuje się utrzymanie istniejącego i wprowadzanie nowego zadrzewienia w pasach drogowych z zastosowaniem urządzeń ochronnych pni i systemów korzeniowych drzew Na rysunku planu oznaczono drzewa do pozostawienia i ochrony zgodnie z przepisami odrębnymi Zachowanie istniejącej zieleni niekolidującej z zagospodarowaniem zgodnym z ustaleniami planu
fragmentacji siedlisk i migracji zwierząt	Zakaz zagospodarowania i grodzenia terenu wzdłuż cieków wodnych, które utrudniać będzie dostęp do wód dziko żyjącym zwierzętom Ogrodzenia od strony terenów dróg publicznych nakazuje się wykonać jako ażurowe, umożliwiające migrację małych ssaków Ogrodzenia lokalizowane od strony granicy otuliny rezerwatu przyrody, oznaczonej na rysunku planu, nakazuje się wykonywać w formie żywopłotu
ochrony wód przed zanieczyszczeniem i zmianą stosunków wodnych	Inwestycje dotyczące działań melioracyjnych należy poprzedzić ekspertyzami ekologicznymi wskazującymi optymalne rozwiązania zabezpieczające rezerwat i otulinę przed nieodwracalną degradacją stosunków wodnych
ochrony przed hałasem	Tereny elementarne podlegające ochronie przed hałasem, w rozumieniu przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska: (...) Tereny chronione akustycznie określono w ustaleniach szczegółowych
gospodarki odpadami	Nakaz segregacji odpadów wg grup asortymentowych i zbierania ich w miejscu powstawania na obszarze działki lub jednego przedsięwzięcia inwestycyjnego Wymóg składowania, zagospodarowania lub utylizacji odpadów, stosownie do ich charakteru Zakazuje się lokalizacji zbiorczych pojemników umożliwiających selektywną zbiórkę odpadów Odpady komunalne należy gromadzić w pojemnikach na terenie nieruchomości i odprowadzać zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym dopuszcza się stosowanie zbiorczych pojemników umożliwiających selektywną zbiórkę odpadów w miejscach spełniających warunki wynikające z przepisów odrębnych, w tym w miejscach publicznych i pasach drogowych Odpady inne niż komunalne oraz niebezpieczne winny być poddane utylizacji, zgodnie z wymogami przepisów odrębnych Nakaz segregacji odpadów stałych, według grup asortymentowych, w miejscu ich powstania, przy czym dopuszcza się ich tymczasowe składowanie na obszarze nieruchomości przed wywozem na składowisko odpadów komunalnych

rowania przestrzennego mogą się pojawiać w samych planach miejscowych. W planie miejscowym dotyczącym obszaru przestrzeni publicznej środowiskowe ograniczenia przejawiają się m.in. we wprowadzonym wymogu określonego udziału powierzchni biologicznie czynnej w zagospodarowaniu działki.

W przypadku zapisów odnoszących się do zasad gospodarowania odpadami stwierdzić należy nie tylko powielanie zasad zawartych w przepisach prawa, lecz także stosowanie pojęć niezdefiniowanych w przepisach prawa z tego zakresu (np. utylizacja) lub niewłaściwie zastosowanych (np. tymczasowe składowanie odpadów zamiast gromadzenia, magazynowania). Sytuacja ta wskazuje na niespójność leksykalną między przepisami prawa środowiskowego a dokumentami planistycznymi, w których pojęcia te są stosowane. Niespójność ta może skutkować sytuacjami problemowymi w procesie wydawania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych.

Uzupełniająco analizie poddać należy jedyny miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony w kolejnym mieście na prawach powiatu (a więc w mieście znajdującym się formalnie w tej samej grupie co Szczecin i Koszalin), czyli w Świnoujściu. Plan (a właściwie jego zmiana) obejmuje powierzchnię 4,43 ha i zawiera przeznaczenie terenu na cele budowlane i komunikacyjne. Ograniczenia środowiskowe nie stanowią źródła dla nowych barier w zagospodarowaniu przestrzennym – poprzestają jedynie na potwierdzeniu, że na terenie objętym planem zlokalizowany jest obszar Natura 2000 (i w konsekwencji zabroniono działań, które mogłyby pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych). Niezależnie od powyższego wskazano, że na terenie objętym planem obowiązuje procedura oceny wpływu na środowisko. W tym więc przypadku z samego planu miejscowego nie wynikają bariery związane z zagospodarowaniem przestrzennym.

Z przeprowadzonej analizy można wyprowadzić wniosek, że w miastach na prawach powiatu w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego pojawiać się mogą zróżnicowane ograniczenia środowiskowe związane z planowaniem przestrzennym. W Szczecinie nie zostały one zbyt mocno skonkretyzowane i nie tyle blokują realizację konkretnych inwestycji, ile nakładają na inwestorów przy tej okazji dodatkowe obowiązki. W planach koszalińskich można już znaleźć więcej bardziej konkretnych ograniczeń i zakazów lokalizacji. W badanych planach miejscowych zakres i intensywność ograniczeń środowiskowych nie są bezpośrednio powiązane z konkretnym przeznaczeniem terenu i powierzchnią objętą planem.

Ograniczenia środowiskowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich

Kolejnym elementem badań było zweryfikowanie ograniczeń środowiskowych zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin wiejskich i wiejsko-miejskich w województwie zachodniopomorskim. Co do zasady można przyjąć na potrzeby niniejszego artykułu, że tego rodzaju gminy prowadzą mniej aktywną politykę przestrzenną niż miasta na prawach powiatu (rozpatrywane osobno).

Zweryfikowano 78 planów miejscowych uchwalonych w 2013 r. w następujących gminach województwa: Dobra Szczecińska, Szczecinek, Wałcz, Łobez, Malechowo, Świerzno, Sławno, Stara Dąbrowa, Dygowo, Kalisz Pomorski, Gościno, Karnice, Trzebiatów, Wolin, Dębno, Kołbaskowo, Myślibórz, Połczyn Zdrój, Rewal, Rąbino, Trzcianko Zdrój, Złocieniec, Besiekierz oraz Tychowo. Wskazane gminy są wzajemnie mocno zróżnicowane, ale należy stwierdzić, że w powyższej grupie dominują przede wszystkim gminy wiejsko-miejskie.

Najważniejsze zapisy dotyczące ochrony środowiska zawarte w analizowanych planach dotyczyły:

- powołania na przepisy odrębne dotyczące ochrony środowiska i ochrony przyrody (np. przepisy ustawy o ochronie przyrody czy przepisy prawa ochrony środowiska związane z ochroną akustyczną);
- uwarunkowań przestrzennych związanych z prowadzeniem gospodarki odpadami;
- wyznaczania powierzchni biologicznie czynnej w ramach działek;
- utrzymania terenów zielonych i drzewostanu na terenie objętym planem;
- zakazu realizacji na danym obszarze przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko;
- znaczących ograniczeń związanych z zagospodarowaniem poszczególnych nieruchomości.

W największej części planów miejscowych (w 34) zostało określone przeznaczenie na cele mieszkaniowe. W drugiej kolejności w planach miejscowych (21) określano było przeznaczenie usługowo-produkcyjne, a następnie: turystyczne (8), rolniczo-leśne (7), na elektrownie wiatrowe (5) oraz na drogi (2). Ogólnie można więc zauważyć, że większość uchwalonych planów miejscowych ma na celu ugruntowanie określonego – zazwyczaj mieszkaniowego – przeznaczenia terenów, ale jest też osobna grupa planów, których uchwalenie ma doprowadzić

Tab. 4. Ograniczenia środowiskowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w gminach w województwie zachodniopomorskim w 2013 r.

Przeznaczenie planów miejscowych	Dominujące zapisy w planach
Mieszkaniowe	<ul style="list-style-type: none"> • Powołanie przepisów odrębnych (prawa ochrony środowiska) • Określenie uwarunkowań związanych z gospodarką odpadami • Zakaz lokalizacji przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko
Usługowe	<ul style="list-style-type: none"> • Powołanie przepisów odrębnych (prawa ochrony środowiska) • Określenie uwarunkowań związanych z gospodarką odpadami • Zakazy określonej zabudowy
Turystyczno-rekreacyjne	<ul style="list-style-type: none"> • Ochrona drzewostanu i zieleni
Elektrownie wiatrowe	<ul style="list-style-type: none"> • Powołanie przepisów odrębnych (prawa ochrony środowiska) • Ochrona drzewostanu i zieleni
Lasy/tereny rolnicze	<ul style="list-style-type: none"> • Powołanie przepisów odrębnych (prawa ochrony środowiska) • Ochrona drzewostanu i zieleni

do zrealizowania ważnych w skali lokalnej inwestycji (w tym elektrowni wiatrowych).

Bez względu na przeznaczenie terenu, w planach miejscowych (tabela 4) powołuje się przepisy ogólnych zasad gospodarowania w środowisku, określone w podstawowej ustawie z tego zakresu, jaką jest Prawo ochrony środowiska. W odniesieniu do terenów o przeznaczeniu mieszkaniowym i usługowym powołuje się również często na przepisy regulujące gospodarkę odpadami. W tym przypadku powołanie to dotyczy dwóch rodzajów odpadów, tj. komunalnych oraz innych niż komunalne (wytworzanych przez przedsiębiorców w procesach produkcji lub podczas świadczenia usług). Warto przypomnieć, że gospodarowanie odpadami komunalnymi od połowy 2013 r. pozostaje silnie zróżnicowane terytorialnie, a podstawową jednostką przestrzenną kształtującą ten system jest gmina. Regulacje z zakresu gospodarowania odpadami innymi niż komunalne mają charakter ogólny, wynikający z ustaw, i indywidualny, wynikający z podejmowanych przez podmiot gospodarczy decyzji administracyjnych.

Z pewnością przy przeznaczeniu mieszkaniowym zabrakło w analizowanych planach nacisku na ochronę terenów zieleni, znacząco wyeksponowanej w planach miast na prawach powiatu zwłaszcza z terenu Szczecina. Funkcja mieszkaniowa terenu ma wspomagać zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańców, dla której jedną z podstawowych determinant jest obecność terenów zieleni w otoczeniu. Ten przyrodniczy akcent zagospodarowania terenów mieszkaniowych wydaje się niedostrzegany w miastach o mniejszej liczbie mieszkańców, być może z powodu wciąż jeszcze wystarczającej ilości zieleni w otoczeniu.

Warto również zwrócić uwagę na to, że w miejscowych planach gminnych wyznacza się przeznaczenie terenu pod elektrownie wiatrowe, w przeciwieństwie do planów miast na prawach powiatu, np. Szczecina, gdzie eksponuje się zakaz realizacji tego typu przedsięwzięć. Oba podejścia, choć odmienne, wydają się słuszne i zgodne z różnym potencjałem przestrzennym tych jednostek terytorialnych.

Ograniczenia środowiskowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w gminach nadmorskich

Analizę ograniczeń przyrodniczych i środowiskowych zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeprowadzono dla dokumentów pochodzących z terenu siedmiu gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego: Będzino (3 plany), Darłowo (10), Dziwnów (4), Mielno (1), Międzyzdroje (3), Rewal (4), Ustronie (3), uchwalonych w latach 2009–2014. W związku z analizą gmin cennych pod względem przyrodniczym i koniecznością uwzględnienia większej liczby planów wybrano dłuższy okres badawczy.

Zapisy planistyczne określone w tabeli 5 skłaniają do wniosku, że ochrona środowiska w planach miejscowych gmin nadmorskich jest zdecydowanie bardziej zagwarantowana niż w innych przeciętnych planach. Oczywiście nie można generalizować, gdyż zdarzają się gminy nie tak mocno rozwinięte środowiskowo, które również akcentują tego rodzaju kwestie. Niemniej można dostrzec w ba-

Tab. 5. Najważniejsze zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dotyczące środowiska w badanych gminach nadmorskich

Gmina	Zapisy
Będzino	Zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym.
Darłowo	Na obszarze chronionego krajobrazu wprowadza się zakaz realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.
Dziwnów	Ochrona środowiska przyrodniczego, zgodnie z ustaleniami planu, realizowana będzie poprzez: <ol style="list-style-type: none"> 1) ochronę siedlisk – zbiorowisk roślinnych, tj. słonych łąk z zachowaniem ekstensywnego użytkowania łąkarskiego. Na siedliskach tych, wyznaczonych na rysunku planu, obowiązuje zakaz niwelacji terenu, dokonywanie odwodnień, lokalizacji zabudowy i zmian w dotychczasowym użytkowaniu; 2) maksymalną ochronę drzew z dopuszczeniem cięć sanitarnych, pielęgnacyjnych i formujących oraz ich wycinkę w przypadku zagrożenia zdrowia i mienia ludzi powodowanego ich stanem; 3) w przypadkach nieuniknionej wycinki drzew, wynikającej z projektowanego zainwestowania, należy przeprowadzić adekwatne, to jest co najmniej równoważne w zakresie ilości ubytków, działania kompensacyjne.
Mielno	Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: <ol style="list-style-type: none"> 1) obszar objęty planem położony jest w obszarze chronionego krajobrazu „Koszaliński Pas Nadmorski”, gdzie obowiązują przepisy odrębne; 2) projektowane użytkowanie i zagospodarowanie terenu nie może stanowić źródła zanieczyszczeń dla środowiska wodno-gruntowego.
Międzyzdroje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ustala się obowiązek zachowania istniejącej zieleni przyulicznej oraz jej uzupełnienia. W przypadku niezbędnych wycięć konieczne jest uzyskanie zgody wymaganej przepisami. 2. Ustala się nakaz zachowania wartościowych drzew i krzewów oraz wprowadzenie nowej roślinności wielopiętrowej. 3. Ustala się obowiązek zagospodarowania mas ziemnych powstałych w wyniku prac budowlanych w granicach danej nieruchomości lub na innych obszarach wskazanych na ten cel. 4. Ustala się obowiązek oszczędnego korzystania z terenu w trakcie przygotowywania i realizacji inwestycji. 5. Ustala się konieczność uzbrojenia terenów w sieć infrastruktury technicznej w powiązaniu z systemem miejskim, w szczególności w wodociąg, kanalizację sanitarną i deszczową. 6. Zabrania się lokalizacji bazowych stacji telefonii komórkowej w miejscach, które w zakresie emitowanego jonizującego promieniowania elektromagnetycznego ograniczałyby zgodne z ustaleniami planu możliwości zagospodarowania sąsiednich nieruchomości.
Rewal	Realizacja inwestycji w ramach obszarów Natura 2000 „Trzebiatowsko-Kołobrzeski Pas Nadmorski” PLH 320017, „Wybrzeże Trzebiatowskie” PLB 320010 musi uwzględniać zasady zagospodarowania terenu oraz zakazy określone w przepisach odrębnych, w szczególności o ochronie przyrody.
Ustronie	<ol style="list-style-type: none"> 1. Na terenie planu ustala się zakaz: <ol style="list-style-type: none"> 1) wytwarzania odpadów niebezpiecznych; 2) składowania odpadów. 2. Na terenie planu zakazuje się lokalizacji działalności mogącej prowadzić do przekroczenia dopuszczalnych wielkości oddziaływania na środowisko przez wytwarzanie hałasu, wibracji, pól elektromagnetycznych, zanieczyszczania powietrza czy gleby.

danych przypadkach zarówno tendencje związane z konkretnymi już ograniczeniami dla inwestorów, jak i próby podejmowania i doprecyzowywania własnych zasad. Z przeprowadzonych badań wynika, że w zakresie lokalizowania inwestycji na obszarach objętych analizowanymi planami zauważa się zróżnicowaną praktykę planistyczną, często jednak dyskryminującą bardzo szeroki zakres rodzajowy inwestycji. Za powszechne można uznać wykorzystywanie w tym celu w analizowanych planach katalogu przedsięwzięć zawsze znacząco i potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko, które wymagają uzyskania przed realizacją inwestycji decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Tak kategorię podejście do wskazania na obszarach objętych planem zakazu realizacji bardzo szerokiego katalogu przedsięwzięć można uznać za istotną barierę rozwojową tych obszarów. Praktykowane w analizowanych planach podejście rozstrzyga kwestie realizacji inwestycji jeszcze przed ich szczegółową analizą pod względem rodzaju, skali, technologii czy umiejscowienia w przestrzeni, przewidzianą w postępowaniu w sprawie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Eliminuje więc także te, w których inwestor może zaproponować rozwiązania technologiczne wykluczające lub znacząco ograniczające potencjalne negatywne oddziaływania, a tym samym umożliwiające uniknięcie konfliktu między określonymi funkcjami przestrzeni i ochroną zasobów przyrodniczych oraz innych elementów środowiska. Przykładem takich ustaleń może być plan zagospodarowania przestrzennego obrębu ewidencyjnego Kukinka w gminie Ustronie Morskie (Uchwała nr XL/282/2010 Rady Gminy Ustronie Morskie z dnia 30 sierpnia 2010 r.), w którym zapisano, że

w zakresie ochrony środowiska ustala się całkowity zakaz lokalizowania przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, za wyjątkiem:

- dróg publicznych i związanych z nimi urządzeń,
- obiektów i sieci infrastruktury technicznej,
- obiektów produkcyjnych, składów i magazynów na terenie elementarnym oznaczonym na rysunku planu symbolem P-1.

Objęta planem jednostka przestrzenna (354 ha) pełni przede wszystkim funkcje mieszkaniowe, usług publicznych, usług sportu, rekreacji i turystyki. Nie wszystkie inwestycje zaliczane do tych, które mogą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, pozostają w konflikcie z tak zaplanowanymi funkcjami. Warto podkreślić, że w grupie potencjalnie znacząco oddziałujących na środowisko znajdują się np. pola kempingowe i karawaningowe czy zabudowa mieszkaniowa (co najmniej 2 ha na obszarach objętych ochroną i 4 ha poza obszarami chronionymi), zabudowa usługowa, w tym szpitale, placówki edukacyjne, kina, teatry, obiekty sportowe wraz z towarzyszącą infrastrukturą (o takim samym areale jak w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej), jak również garaże i parkingi samochodowe (odpowiednio na areale większym niż 0,2 i 0,5 ha). Wymienione elementy infrastruktury są wykluczone z możliwości realizacji na terenie analizowanej jednostki planistycznej bez przeprowadzenia oceny ich po-

tencjalnego wpływu na środowisko, co wydaje się działaniem silnie hamującym tamtejszy rozwój.

Za dobrą praktykę planistyczną, zidentyfikowaną w analizowanych miejscowych planach gmin nadmorskich, o dużym udziale powierzchni objętych ochroną przyrody, można uznać wykazywanie w planie obszarów występowania poszczególnych gatunków zwierząt, roślin i siedlisk objętych ochroną. Z jednej strony potwierdza to duże znaczenie prawidłowo wykonanych opracowań ekofizjograficznych dla ustalenia odpowiednich ograniczeń przyrodniczych w planie, z drugiej – znacząco ułatwia prace nad dokumentami zmierzającymi do użycia przez inwestorów decyzji środowiskowych.

Podobnie jak w innych analizowanych planach (miast na prawach powiatu czy gmin miejsko-wiejskich), także w planach gmin nadmorskich w ustaleniach dotyczących ochrony środowiska i przyrody bardzo często formułuje się kwestie uregulowane ustawowo, np. z zakresu gospodarki odpadami, ochrony przed hałasem czy emisjami gazów i pyłów. Na tej płaszczyźnie za wystarczające dla zabezpieczenia możliwości prawidłowej realizacji funkcji terenu określonej w planach należy uznać uregulowania zawarte w przepisach odrębnych z zakresu ochrony środowiska i gospodarowania odpadami.

Trudno stwierdzić jednoznacznie, że zapisy analizowanych planów zdecydowanie różnią się od zapisów gmin, które nie mają lokalizacji tak istotnej z punktu widzenia środowiskowego. Badania dotyczące innych gmin (których wyniki przedstawiono powyżej) skłaniają do wniosku, że gminy miejskie prowadzą w tym zakresie zróżnicowaną politykę przestrzenną, czego najlepszym dowodem jest odmienny zakres zapisów związanych z ochroną środowiska zawartych w planach miejscowych Szczecina i Koszalina (mniejszy zakres rygorów środowiskowych w pierwszym z wymienionych miast i większy w drugim). W przypadku gmin cennych środowiskowo raczej jest regułą szerszy, bardziej rozbudowany zakres ograniczeń środowiskowych w planach.

Podsumowanie

Ograniczenia środowiskowe zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w znaczącym stopniu determinują możliwości zagospodarowania poszczególnych terenów. W wielu przeanalizowanych planach miejscowych zawarto ograniczenia środowiskowe zdecydowanie bardziej radykalne niż przewidziane w ogólnym systemie zarządzania środowiskiem. Dotyczy to zwłaszcza zakazów lokalizacji określonych obiektów, stosowania zakazów (np. dotyczących drzewostanu) szerszych niż w ustawach, a także wprowadzania określonych wymogów związanych z powierzchnią biologicznie czynną. Znaczące ograniczenia przejawiają się również przy okazji rozwijania w planach miejscowych zasad związanych z zagospodarowaniem obszarów Natura 2000. W pewnym stopniu postawiona we wstępie hipoteza badawcza znajduje więc potwierdzenie w materiale badawczym. Trzeba jednak wskazać, że ograniczenia środowiskowe z jednej strony wprowadzają pewne bariery inwestycyjne, ale z drugiej – stwarzają szersze perspektywy dotyczące zasobów środowiskowych,

co również ma kluczowe znaczenie dla rozwoju. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego łączy w sobie dwie kluczowe dla procesów rozwojowych informacje z zakresu ochrony środowiska i przyrody: przedstawia rozmieszczenie w przestrzeni obszarów cennych przyrodniczo, często objętych ochroną, a jednocześnie swoimi zapisami w zakresie ustaleń ekologicznych określa zasady gospodarowania na terenie objętym planem, których respektowanie pozwala zachować wartość tych zasobów. Ustalenia ekologiczne w planach wykazują też silne powiązania z funkcją określoną dla terenów objętych planem. Wykorzystują istniejące uwarunkowania przyrodnicze przy wyborze funkcji terenu i wprowadzają ograniczenia zasad korzystania z niego w celach gospodarczych umożliwiające realizację określonej w planie funkcji. O ile w przypadku gmin miejskich zakres ograniczeń planistycznych związanych z ochroną środowiska ma charakter wzajemnie zróżnicowany, o tyle w gminach cennych przyrodniczo raczej regułą jest to, że ograniczenia środowiskowe są zdecydowanie bardziej rozwinięte.

Aby system planistyczny był dostatecznie skoordynowany z ochroną środowiska, warto pamiętać o tym, by w planach miejscowych nie pojawiały się błędy. Dotyczy to zwłaszcza stosowania pojęć niezdefiniowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i w ustawach środowiskowych. Ponadto należy taką samą wagę przykładąć do ochrony środowiska w planach większych i mniejszych pod względem powierzchniowym. W dokumentach planistycznych dotyczących gmin wiejskich i wiejsko-miejskich należy z kolei zwrócić baczniejszą uwagę na zagadnienia związane z ochroną zieleni. Wszystkie te kwestie będą tym bardziej istotne, że przygotowywane na szczeblu rządowym projekty zmian przepisów dotyczących planowania przestrzennego zakładają zwiększenie roli i zakresu planów miejscowych.

Literatura

- Bernaciak A., 2012, „Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej”, w: M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*, Warszawa: CeDeWu.
- Budner W., 2004, „Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy”, w: A. Sobczak (red.), *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, Zeszyty Naukowe nr 40, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Bukowski Z., 2009, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Warszawa: Dom Organizatora.
- Fogel A., 2011, *Prawna ochrona przyrody w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa.
- Fogel A., 2012, „Prawne uwarunkowania współdziałania organów w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego”, *Człowiek i Środowisko*, t. 36, nr 1–2, s. 51–73.
- Izdebski H., 2013, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Kotulski M., 2011, „Problemy w kształtowaniu przestrzeni w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego”, w: I. Niżnik-Dobosz (red.), *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego*, Warszawa: Lexis Nexis.

- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., 2012, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa: Wolters Kluwer Business.
- Mickiewicz P., Kięłsznia M., Nowak M., Gawłowski S., 2011, *Ocena oddziaływania na środowisko a zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym*, Łódź: Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania.
- Nowak M., 2012, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa: CeDeWu.
- Nowak M., 2013, *Sporządzanie i uchwalanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa: C.H. Beck.
- Nowak M., Mickiewicz P., 2012, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa: CeDeWu.
- Papińska E., 2007, „Rola opracowań ekofizjograficznych w procesie planowania przestrzennego”, *Czasopismo Techniczne A*, z. 7-A, s. 185–190, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej.
- Poskrobko B., Poskrobko T., 2012, *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ziemiańczyk U., 2010, „Ocena poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w województwie małopolskim”, *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, nr 14, s. 31–40.