

Artykuł przeglądowy

Review Article

Data wpływu/Received: **26.03.2017**

Data recenzji/Accepted: **15.05.2017**

Data publikacji/Published: **20.06.2017**

Źródła finansowania publikacji: środki własne Autora

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) **Data Collection (zbieranie danych)**

(C) **Statistical Analysis (analiza statystyczna)**

(D) **Data Interpretation (interpretacja danych)**

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) **Literature Search (badania literaturowe)**

Kacper Rożek¹

RELACJA MIĘDZY STUDIUM UWARUNKOWAŃ A MIEJSCOWYM PLANEM ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W KONTEKŚCIE OCHRONY ŚRODOWISKA

WPROWADZENIE

Kwestia ochrony środowiska przy podejmowaniu przedsięwzięć przez organy władzy publicznej pojawia się zarówno w aktach prawa międzynarodowego, w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w pozostałych ustawach czy też aktach niższego rzędu. Wielość aktów prawnych, w których zostaje podjęta próba prawnego zabezpieczenia i zarazem wzmocnienia procesów planistycznych w przestrzeni poszczególnych gmin, miast, województw czy regionów, wydaje się jedynie podkreślać

¹ Student V roku prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

fakt, że środowisko naturalne i jego dobra kondycja są częstym warunkiem uzyskania korzyści z funkcjonowania przedmiotów i urządzeń w tych przestrzeniach. Jak podkreśla A. Mizgajski, aby środowisko mogło dostarczać nam ww. korzyści, należy je w odpowiedni sposób chronić². Nie można więc dopuszczać do degradacji lub wyczerpania zasobów środowiska naturalnego, ponieważ miałyby to negatywny wpływ na cały ekosystem człowieka, a w konsekwencji pozbawiłoby go możliwości rozwoju i prawdopodobnie funkcjonowania we własnej przestrzeni w ogóle.

Jak zostało to wspomniane wcześniej, już w samej ustawie zasadniczej znaleźć można pewne obowiązki nakładane na władze publiczne, związane z dbałością o naturalne otoczenie. Zgodnie z art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom oraz wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Za B. Rakoczym należy stwierdzić, że z przepisu tego wyraźnie wynika obowiązek prowadzenia działalności proekologicznej przez państwo. Z samego umieszczenia tego przepisu, z którego *notabene* nie rodzą się żadne prawa podmiotowe dla konkretnej jednostki, w najważniejszym akcie prawnym w państwie wynika, że ustrojodawca pragnie, aby środowisko było chronione w każdym czasie, niezależnie od zmian podmiotowych i światopoglądowych w ugrupowaniach politycznych będących u władzy³. Odnosząc się krótko do pojęcia „bezpieczeństwa ekologicznego” zawartego w omawianym przepisie, należy przyjąć definicję zaproponowaną przez M. Pietrasia, zgodnie z którą bezpieczeństwem tym jest „taki stan stosunków społecznych, w tym treści, form i sposobów organizacji stosunków międzynarodowych, który nie tylko ogranicza i eliminuje zagrożenia ekologiczne, lecz także promuje pozytywne działania, umożliwiające realizację wartości istotnych dla istnienia narodów i państw”⁴. Do wspomnianych pozytywnych działań można bez wątpliwości zaliczyć właśnie planowanie przestrzenne uwrażliwione na kwestie związane z ochroną środowiska.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na istotę dwóch instytucji prawnych, stosowanych w ramach procesu planowania, a mianowicie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a to w kontekście ochrony środowiska. Ponadto wydaje się konieczne zestawienie tych dwóch instytucji w celu wykazania wybijających się różnic, jak również kontrowersyjnych podobieństw między ich uregulowaniem prawnym i związanych z tym problemów dla całego prawa publicznego.

² A. Mizgajski, *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko” 2010, nr 37.

³ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Bukowski, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis 2013 [dostęp: 18.12.2016].

⁴ M. Pietraś, *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000, s. 85.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE A OCHRONA ŚRODOWISKA NA GRUNCIE KRAJOWYM I EUROPEJSKIM

Środowisko jako istotny element ekosystemu jest również jednym z najważniejszych elementów systemu planistycznego, w ramach którego finalnie powstaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁵. Wspomniany system składa się z kilku etapów, które można uszeregować w następujący sposób: prowadzenie odpowiedniej polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, tworzenie strategii rozwoju oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw, opracowywanie wspomnianych już studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz ostatecznie właśnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczenia wymaga tutaj konieczność zawarcia chociażby pierwiastka działalności proekologicznej na każdym z wymienionych etapów, wynikająca wprost z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Nie ulega wątpliwości, że planowanie przestrzenne powinno w swej istocie być narzędziem godzenia interesów różnych podmiotów gospodarujących w przestrzeni, a więc wszystkich obywateli, jak również instrumentem próbującym pogodzić często odmienne interesy gospodarcze i społeczne z dyrektywą zachowania walorów i zasobów środowiska⁶. Trzeba jednak przy tym pamiętać, że regulacje planowania przestrzennego są w dużej mierze zależne od przepisów prawa unijnego, które nakazuje stosowanie właściwych procedur przy sporządzaniu dokumentów programowych czy też planistycznych. Wspomniane procedury to nic innego jak oceny oddziaływania poszczególnych inwestycji czy też przedsięwzięć zarówno władz lokalnych, jak i podmiotów prywatnych na środowisko. Ich głównym założeniem jest ograniczenie negatywnego wpływu na środowisko⁷. Zgodnie przecież z art. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), „przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska”⁸.

Warto wspomnieć, że z Szóstego Programu działań wspólnoty w zakresie środowiska (dokumentu międzynarodowego wiążącego Polskę) przyjętego na lata 2002-2012 wynikała dyrektywa świadomego kształtowania przestrzeni poprzez m.in. tworzenie całych systemów gospodarki przestrzennej. Program realizowany był m.in. przez takie strategie tematyczne jak np. „Strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego”, skupiająca się przede wszystkim na poprawie jakości środowiska w mieście w różnych aspektach⁹.

⁵ J.J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001, passim.

⁶ J. Radziejowski, *Wprowadzenie. Planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i inwestycje*, [w:] J. Radziejowski (red.), *Planowanie przestrzenne. Stan i problemy ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, „Zeszyty Naukowe Wszechnica Polska” 2010, nr 2, s. 7.

⁷ Ibidem, s. 8-9.

⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2).

⁹ J. Radziejowski, *Wprowadzenie...*, s. 49-50.

Ponadto przyjęta w 2001 roku „Dyrektywa o sygn. 2001/42/WE w sprawie ocen skutków pewnych planów i programów dla środowiska” zakładała, że poprzez działania odpowiednich organów administracji publicznej zapewniony będzie wysoki poziom ochrony środowiska dzięki przyczynieniu się do uwzględniania aspektów środowiskowych w przygotowaniu i przyjmowaniu planów i programów w celu wspierania zrównoważonego rozwoju¹⁰. Cele w niej zawarte są zbieżne z założeniami ww. art. 11 TFUE¹¹. Dają się one również wyodrębnić z jej motywów oznaczonych numerami 4, 5 oraz 6. Zgodnie z nimi powinno dążyć się do dopilnowania, aby wpływ planów i programów był brany pod uwagę w czasie przygotowania tych dokumentów i przed ich przyjęciem; aby przyniesienie korzyści przedsięwzięciom odbywało się w sposób zapewniający bardziej spójne ramy działania poprzez włączenie odpowiednich informacji dotyczących środowiska do procesu podejmowania decyzji; aby można było zapewnić zestaw wspólnych wymogów proceduralnych, niezbędnych do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony środowiska¹². Powyższa dyrektywa została wprost implementowana do praktyki planistycznej w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. środowiska z dnia 14 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Wyżej wymieniona część regulacji europejskiej odnosząca się do procesu planowania w kontekście ochrony środowiska jest zbieżna z przepisami wprowadzonymi przez polskiego ustawodawcę m.in. w art. 8 ustawy – Prawo ochrony środowiska (dalej: POŚ), drogą którego wprowadzono zasadę planowości, zobowiązującą do uwzględniania wymagań ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w podejmowaniu działań o charakterze strategicznym, mogących oddziaływać w jakiś sposób na środowisko naturalne¹³. Zasada ta posiada dwa aspekty. Pierwszy mówiący o tym, że działania w zakresie ochrony środowiska powinny być zaplanowane. Mowa jest więc oczywiście o tworzeniu różnorodnych planów, polityk, założeń czy strategii, których przedmiotem w jakimś zakresie będzie środowisko. Wspomniane plany (i inne) charakteryzują się tym, że obowiązują w czasie i przestrzeni, ale różnią się od siebie tym, czy wiązać będą organy administracji publicznej w prowadzeniu jej wewnętrznej szczegółowej polityki, czy też będą aktami powszechnie obowiązującego prawa (jak np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Drugim z kolei aspektem omawianej zasady jest wspomniany już wiele razy w dotychczasowych rozważaniach obowiązek uwzględniania wymogów z zakresu ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju w politykach, strategiach i planach, których przedmiotem niekoniecznie jest środowisko lub jego ochrona¹⁴.

¹⁰ Polska Organizacja Turystyczna, *Wdrożenie dyrektywy 2001/42 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko*, www.pot.gov.pl/component/rubberdoc/doc/2035/raw [dostęp: 25.12.2016].

¹¹ Por. art. 191 TFUE.

¹² Polska Organizacja Turystyczna, *Wdrożenie...* [dostęp: 25.12.2016].

¹³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672).

¹⁴ B. Rakoczy, *Komentarz...*, *passim*.

Istotne z punktu widzenia całości rozważań o systemie planowania i ochronie środowiska jest zdefiniowanie pojęcia zrównoważonego rozwoju, tak często pojawiającego się w przytaczanych aktach prawnych i innych dokumentach. Zgodnie z art. 3 pkt 50 POŚ przez pojęcie „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 pokoleń¹⁵.

Powyższe rozważania ukazały istotę niechętnie jednak jeszcze w literaturze nazywanego systemu planistycznego w odniesieniu do środowiska i jego ochrony. We wszystkich wspomnianych dokumentach oraz pozostałych aktach prawnych czynnik środowiskowy stanowi ważny punkt odniesienia dla planów, studiów uwarunkowań, programów, czy strategii określających w taki czy inny sposób przestrzeń miejską, gminną, powiatową czy regionalną.

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A OCHRONA ŚRODOWISKA

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: UPZP) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”) sporządza się i uchwała w celu określenia polityki przestrzennej gminy¹⁶. Wyznacza ono cele i kierunki rozwoju poszczególnych terenów, tym samym dokonując pewnego wartościowania, jakim jest określenie priorytetów wspomnianego rozwoju. Z omawianego przepisu wynika jednoznacznie, że studium jest podstawowym aktem planistycznym w gminie i musi być ustalone w każdej gminie. Na gruncie ustawy nie ma możliwości, że którakolwiek z gmin nie będzie takiego aktu posiadać¹⁷. Na podstawie ustępu drugiego przedmiotowego aktu prawnego studium opracowuje się „uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem”¹⁸. Dlatego też ustawodawca reguluje szczegółowo procedurę sporządzania

¹⁵ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672).

¹⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

¹⁷ A. Plucińska-Filipowicz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016 [dostęp: 25.12.2016].

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

i uchwalania studium tak, aby dzięki niej można było rozstrzygnąć ewentualne konflikty dotyczące kształtowania przestrzeni. Do nich można zaliczyć zarówno sprzeczność interesów między poszczególnymi członkami lub środowiskami tworzącymi wspólnotę lokalną, jak i sprzeczność interesów między tą wspólnotą a interesami szerszych zbiorowości czy nawet interesem publicznym w perspektywie całego państwa¹⁹. Treść studium powinna zawierać wzmiankę o uwarunkowaniach przyrodniczych, historycznych, społecznych, ekonomicznych oraz istniejącym użytkowaniu terenu i jego uzbrojeniu. Przedstawione w nim kierunki zagospodarowania przestrzennego powinny pozwalać na realizację takich funkcji gospodarczych jak np. określanie dochodów gminy czy tworzenie nowych miejsc pracy poprzez zmianę infrastruktury czy zabudowę, mając jednak na uwadze ochronę i poszanowanie środowiska naturalnego²⁰. Standardy tworzenia studiów uwarunkowań, niezwykle ważne dla spójności całego systemu planowania oraz dla zachowania odpowiedniej, obiektywnej procedury zarządzania terenem, zostały zapisane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. Zgodnie z nimi w studium konieczne ustala się kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym szczególnie minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego. Ponadto wskazuje się tereny przeznaczone do wyłączenia spod zabudowy, a także wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych. Jeśli chodzi o ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody czy krajobrazu kulturowego, to powinny one zawierać wytyczne wynikające z potrzeb ochrony środowiska, określonych w POŚ. Ostatecznie ustalenia dotyczące kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej powinny określać w szczególności obszary, w których planuje się zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne²¹.

Czynnik przyrodniczy na tym etapie planowania przestrzennego został uwzględniony w wielu przepisach różnorodnych aktów prawnych o charakterze ustaw czy aktów wykonawczych. Jest to związane nierozdzielnie z faktem, że nie da się planować gospodarowania terenem bez ingerowania w sposób pośredni lub bezpośredni w środowisko naturalne. Ważne jest, aby obok przeznaczania terenów pod szczególne ich wykorzystanie, zabudowanie czy stworzenie na nich przeróżnych inwestycji budowlano-infrastrukturalnych zachowywać równowagę przyrodniczą i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska. Powyższe, zgodnie z art. 72 POŚ, można osiągnąć poprzez ustalenie wykorzystania powierzchni ziemi na terenach eksploatacji złóż kopalin i racjonalne gospodarowanie gruntami w ogóle, a także poprzez uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin

¹⁹ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis 2014 [dostęp: 26.12.2016].

²⁰ A. Ociepa-Kubicka, *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1, s. 139.

²¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r., nr 118, poz. 1233).

oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż. Co więcej, powinno się też zapewniać kompleksowe rozwiązanie problemów zabudowy miast i wsi, biorąc pod uwagę gospodarkę wodną, wraz z uwzględnieniem konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem, odprowadzenie ścieków, gospodarkę odpadami, systemy komunikacji miejskiej czy tworzenie terenów zielonych. Równowaga przyrodnicza może być ponadto zapewniana przez ochronę walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych przy uwzględnieniu potrzeby zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom, a także przy uwzględnieniu innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi. Istotne wydaje się również oznaczenie proporcji pozwalających na zachowanie albo przywrócenie na zagospodarowywanych terenach wspomnianej równowagi przyrodniczej, która może być pojmowana jako prawidłowe warunki życia. Z tym przybliżonym już nieco pojęciem związany jest również problem obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi. Dlatego też tak ważne jest, aby w studium znalazł się sposób zagospodarowania również tych miejsc²².

Zaznaczyć należy, że wszystkie wymagania, które powinny zostać uwzględnione w studium, określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, które jednak nie są przedmiotem tej dyskusji. Jednakże w celu rozwiania jedynie wątpliwości co do zakresu znaczeniowego tych dokumentów, należy stwierdzić, że jego celem jest rozpoznanie, analiza i ocena aktualnych warunków środowiska naturalnego, z uwzględnieniem jego poszczególnych elementów, które są ze sobą powiązane, a także w celu określenia uwarunkowań rozwoju lub przekształceń zagospodarowania przestrzennego przy zapewnieniu trwałości podstawowych procesów przyrodniczych²³.

Rozważając kształt idealnego studium, należałoby się odnieść do samych uwarunkowań, które chociażby z samej nazwy tego dokumentu są jego podstawowym przedmiotem. W UPZP zostały określone minimalne wymagania, jakie powinny zostać uwzględnione w studium, z uwagi na zwrot „w szczególności” zawarty w art. 10 omawianej ustawy, wskazujący na to, że ustawodawca wprowadził jedynie przykładowy katalog uwarunkowań, zwany w prawoznawstwie katalogiem otwartym. W literaturze pojawia się jednak pogląd, że wspomniany katalog jest minimalnym wymogiem co do zakresu przedmiotowego studium, przy założeniu że w konkretnym przypadku dany wymóg w ogóle może zostać w studium ujęty. Inaczej rzecz ujmując, jak wskazuje T. Filipowicz, w konkretnym przypadku studium może zawierać ustalenia zarówno wymagane, jak i nieobjęte ustawowym zakresem dokumentu, ale może także nie zawierać pewnych ustaleń wymaganych w studium, z uwagi np. na fakt, że na danym terenie nie występuje „teren górniczy”, który należy w studium uwzględnić, jeśli przewidują to odrębne przepisy²⁴. Należy stanąć na stanowisku,

²² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672).

²³ A. Ociepa-Kubicka, *Rola...*, s. 138.

²⁴ A. Plucińska-Filipowicz, *Ustawa...*

że skoro ustawodawca wymienił dużą część tych uwarunkowań, to zapewne chciał zwrócić uwagę na ich znaczenie dla studium, a więc jeśli tylko pozwala na to rodzaj terenu, powinny zostać uwzględnione wszystkie wskazane tam uwarunkowania. Ewentualnie dodatkowo można odpowiednio poszerzyć ten katalog.

Wydaje się konieczne chociażby skrótowe, aczkolwiek kompleksowe przytoczenie ustawowych uwarunkowań, które powinny stać się przedmiotem procedury sporządzania studium uwarunkowań, a które odnoszą się w mniejszym lub większym stopniu do ochrony środowiska przyrodniczego. Można do nich zaliczyć:

- dotychczasowe przeznaczenie, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu;
- stan ładu przestrzennego i wymogi ochrony stanu środowiska, w tym stan rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkość i jakość zasobów wodnych oraz wymogi ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu;
 - potrzeby i możliwości rozwoju gminy, uwzględniające w szczególności: analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne, prognozy demograficzne, możliwości finansowania przez gminę wykonania sieci komunikacyjnej i infrastruktury technicznej, a także infrastruktury społecznej, służące realizacji zadań własnych gminy oraz bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę;
 - występowanie obiektów i terenów chronionych;
 - występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych;
 - występowanie udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla;
 - występowanie terenów górniczych;
 - stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami;
 - wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej²⁵.

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO A OCHRONA ŚRODOWISKA

Procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: planu miejscowego) rozpoczyna się od podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do prac nad jego powstaniem, która to może być podjęta z inicjatywy samej rady albo też organu wykonawczego, który z kolei dokonuje w ogóle oceny zasadności podejmowania w przyszłości planu miejscowego.

Należy stwierdzić jeszcze na wstępie, że zgodnie z UPZP w planie miejscowym ustala się m.in. przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, sposoby zagospodarowania terenu i warunki jego zabudowy. Powyższe sformułowanie przedmiotu tego rodzaju aktu powoduje, że ma on również kształtować, na równi z innymi ustawami,

²⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016r., poz. 778).

sposób wykonywania prawa własności²⁶. Podkreślenia wymaga również fakt, że organ wykonawczy gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) w momencie opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wywiązuje się z ustawowo nałożonych obowiązków w zakresie ochrony środowiska. Przygotowuje bowiem wspomniane i zdefiniowane już wyżej opracowanie ekofizjograficzne oraz prognozę oddziaływania na środowisko, którą wykonuje się w trakcie procedury planistycznej, w wyniku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko²⁷.

Sporządzanie miejscowego planu w kontekście ochrony środowiska zaczyna się od wyłożenia projektu planu w prasie, Biuletynie Informacji Publicznej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej gminie. Dopiero wtedy można zgłaszać w stosunku do projektu wnioski. Jednocześnie też organ sporządzający plan występuje do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego z wnioskiem o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko. Podkreślenia wymaga fakt, że na każdym z etapów sporządzania miejscowego planu wszelkie informacje związane ze środowiskiem naturalnym są publikowane w odpowiednim wykazie danych, dostępnym dla społeczeństwa, w celu zapewnienia transparentności procesu planistycznego, a także zaznaczenia wysokiej rangi środowiska przyrodniczego, któremu nadaje się w tej sytuacji priorytet²⁸.

Należy zwrócić uwagę, że plan miejscowy szerzej i dokładniej określa zagadnienia ochrony środowiska w stosunku do studium²⁹. Obowiązkowo określa się w planie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Mogą one być przekuwane w praktykę poprzez wprowadzenie mocą planu na obszarze nim objętym zakazu realizacji inwestycji, mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Organ sporządzający plan powinien posługiwać się kompetencją przewidywania, bowiem lista przedsięwzięć, które mogą znacząco oddziaływać na środowisko, została stworzona przez Radę Ministrów³⁰, a wiadomo jest, że nie charakteryzuje się ona stabilnością. Ponadto konieczne jest również określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych. W tym miejscu wymaga komentarza fakt, że chociaż co do zasady ochrona terenów wynika z innych ustaw, ustawodawca w tym akcie prawnym nie tylko upoważnia do określenia granic lub obiektów chronionych na podstawie tych ustaw, ale również obli- guje do stwier-

²⁶ M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012 [dostęp: 27.12.2016].

²⁷ A. Ociepa-Kubicka, *Rola...*, s. 141.

²⁸ K. Rogatka, *Środowisko przyrodnicze a planowanie przestrzenne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3.

²⁹ M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo...*

³⁰ Zob. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. z 2016 r., poz. 71).

dzenia sposobów zagospodarowania terenów zgodnie z ochroną, której podlegają³¹. Natomiast w zależności od potrzeb określa się w planie miejscowym granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, granice terenów pod budowę niektórych urządzeń oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko³².

W miejscowym planie zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska zgodnie z przepisami POŚ (patrz wyżej). Dodatkowo z art. 73 ust. 1 POŚ wynika, że należy w nim uwzględnić również pewne ograniczenia, które wynikają z:

- ustanowienia w trybie ustawy z 16 kwietnia 2004 r. 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 otulin;
- utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych;
- wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją;
- ustalenia w trybie przepisów ustawy – Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych³³.

Patrząc na uregulowanie zakresu przedmiotowego planu w kontekście ochrony środowiska, nie sposób nie zauważyć, że wszelkie uregulowania odnoszące się właśnie do środowiska naturalnego nie mogą być oderwane od przepisów innych ustaw, wręcz przeciwnie – przepisy te stanowią pewne ograniczenia i zarazem wyznaczniki dla organów planistycznych, pokazując, w jaki legalny sposób powinien zostać ujęty ten aspekt planu. W wyroku z 6 stycznia 2009 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził: „Z faktu, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego winny się znaleźć m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w żadnym razie nie można wyciągać wniosku, iż rada gminy, dysponując władztwem planistycznym, może to czynić dowolnie, nie będąc w tej mierze związana przepisami prawa materialnego, w tym ustawą o ochronie przyrody. To zaś oznacza, że rada, ustalając w planie zagospodarowania przestrzennego ograniczenia w sposobie zagospodarowania terenu, w tym ze względu na wymogi, o których mowa w wyżej przywołanej ustawie o ochronie przyrody, winna to czynić w zgodzie z jej przepisami, w sposób niebudzący wątpliwości co do istoty i zakresu tych ograniczeń”³⁴.

³¹ M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, *Prawo...*

³² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

³³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2016 r., poz. 672).

³⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/2008, LexisNexis nr 2286090.

Na zakończenie dotychczasowych rozważań należałoby stwierdzić, że zarówno konkretne studium, jak i konkretny plan muszą zawierać odniesienia do przepisów m.in. POŚ, oraz brać pod uwagę wszelkie ograniczenia i wypełniać nakładane przez ustawodawcę zakresy co do ich treści, które, jak można to już na tym etapie zauważyć, są od siebie znacznie różne. Inne bowiem są cele sporządzenia studium i planu, mimo że te dwa dokumenty pozostają w stosunku do siebie w ścisłej relacji, co zostanie poddane analizie poniżej.

PROBLEMATYKA WZAJEMNYCH RELACJI STUDIUM I PLANU

Studium oraz plan miejscowy to w ogólnym znaczeniu dokumenty, których autorem są organy gminy. Jakkolwiek ich tematyka w ostatecznym rozrachunku dotyczy tego samego, czyli dążenia do realizacji polityki przestrzennej na danym obszarze, to ich charakter, skutki oraz zakres są odmienne. W celu dokładnego zrozumienia tego, jak mają się do siebie regulacje dotyczące środowiska naturalnego zawarte zarówno w studium, jak i miejscowym planie, należałoby porównać przepisy konstytuujące oba rozwiązania prawne, często jednak abstrahując od uwarunkowań przyrodniczych.

Na początku trzeba podkreślić pierwszą i jakże bardzo istotną różnicę pomiędzy tymi dwoma dokumentami. Po pierwsze, na gruncie art. 9 ust. 5 UPZP studium nie stanowi aktu prawa miejscowego. Ponieważ nie jest ono źródłem prawa, jego ustalenia nie mają charakteru normatywnego dla osób fizycznych i prawnych oraz dla innych podmiotów. Nie może ono zatem stanowić podstawy prawnej dla decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej³⁵. Z kolei w art. 14 ust. 8 UPZP nadano planowi miejscowemu charakter aktu normatywnego. Za Z. Niewiadomskim należy stwierdzić, że wyżej zaznaczony fakt oznacza zobowiązanie organów gminy do tego, aby normy kształtujące ład przestrzenny zawarte w planach miały charakter powszechnie obowiązujący³⁶. Plan miejscowy składa się z norm o różnym charakterze prawnym. Norma kształtująca ład przestrzenny jest normą konkretną, wyznaczającą określone zadanie do zrealizowania w określonym czasie, nie wskazując przy tym, jak to zadanie ma być zrealizowane. Jest zarazem normą generalną ze względu na adresata – skierowana jest bowiem do bliżej nieokreślonej liczby adresatów, którzy nie zostali indywidualnie oznaczeni³⁷.

Jak zostało to już rozwinięte powyżej na podstawie art. 9 UPZP, studium sporządza się w celu prowadzenia polityki przestrzennej przez władze samorządowe. Jego postanowienia są jednak wiążące dla nich przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Poprzez studium określa się podstawowe zasady zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na to, że przepisy UPZP wyposażyły radę gminy zarówno w kompetencje do uchwalania studium, jak i planu miejscowego. Rada,

³⁵ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P.T. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014 [dostęp: 27.12.2016].

³⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 88.

³⁷ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 124.

uchwalając studium, ogranicza sama siebie w zakresie tworzonych na jego podstawie planów miejscowych. Wspomniane ograniczenie może jednak być zmieniane przez nowelizowanie studium, które umożliwi realizację tych założeń, nieprzewidzianych w dotychczasowym jego brzmieniu. Wszystko po to, aby akt polityki planowania gminnego był rzeczywistym wyznacznikiem kierunków zagospodarowania przestrzennego³⁸.

Na podstawie art. 20 ust. 1 UPZP plan miejscowy zostaje uchwalony dopiero po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Należy w tym miejscu podkreślić, że Naczelny Sąd Administracyjny, że studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys oraz kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenu następuje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu nie mogą naruszać przyjętych w studium rozwiązań planistycznych – muszą być zgodne z założeniami studium³⁹. Należy stwierdzić, że zawarty w art. 9 ust. 4 UPZP „wiązący charakter” ustaleń studium dla organów gminy sporządzających plany miejscowe powinien odnosić się zawsze do kwestii podstawowego przeznaczenia terenu, a nie rozwiązań precyzujących te kwestie. Różne są bowiem treści tych dwóch aktów planistycznych. Za P. Sosnowskim należy podkreślić, że „o ile treść studium, aktu kreującego politykę przestrzenną gminy, powinna być formułowana w sposób bardziej ogólny i kierunkowy, o tyle ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą, a nawet powinny być – w myśl regulacji art. 15 ust. 2 i art. 16 ust. 1 [UPZP] – w miarę szczegółowe. Studium nie może ustalać tego, co ustawowo zostało zastrzeżone dla treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”⁴⁰. Warto przytoczyć w tym miejscu pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 11 lutego 2008 r., że „postanowienia studium są dla organu sporządzającego plan wiążące, co oznacza, że zapisy planu nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć”⁴¹.

W literaturze i orzecznictwie sądów administracyjnych podnosi się, że plan miejscowy ma być „zgodny” z ustaleniami studium. Literalne brzmienie przepisu wskazuje jednak na sformułowanie „nienaruszalności” założeń studium. Zdroworozsądkowo trzeba stwierdzić, że może istnieć jednak taka kategoria zapisów planu miejscowego, która chociaż zgodna (a więc jednakowa, odpowiadająca) z kierunkami i ustaleniami w studium nie jest, to jednak nie będzie go „naruszać”. Jak już zostało to nadmienione, orzecznictwo jest jednakże w tej kwestii spójne. Zawsze bowiem

³⁸ Ł. Poczyński, *Różnice między studium zagospodarowania przestrzennego a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, www.eporady24.pl [dostęp: 28.12.2016].

³⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., II OSK 1676/13, LEX nr 1559449.

⁴⁰ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P.T. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu...*

⁴¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., II SA/Gl1817/06, www.orzeczenia.com.pl [dostęp: 28.12.2016].

podkreśla się kwestię zgodności tych dwóch aktów. Tak na przykład Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że „jedną z najważniejszych kwestii podlegających kontroli sądu w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest zgodność takiego planu z ustaleniami studium”⁴².

Pozostając jeszcze przy kwestii zgodności planu miejscowego ze studium, należy przypomnieć, że są to dwa odmienne od siebie akty, tworzone na podstawie innych procedur. Plan miejscowy ma charakter bardziej szczegółowy niż studium. Trzeba zauważyć natomiast, że stopień związania miejscowego planu ustaleniami studium jest uzależniony od szczegółowości zapisów tego ostatniego aktu i w związku z tym może być silniejszy lub słabszy. Należy również zaznaczyć, że przeznaczenie terenu pod określone przedsięwzięcia w studium nie jest tym samym co przeznaczenie terenu w planie miejscowym. Różnica tkwi w jego skutkach. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, „przeznaczenie terenu w studium, które jest aktem wewnątrznie obowiązującym w gminie, będzie miało znaczenie przy uchwalaniu planu. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie, które jest prawem miejscowym, wywoływać już będzie skutek wobec podmiotów zewnętrznych wobec organów gminy. Ponadto, ustalenia studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne”⁴³.

Ostatecznie należy stwierdzić, że w świetle przepisu z art. 20 UPZP stwierdzenie owej „zgodności” planu ze studium jest warunkiem bezwzględnym, który nie może zostać pominięty. Wykazany brak zgodności ustaleń studium i zapisów planu miejscowego będzie każdorazowo powodować nieważność całości lub części uchwały o jego sporządzeniu, zgodnie z brzmieniem art. 28 UPZP⁴⁴. Wprowadzony jednak w przepisie wymóg „istotności” uchybienia w procedurze planistycznej powoduje, jak zresztą jednolicie przyjmuje się w orzecznictwie, że niewydanie przez organ administracyjny odrębnej uchwały o stwierdzeniu zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium co prawda narusza przepisy art. 20 ust. 1 UPZP, jednakże takie uchybienie nie jest na tyle istotne, aby decydowało o nieważności planu⁴⁵. W związku z tym należy stwierdzić, że naruszenie procedury planistycznej poprzez niezgodność założeń planu ze studium w sensie materialnym zawsze będzie istotne w świetle omawianego przepisu, natomiast w aspekcie formalnym, czyli przy braku odpowiedniej uchwały stwierdzającej tę zgodność, już tego przymiotu posiadać nie będzie. Znow należy podkreślić, że może zdarzyć się również i taka sytuacja, w której dojdzie do naruszenia przepisów w aspekcie materialnym i formalnym jednocześnie. W takim stanie rzeczy nie będzie jednak wątpliwości, co do dalszych losów tak uchwalonego planu miejscowego.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/06, www.orzeczenia.com.pl [dostęp: 28.12.2016].

⁴³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, Lex nr 384313.

⁴⁴ Zob. art. 28 UPZP.

⁴⁵ K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P.T. Sosnowski, *Ustawa o planowaniu...*

PODSUMOWANIE

Powyższe rozważania jasno pokazują, jak wielką rolę odgrywa kwestia ochrony środowiska przy podejmowaniu różnorodnych przedsięwzięć publicznych przez organy administracji publicznej. Do takich działań zlicza się właśnie planowanie przestrzenne – pojęcie, pod którym kryje się szereg czynności i dokumentów, m.in. przedmiotowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że wszystkie opracowania planistyczne muszą wprowadzać rozwiązania zapewniające ochronę oraz przywracanie środowiska do właściwego stanu⁴⁶. I tak w studium określa się uwarunkowania, będące jego przedmiotem, odnoszące się do środowiska naturalnego, np. stan rolniczej czy leśnej przestrzeni produkcyjnej, występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych. Zaznacza się w nim również podstawowe kierunki rozwoju polityki planistycznej, która nie może być realizowana bez odniesienia się do zasad ochrony środowiska. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego natomiast kwestie zawarte w studium rozwija się i uszczegóławia, nie powtarzając jednak jego zapisów. W akcie tym już konkretnie wskazuje się np. przeznaczenie terenu czy rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, biorąc pod uwagę zarówno konieczność utrzymania równowagi przyrodniczej, jak i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, stosownie do przepisów POŚ.

Relacja, w jakiej wspomniane wyżej dokumenty są wobec siebie, jest bardzo problematyczna i wymaga szerokiej analizy zarówno przepisów, jak i zapadłych już w konkretnych sprawach orzeczeń sądów administracyjnych. Z pomocą, jak było to nieraz zaznaczane w dyskursie, przychodzi też doktryna prawa administracyjnego. W celu podsumowania tej części rozważań, należałoby raz jeszcze zwrócić uwagę na charakter prawny studium, które nie jest aktem prawa miejscowego w przeciwieństwie do planu miejscowego, który może być podstawą do wydania decyzji administracyjnych, a więc aktów o charakterze indywidualnym i konkretnym oraz zewnętrznym. Dodatkowo trzeba pamiętać o wymogu zgodności planu z ustaleniami studium i ewentualnych problemach, które rodzą się przy zestawianiu postanowień tych dwóch dokumentów ze sobą. Na zakończenie należy zdać sobie sprawę, że relacja studium i planu miejscowego chociaż problematyczna w aspekcie systemowym, w kontekście ochrony środowiska jest raczej prosta. Mimo że owe akty mają różne funkcje, kwestia przyrodnicza uregulowana w dużej mierze w POŚ odnosi się zarówno do planu miejscowego, jak i studium. Oznacza to, że niezależnie od sfery skutków prawnych czy charakteru poszczególnych instytucji ochrona środowiska jest w procesie planistycznym wyraźnie i w sposób spójny, jednolity akcentowana.

⁴⁶ A. Ociepa-Kubicka, *Rola...*, s. 144.

Bibliografia

Literatura:

- Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P.T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LexisNexis 2014 [dostęp: 27.12.2016].
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, LEX 2012 [dostęp: 27.12.2016].
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
- Mizgajski A., *Świadczenia ekosystemów jako rozwijające się pole badawcze i aplikacyjne*, „Ekonomia i Środowisko” 2010, nr 37.
- Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002.
- Ociepa-Kubicka A., *Rola planowania przestrzennego w zarządzaniu ochroną środowiska*, „Inżynieria i Ochrona Środowiska” 2014, nr 1.
- Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań 2001.
- Pietraś M., *Bezpieczeństwo ekologiczne w Europie*, Lublin 2000.
- Plucińska-Filipowicz A., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2016 [dostęp: 25.12.2016].
- Poczyński Ł., *Różnice między studium zagospodarowania przestrzennego a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, www.eporady24.pl [dostęp: 28.12.2016].
- Polska Organizacja Turystyczna, *Wdrożenie dyrektywy 2001/42 w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko*, www.pot.gov.pl/component/rubberdoc/doc/2035/raw [dostęp: 25.12.2016].
- Radziejowski J., *Wprowadzenie. Planowanie przestrzenne, ochrona środowiska i inwestycje*, [w:] J. Radziejowski (red.), *Planowanie przestrzenne. Stan i problemy ze szczególnym uwzględnieniem ochrony środowiska oraz ocen oddziaływania na środowisko*, „Zeszyty Naukowe Wszechnica Polska” 2010, nr 2.
- Rakoczy B., *Komentarz do art.74 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Bukowski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, LexisNexis 2013 [dostęp: 18.12.2016].
- Rogatka K., *Środowisko przyrodnicze a planowanie przestrzenne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, nr 3.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis 2014 [dostęp: 26.12.2016].

Akty normatywne i orzecznictwo:

- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. z 2004 r., nr 118, poz. 1233).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 71).
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864/2).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 672).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 778).
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2007 r., II OSK 1028/07, Lex nr 384313.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 stycznia 2009 r., II OSK 131/2008, LexisNexis nr 2286090.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 11 lutego 2008 r., II SA/GL17/06, www.orzeczenia.com.pl [dostęp: 28.12.2016].

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 757/06, www.orzeczenia.com.pl [dostęp: 28.12.2016].

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 września 2013 r., II OSK 1676/13, LEX nr 1559449.

Streszczenie: Ochrona środowiska odgrywa w planowaniu przestrzennym bardzo dużą rolę. Pod tym ogólnym pojęciem znaleźć można m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga fakt, że wszystkie opracowania planistyczne muszą wprowadzać rozwiązania zapewniające ochronę oraz przywracanie środowiska do właściwego stanu. Podczas gdy studium określa uwarunkowania odnoszące się do środowiska naturalnego, takie jak stan rolniczej czy leśnej przestrzeni produkcyjnej oraz podstawowe kierunki rozwoju polityki planistycznej gminy, to w planie miejscowym powyższe kwestie uszczegóławia się i rozwija. W tym akcie wskazuje się konkretne przeznaczenie terenu oraz rozmieszczanie inwestycji celu publicznego. W wymienionych dokumentach przede wszystkim bierze się pod uwagę uregulowania zawarte np. w ustawie Prawo ochrony środowiska. Studium i plan pozostają wobec siebie również w ciekawym, ale i zarazem problematycznym stosunku. Założenia miejscowego planu nie mogą naruszać ustaleń poczynionych w studium. Następnie należy pamiętać o tym, że studium, w przeciwieństwie do miejscowego planu, nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie przysługuje mu przymiot źródła prawa. Tylko na podstawie miejscowego planu można zdefiniować konkretne i indywidualne uprawnienia oraz obowiązki jednostki. Wszystko to czyni tę problematykę ciekawą i godną szczegółowej analizy.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, studium uwarunkowań, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, planowanie przestrzenne

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE SPATIAL MANAGEMENT PLAN AND THE STUDY OF THE CONDITIONS AND DIRECTIONS OF THE SPATIAL MANAGEMENT IN THE ENVIRONMENTAL PROTECTION LAW

Summary: Environmental protection plays a very important role both in urban and rural planning. This broad and vague term refers to the spatial management plan and the study of the conditions and directions of the spatial management. The stress must be put on the fact that all kinds of planning coverage obviously include regulations concerning environmental protection and restoration of the desired state of environment. The abovementioned study describes conditions referring to the natural surrounding such as rural or forest production space as well as basic directions of the development of the planning policy of a commune. On the other hand, the spatial management plan delivers more detailed and precise conditions. It also contains specific information about the indented use of the terrain and the location of public construction projects. The regulations of the environmental protection are taken into consideration during the creation of the aforementioned planning documents. The study and the spatial management plan can be either compared or contrasted. Thus their mutual relations seem to be somewhat problematic. One has to remember that unlike the study, the spatial plan can be defined as the local law act, hence constituting the legal basis for the individual administrative decisions.

Keywords: environmental protection, spatial management plan, study of the conditions and directions of the spatial management, urban planning