

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument ochrony środowiska

1. Jedną z kluczowych tez Deklaracji Sztokholmskiej wskazała na rolę prawa jako instrumentu ochrony środowiska. Bezspornie taka ochrona jest obowiązkiem państwa, które w drodze stanowienia i stosowania prawa (nakazów, zakazów zachowania się, wdrażania mechanizmów regulacyjnych itd.) wymusza jej stosowanie (art. 5 Konstytucji).

2. Stosownie do art. 3 pkt 39 p.o.ś.² „środowiskiem” jest ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między nimi. W istocie może to oznaczać, że „środowiskiem” jest wszystko, co znajduje się w przestrzeni objętej jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej. W konsekwencji wartość wspomnianej definicji staje się co najmniej problematyczna, zwłaszcza w odniesieniu do tych elementów, które zostały w znacznym stopniu przekształcone przez człowieka. Bez znaczenia pozostaje natomiast ich prawno-rzeczowy charakter, a zwłaszcza odpowiedź na pytanie, czy są one rzeczami, dobrami materialnymi podobnymi do rzeczy, czy też mają charakter niematerialny, a jeżeli (przynajmniej niektóre z nich) są rzeczami, czy zaliczają się do ruchomości bądź nieruchomości. Co prawda niektóre spośród nich określono jako „strategiczne zasoby naturalne kraju”,³ tyle że rozwiązanie to nie pociąga za sobą znaczących konsekwencji prawnych. Bezspornie natomiast wymagania składające się na prawny system ochrony środowiska niesłuchanie silnie kształtują treść praw podmiotowych do wspomnianych dóbr, bądź to zabraniając niektórych zachowań się w stosunku do nich czy też (najczęściej) uzależniając je od spełnienia dodatkowych wymagań (np. uzyskania decyzji o charakterze reglamentacyjnym). Jedną z cech prawnego syste-

1 Uniwersytet Śląski.

2 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm. (dalej cyt. jako „p.o.ś.”).

3 Zob. ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o zachowaniu narodowego charakteru strategicznych zasobach naturalnych kraju, Dz.U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1051 ze zm.

mu ochrony środowiska jest bowiem daleko idący mechanizm regulacji i ograniczeń zachowań się człowieka w odniesieniu do środowiska, co znajduje swój wyraz w uzależnieniu ich od spełnienia wielu przesłanek regulowanych przepisami prawa. Przykładami mogą (w aktualnie obowiązującym stanie prawnym) być:

- wzniesienie obiektu budowlanego,
- usunięcie drzewa,
- wydobywanie kopalin,
- korzystanie z wód,
- emisja substancji zanieczyszczających do środowiska,
- gospodarowanie odpadami.

Co więcej, w większości przypadków decyzje w omawianych sprawach mają charakter kwalifikowany. Są one podejmowane w szczególnej procedurze,⁴ a ich uzyskanie wymaga spełnienia złożonych wymagań, przewidzianych odrębnymi przepisami.

3. Istota ochrony środowiska polega natomiast na działaniach (zaniechaniach) umożliwiających zachowanie lub przywracania równowagi przyrodniczej, a w szczególności na:

- racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu jego zasobami, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- przywracaniu elementów przyrodniczych do właściwego stanu (art. 3 pkt 13 p.o.ś.).

Zapewnienie ochrony środowiska jest obowiązkiem Rzeczypospolitej Polskiej, która podejmując działania we wspomnianym zakresie winna kierować się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji). Nakaz postępowania w sposób zgodny ze wspomnianą zasadą pojawia się również w wielu ustawach szczegółowych.⁵ Z kolei istotę zrównoważonego rozwoju zdefiniowano w art. 3 pkt 50 p.o.ś. jako „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 społeczno-

4 Np. wymagającej oceny oddziaływania na środowisko.

5 Zob. np.: art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2016 r., poz. 778 ze zm. (dalej cyt. jako „u.p.z.p.”), art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz.U. z 2015 r., poz. 1651 ze zm.

ści lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.⁶ Co prawda definicję tę trudno uznać za komunikatywną, to jednak może ona uzasadniać ocenę, że w istocie ochrona środowiska:

- nie jest celem samym dla siebie,
- przede wszystkim polega na racjonalnym wykorzystywaniu jego zasobów, w stopniu niezbędnym nie tylko dla zachowania życia na Ziemi, ale i dla zapewnienia rozwoju gospodarczego,
- ma na celu ochronę człowieka.

Brak miejsca nie pozwala na rozwinięcie szczegółów.

4. System źródeł prawa polskiego określającego wymagania wspomnianej ochrony jest niezwykle rozbudowany. Warto zwrócić uwagę, że ogromną rolę w tym zakresie odkrywają akty prawa miejscowego. Te ostatnie w istocie są dość mało znanym i niedocenianym źródłem prawa, a jego rola w ochronie środowiska zbadana została tylko fragmentarycznie. Dowodem jest stosunkowo skromna regulacja dotycząca mechanizmów jego tworzenia, jak i trudności związane z ustaleniem istoty takich aktów. Wyjątkiem są natomiast wymagania dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, które szczegółowo określają procedurę tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ich treść. Wspomniane plany należą do najbardziej znanych aktów prawa miejscowego. O skali problemu niech świadczą liczby. Tytułem przykładu warto wskazać, że w Katowicach obowiązuje sto kilkadziesiąt miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a kolejne są w opracowaniu.⁷ Co prawda, w wojewódzkich dziennikach urzędowych publikuje się nie tylko akty prawa miejscowego, to jednak objętość wspomnianych dzienników (w poszczególnych województwach) znacznie przewyższa objętość Dziennika Ustaw.

5. Analiza licznych przepisów ustawowych prowadzi do wniosku, że decyzje (inne czynności) zezwalające na niektóre sposoby korzystania ze środowiska często uzależnione są od określonej relacji do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.⁸ Tytułem przykładu można tu powołać się na:

6 Zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; G. Dobrowolski (red.), *Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska*, Katowice 2016.

7 bip.um.katowice.pl/2009/9/8/1462522507.pdf (data dostępu: 11 października 2016 r.).

8 Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015; W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015; M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2016.

- ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wedle której zmiana przeznaczenia niektórych z nich może nastąpić wyłącznie w drodze miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 7),
- ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami,⁹ wedle której plan miejscowy jest podstawą m.in. niektórych rozporządzeń prawem własności nieruchomości gruntowych (art. 22),
- prawo ochrony środowiska, wedle którego jedną z przesłanek utworzenia strefy przemysłowej jest przeznaczenie danych „terenów” do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania (art. 136 ust. 1),
- art. 10 ust. 3a-3b u.p.z.p., wedle których lokalizacja obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego,
- ustawę z dnia 3 października 2003 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko,¹⁰ wedle którego zasadą jest, że decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań musi być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (art. 80),
- ustawę z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych,¹¹ wedle której lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje w zasadzie wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 3).

6. Treść planów miejscowych kształtowana jest zarówno wymaganiami u.p.z.p., jak i wieloma przepisami odrębnymi. Tak więc stosownie do:

- art. 4 ust. 1 u.p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przede wszystkim ustala przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunków zabudowy terenu; rozwiązanie to posiada kluczowe znaczenie z punktu widzenia ochrony środowiska,
- art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia wspomnianego planu kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości; inaczej mówiąc taki plan wyznacza dozwolone granice korzystania z objętej nim przestrzeni,
- art. 15 ust. 2 i nast. u.p.z.p. plan miejscowy m.in. określa:
 - przeznaczenie terenów, a także linie rozgraniczające tereny o zróżnicowanych funkcjach,

9 Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.

10 Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

11 Dz.U. z 2016 r., poz. 961.

- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, dziedzictwa kulturowego i zabytków,
- zasady kształtowania (w tym ograniczenia) zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu,
- granice i sposoby zagospodarowania terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów występowania zagrożeń (zarówno naturalnych, jak i powstających w wyniku działalności człowieka),
- szczegółowe zasady i warunki scalania (podziału) nieruchomości,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania i wykorzystywania terenu,
- szczegółowe warunki zagospodarowania terenów, ograniczeń w ich wykorzystaniu,¹² w tym zakaz zabudowy,
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,
- granice:
- obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
- obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
- obszarów wymagających przekształceń i rekultywacji,
- terenów pod zabudowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych skutkujących „ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu”,
- terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowych o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012,¹³
- terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz służących organizacji imprez masowych,
- pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, w tym obowiązujących tam ograniczeń w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej,

¹² *Verba legis* – „użytkowaniu”.

¹³ Wyliczenie to trudno uważać za racjonalne, bowiem skoro z mocy odrębnych przepisów lokalizacja niektórych innych przedsięwzięć może zostać dokonana z wyłączeniem systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego, to nie sposób zakładać, by podjęte na ich podstawie decyzje lokalizacyjne mogły zostać zignorowane przez plan miejscowy.

- terenów zamkniętych oraz ich stref ochronnych,
- sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę budynków oraz pokrycie dachów,
- minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Jeżeli plan miejscowy przewiduje możliwość lokalizacji budynków, powinien jednocześnie umożliwiać „lokalizację urządzenia wytwarzającego energię z odnawialnych źródeł energii, wykorzystującego siłę wiatru, o mocy nie większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii również w przypadku innego przeznaczenia terenu niż produkcyjne, chyba że ustalenia planu miejscowego zakazują lokalizacji takich urządzeń” (art. 15 ust. 4 u.p.z.p.). Stylistykę tego przepisu trudno ocenić jako komunikatywną. Zdaje się on zakładać, że jeżeli plan dopuszcza zabudowę (bez względu na jej rodzaj), to obejmuje ona również możliwość wybudowania wspomnianej mikroinstalacji, chyba że plan stanowi inaczej. Dalsze szczegóły wypada pominąć.

Co prawda, omawiany art. 15 ust. 2 u.p.z.p. sformułowany jest w sposób imperatywny („w planie miejscowym określa się obowiązkowo”), to jednak trafnie dostrzeżono jego relatywny charakter. W istocie bowiem wspomniane określenie oznacza, że przewidziane cyt. przepisem wymagania muszą być spełnione wówczas i tylko wówczas, gdy zachodzi tego potrzeba. Skoro np. na terenie objętym planem nie występują „obszary usuwania się mas ziemnych”, to nie sposób wymagać by, plan miejscowy określał ich granice oraz sposób zagospodarowania.¹⁴

7. Wśród przepisów odrębnych kształtujących treść planów miejscowych należy zwrócić uwagę na:

- ustawę z dnia 28 września 1991 r. o lasach,¹⁵ wedle której plan miejscowy określa m.in. grunty przeznaczone do zalesiania, a ustalenia planu urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów (w tym ochronnych) są dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wiążące,
- prawo ochrony środowiska, wedle którego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego winny m.in. uwzględniać zasady ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju (art. 8); plany te winny m.in. określać rozwiązania niezbędne do zapobiegania zanieczyszczeniom, zapewniać ochronę przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz zawierać rozwiązania zmierzające do przywracania środowiska do właściwego stanu, a także ustalać warunki realizacji przedsięwzięć w sposób umożliwiający uzyskanie

14 A. Kosieradzka-Federczyk, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 71 i nast.

15 Dz.U. z 2015 r., poz. 2100 ze zm.

optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska, a nadto zapewniać warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, zwłaszcza przez:

- ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
- uwzględnienie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb ich eksploatacji,
- zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemu zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni (art. 71),
- uwzględnienie ograniczeń stanowiących konsekwencje utworzenia obszarowych oraz indywidualnych form ochrony przyrody, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni, ustanowienia stref ochronnych ujęć wód oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych (art. 73 ust. 1),
- określenie sposobu zagospodarowania obszarów zdegradowanych w wyniku działalności człowieka, klęsk żywiołowych oraz ruchów masowych ziemi (art. 72), czy też lokalizacji przedsięwzięć niektórych rodzajów (art. 73 ust. 2),¹⁶
- ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,¹⁷ wedle której w planach miejscowych należy uwzględniać wymagania ochrony przyrody (art. 3 pkt 1), a projekty wspomnianych planów w części dotyczącej niektórych form ochrony przyrody (ich otulin) wymagają, w zakresie ustaleń tych planów mogących mieć negatywny wpływ na przyrodę w granicach danej formy ochronnej (np. art. 10 ust. 6, art. 13 ust. 3a), uzgodnienia z organami administracji właściwymi w zakresie ochrony przyrody. Z kolei reżimy ochronne (nakazy, zakazy, ograniczenia) stanowiące konsekwencję ustanowienia niektórych form ochrony przyrody są wiążące dla planów miejscowych (art. 17 ust. 1a); zbliżone rozwiązanie dotyczy tzw. planów ochrony dla niektórych form ochrony przyrody (art. 19 ust. 6-6e),
- prawo geologiczne i górnictwo,¹⁸ które przewiduje, że udokumentowane złoża kopalin oraz udokumentowane wody podziemne, w granicach projekto-

16 Niektóre związane z tym szczegóły ma określić rozporządzenie ministra właściwego do spraw środowiska.

17 Dz.U. z 2015 r. poz. 1651 ze zm.

18 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnictwo, Dz.U. z 2016 r., poz. 1161 ze zm. (dalej cyt. jako „p.g.g.”).

wanych stref ochronnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych (...), w celu ich ochrony ujawnia się w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 94 i 95), a podstawą uzyskania koncesji regulowanych tym prawem jest m.in. przeznaczenie nieruchomości określone planem miejscowym (art. 7),

- prawo wodne,¹⁹ wedle którego dla planów miejscowych są wiążące m.in. przedstawione na mapach zagrożenia oraz ryzyka powodziowego obszary zagrożenia (art. 88f ust. 5), a także niektóre ustalenia planów gospodarki wodnej (art. 118),
- ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych,²⁰ chociażby przez nakaz uchwalenia planu miejscowego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, w terminie 2 lat (art. 38b).

8. Niektóre szczegóły określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.²¹ Tak więc ustalenia dotyczące:

- zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
- zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego²² powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z:
 - a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 p.o.ś.,
 - b) ustaleń planów ochrony ustanowionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody,²³
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym

19 Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

20 Dz.U. z 2016 r., poz. 979 ze zm.

21 Dz.U. z 2003 r. Nr 163, poz. 1587.

22 Rozróżnienie pomiędzy „środowiskiem”, „przyrodą” i „krajobrazem” zasługuje na krytyczną ocenę, zwłaszcza w świetle ustawowej definicji pierwszego z tych określeń (art. 3 pkt 39 p.o.ś.). Nie ma bowiem wątpliwości co do tego, że elementami „środowiska” są m.in. „przyroda” i „krajobraz”.

23 Otwarte pozostaje pytanie, czy w razie braku wspomnianych „planów ochrony” wiążące dla planu miejscowego mają być ustalenia tzw. „zadań ochronnych”; te ostatnie nie mają charakteru powszechnie obowiązującego (art. 22 oraz art. 28 u.o.p.).

określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,

- wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów,
- parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu,²⁴
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów,
- szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego,
- zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać:
 - a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
 - b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
 - c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności liczba miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,
- sposobów i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzenia i użytkowania terenów powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograni-

24 NSA trafnie przyjmuje, że określenie wskaźników zabudowy ma na celu m.in. ochronę środowiska (wyrok z dnia 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12).

czenia w zagospodarowaniu terenów, w tym określenie terminu, do którego tymczasowe zagospodarowanie, urządzenie i użytkowanie terenu może być wykonywane,

- obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej, a także obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji, powinny zawierać opis planowanych działań, określenie oczekiwanych rezultatów, w tym dotyczących parametrów zabudowy lub infrastruktury, oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przyjętych celów,
- terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych powinny zawierać określenie zasad wyposażania tych terenów w urządzenia techniczne i budowlane oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przeznaczenia tych terenów,
- stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy, powinny zawierać stawki procentowe w przedziale od 0% do 30% i dotyczyć wszystkich terenów, określonych w projekcie planu miejscowego zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, przy czym ich wielkość dla poszczególnych terenów lub grup terenów może być zróżnicowana (§ 4 pkt 2-13).

W istocie wyliczenie to nie przedstawia istotnej wartości merytorycznej i co najmniej częściowo stanowi powtórzenie wymagań kształtowanych zarówno rozwiązaniami u.p.z.p., jak wieloma sygnalizowanymi wyżej przepisami szczegółowymi.

9. Katalog spraw, które mogą (a niekiedy muszą) być przedmiotem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma charakter zamknięty. Jest to konsekwencją rozwiązania przewidującego, że wspomniany plan jest aktem prawa miejscowego, a przepisy u.p.z.p. (a po części ustaw szczegółowych, które wyznaczają przedmiot planu) w istocie określając podstawę jego uchwalenia wyznaczają jednocześnie granice takiego aktu, zarówno przestrzenne, jak i merytoryczne. W konsekwencji rada gminy nie może wyjść poza wspomniane ramy, pod rygorem uznania takiego aktu za nieważny, w całości lub w części.²⁵

10. Ustalenie istoty wspomnianych nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń może nastąpić wyłącznie w oparciu o analizę konkretnego stanu faktycznego. Bezspornie jednak plan miejscowy nie może w tej części powtarzać rozwiązań o charakterze powszechnie obowiązującym, wynikających z aktów normatywnych

25 M. Szewczyk, [w:] M. Kruś, Z. Leoński, M. Szewczyk, Prawo zagospodarowania przestrzeni, 2012, rozdz. 3.1.

wyższej rangi. Analiza niektórych planów miejscowych prowadzi jednak do wniosku, że praktyka:

- nierzadko mierza jednak w odmiennym kierunku,²⁶ co może zostać odczytane w ten sposób, że rady niektórych gmin wychodzą z założenia, jakoby podstawą obowiązywania ustaw i rozporządzeń wykonawczych były akty prawa miejscowego; konstrukcja takiego „powtarzania” jednak rażąco koliduje z Konstytucją (art. 7), co znajduje swój wyraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym,²⁷ jak się wydaje nieznanym zarówno projektantom planów, jak i uchwalającym je radom gmin,
- wymagań stanowiących treść wspomnianych planów przeważnie operuje kryteriami pozbawionymi dostatecznej precyzji, co może prowadzić do stanu niepewności prawnej.

11. W istocie kluczowa funkcja planu miejscowego w zakresie ochrony środowiska polega na określeniu przeznaczenia oraz (sposobu – A.L.) zagospodarowania terenu, chociaż wspomnianemu celowi może służyć również wiele innych rozwiązań wyznaczających treść wspomnianego dokumentu. Warto też przypomnieć, że plan miejscowy musi m.in. uwzględniać wymagania ochrony środowiska, nie tylko wynikające z art. 72 oraz 73 p.o.ś.²⁸ Określenie wspomnianego przeznaczenia może wymagać rozstrzygnięcia wysoce kolizyjnych interesów. Oczekiwania potencjalnych inwestorów, właścicieli nieruchomości oraz innych podmiotów prawa mogą bowiem być diametralnie rozbieżne, zaś przestrzeń, w której miałyby one być realizowane, jest ograniczona.²⁹ Co więcej, kolizja ta może zachodzić m.in. w odniesieniu do takich rodzajów przeznaczenia, które są celem publicznym.³⁰ Tytułem przykładu można wskazać na konflikt pomiędzy potrzebami w zakresie ochrony wyróżniających się elementów przyrodniczych oraz tymi, które dotyczą wydobywa-

26 Tytułem przykładu można wskazać, że uchwała Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic Watoty w Siemianowicach Śląskich (Dz.Urz. Woj. ŚL. Nr 114, poz. 2182) przewiduje, że „z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” (...) dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska (§ 10 ust. 1 pkt 2). Dla odmiany uchwała Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Zawoja dla obszaru wsi Zawoja (Dz.Urz. Woj. Małop. 2015, poz. 8355) przewiduje, że w celu zachowania wartości przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych terenu objętego planem nakazuje się przestrzeganie zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszelkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi (§ 5 ust. 1).

27 Zob. wyrok NSA z dnia 28 września 2012 r., II OSK 1598/12.

28 Zob. np. § 25 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.

29 Zob. P. Kwaśniak, Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.

30 Zob. A. Fogel, Dopuszczalność wprowadzania ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w planie miejscowym – z uwagi na ochronę środowiska, [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, Prawo ochrony środowiska z procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015, s. 92 i nast.

nia znajdujących się tam złóż kopalin objętych własnością górnictwem. W istocie rozstrzygnięcia te nabierają charakteru uznaniowego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

12. Słabość planowania przestrzennego polega m.in. na braku instrumentów prawnych wymuszających dostosowanie planu miejscowego do tych uwarunkowań, które zaistniały już po jego uchwaleniu. Obowiązkiem organu wykonawczego gminy jest dokonywanie analiz aktualności planów miejscowych, a następnie przekazywanie ich wyników radzie gminy, co najmniej raz w czasie trwania kadencji. Dezaktualizacja planu powoduje, że rada gminy ma obowiązek podjęcia działań zmierzających do jego zmiany, jednakże nie ma żadnej sankcji z tytułu uchybienia temu obowiązkowi. Przykładem mogą być przepisy nakazujące ujawnianie złóż kopalin w studiach³¹ oraz planach miejscowych (zob. także art. 72 ust. 1 pkt 2 p.o.ś.). Co prawda, ustawa przewiduje mechanizmy wymuszające aktualizację studiów, jednakże nie pociąga to za sobą obowiązku sporządzenia (aktualizacji) planu miejscowego. Ustawodawca próbuje wprawdzie w pewnych sytuacjach traktować studium jako podstawę niektórych działań władczych organów państwa (zob. art. 7 p.g.g.³²), tyle że rozwiązywanie to z wielu powodów należy traktować jako ułomne.³³

13. Powstaje pytanie, jakie są przestrzenne „granice” planu miejscowego. *Verba legis* odnosi się on do „terenu” w granicach określonych uchwałą rady gminy, chociaż ustawodawca zdaje się zamiennie używać określeń „teren”, „obszar” oraz „nieruchomość” (zob. np. art. 15 ust. 2 u.p.z.p.). „Teren” nie doczekał się definicji ustawowej, a jego potoczne rozumienie zdaje się korespondować z określeniem „nieruchomość gruntowa” (część takiej nieruchomości, zespół nieruchomości lub ich części). Niestety, ustawowa definicja „nieruchomości gruntowej” nie odpowiada aktualnym potrzebom. Stosownie bowiem do art. 46 § 1 k.c. „nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej (grunty)”. „Powierzchniowe” granice tak rozumianej nieruchomości są stosunkowo proste do ustalenia.³⁴ Oczywiście jest jednak, że prawne pojęcie nieruchomości gruntowa nie może ograniczać się tylko do „powierzchniowego” wycinka skorupy ziemskiej. Z pozoru problem ten rozstrzyga art. 143 k.c., wedle którego „w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią”, co nie uchybia prawom do wód (art. 143 k.c.) oraz złóż niektórych kopalin (art. 10 p.g.g.). *De lege lata* trudno natomiast odpowiedzieć na pytanie, w drodze jakich przesłanek ustalać wspomniane „społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu”,

31 Uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

32 Wedle którego w razie braku planu miejscowego przesłanką stanowiska organu gminy jako współdziałającego w podejmowaniu przewidzianych prawem geologicznym i górnictwem decyzji zezwalających na podejmowanie regulowanej nim działalności jest wspomniane studium.

33 Chociażby dlatego, że treść tego dokumentu pozostaje bez znaczenia z punktu widzenia podejmowania innych rozstrzygnięć, np. dotyczących procesu inwestycyjnego. Przykładem może być decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań.

34 Chociaż w praktyce mogą być niezwykle sporne.

zwłaszcza nie objętego ani planem miejscowym, ani żadnymi szczególnymi formami gospodarowania. Co więcej, wspomniane przeznaczenie może ulegać zmianom, trudno zaś zakładać, by pociągały one za sobą zmianę granic przestrzennych nieruchomości, nie wykluczając skutku nacjonalizacyjnego. Brak jednak podstaw, by zakładać, że plan miejscowy miałby obejmować terytorium gminy (w praktyce – wewnątrz skorupy ziemskiej) znajdujące się poniżej nieruchomości gruntowych. Wyjątek dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego terenów górniczych,³⁵ sporządzanych na podstawie art. 104 p.g.g. Odpowiedź na postawione wyżej pytanie bynajmniej nie ma waloru wyłącznie teoretycznego. Co prawda, niektóre plany miejscowe podejmują próby definicji objętych nimi „terenów”, tyle że w praktyce są one bezwartościowe.³⁶ Warto natomiast zwrócić uwagę, że zdaniem NSA przestrzeń znajdująca się w granicach „terenu zamkniętego” obejmuje również wewnątrz skorupy ziemskiej, z czym jednak trudno się pogodzić.³⁷

14. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a zatem powszechnie obowiązującym (w przewidzianych nim granicach przestrzennych) przepisem prawa, co należy uznać za czynnik wzmacniający jego funkcję. Pociąga to za sobą daleko idące konsekwencje. Przede wszystkim powinien on być redagowany w sposób korespondujący z wymaganiami odnoszącymi do aktów normatywnych. Dotyczy to zarówno formalnej konstrukcji takiego aktu, jak i jego wymagań merytorycznych. Przede wszystkim odnosi się to do terminologii wspomnianego planu. Musi ona być dostatecznie jednoznaczna. Niedopuszczalne jest powtarzanie w planie rozwiązań przewidzianych aktami normatywnymi wyższej rangi, zwłaszcza zaś ustawami. Nie wolno również ich modyfikować.

15. Można niekiedy spotkać się z poglądem, że tylko organa gminy są powołane do interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.³⁸ Ocena ta nie ma jednak żadnego umocowania normatywnego i jest rażąco błędna. Przede wszystkim żadna norma prawna nie powierza wspomnianym organom gmin (zwłaszcza organom wykonawczym) tego rodzaju kompetencji. Wykładni pra-

35 Stosownie do art. 6 pkt 15 p.g.g. terenem górniczym „jest przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego”.

36 Zob. np. § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz.Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm., gdzie przez teren „rozumie się obszar wyznaczony na rysunku zmiany fragmentu planu liniami rozgraniczającymi (...)”. Podobnie przewiduje § 3 pkt 8 uchwały Nr XVIII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.

37 Zob. postanowienie NSA z dnia 17 czerwca 2011 r., II OW 43/11 z krytyczną glosą A. Lipińskiego, Casus 2012 nr 64, s. 60 i nast.

38 Zob. J. Murzyldo, Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, „Finanse Komunalne” 2013, nr 3, s. 45 i nast.

wa w procesie jego stosowania dokonuje bowiem ten, kto je stosuje.³⁹ Co prawda, w odniesieniu do planów miejscowych niekiedy w tym zakresie właściwe są organy gmin (zob. np. art. 7 p.g.g.), najczęściej właściwe będą jednak inne organy administracji (np. regionalny dyrektor ochrony środowiska jako organ właściwy do podejmowania niektórych decyzji w sprawie środowiskowych uwarunkowań) czy też sądy administracyjne. Nie jest natomiast tajemnicą, że wygodnictwo pozagminnych organów administracji powoduje, że zasięgają one stanowiska organów wykonawczych gmin co do zgodności zamierzonej decyzji z planem miejscowym, uchylając się od dokonywania własnych ocen w tym zakresie. Praktyka ta nie ma żadnego uzasadnienia w prawie, a w dodatku może być niebezpieczna. Nie jest bowiem tajemnicą, że z wielu powodów gminy mogą być przeciwnie podejmowaniu zgodnych z planami miejscowymi decyzji dotyczących ich terytoriów, a w konsekwencji formułowane przez nie opinie dotyczące zgodności zamierzonej działalności z planem miejscowym mogą być nieobiektywne. Oczywiście nie ma przeszkód, by ocenę organu wykonawczego gminy traktować jako dowód w sprawie (art. 78 k.p.a.), tyle że musi on podlegać krytycznej ocenie orzekającego (art. 80 k.p.a.). Trafnie też przyjmuje się, że wykładnia planu miejscowego powinna odbywać się z zastosowaniem metod właściwych dla wykładni aktów normatywnych.⁴⁰ Oznacza to, że akt ten musi być interpretowany tak, jak każdy inny przepis prawa.

16. Zasadą jest też, że dotyczące objętej nim przestrzeni decyzje muszą być z takim planem zgodne, chyba że ustawa stanowi inaczej. Rozwiązanie to znajduje swe rozwinięcie w niektórych ustawach, czego przykładami mogą być chociażby:

- prawo budowlane,
- ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu do informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁴¹ (art. 80).

Sankcją z tytułu braku wymaganej zgodności jest nieważność decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

17. Z punktu widzenia tematu kluczowa funkcja planu miejscowego polega na określeniu przeznaczenia (dozwolonego sposobu wykorzystania) objętego nim terenu (zob. art. 4 u.p.z.p.). Nie ma przeszkód, by przeznaczenie tego samego tere-

39 Tak trafnie: J. Kaczor, *Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 10, s. 35.

40 Tak trafnie: H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Komentarz, 2013 (komentarz do art. 14, teza 15); Z. Niewadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, s. 151 oraz NSA w wyroku z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2775/14. Por. M. Szewczyk, *Prawo gospodarowania przestrzenią*, rozdz. 2.1.

41 Dz.U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

nu było różne, musi ono natomiast być określone jednoznacznie.⁴² Ma to największe znaczenie z punktu widzenia tematu i co do zasady wyznacza również wymagania w zakresie ochrony środowiska, przede wszystkim rozumianej jako jego racjonalne wykorzystywanie. Praktyka stosowania wymagań określających treść planów miejscowych niestety nasuwa sporo uwag krytycznych. Przede wszystkim zasadą jest, że:

- sporządzenie planu miejscowego (co do zasady) nie jest obowiązkowe. O ile ustawa nie nakazuje jego sporządzenia, jego powstanie będzie uzależnione od uznania rady gminy.⁴³ Może ona odmówić jego sporządzenia. Nie istnieją instrumenty prawne przymuszające ją do tego, a w konsekwencji rozwiązania, które mogą być przedmiotem planu, pozostają pustą literą prawa,
- rada gminy samodzielnie rozstrzyga o treści planu,⁴⁴ w konsekwencji nie jest ona związana wnioskami w tej kwestii.

18. Problemem jest ukształtowanie planu w sposób, który umożliwi na objętym nim terenie realizację określonych zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. Z różnych powodów rada gminy może nimi nie być zainteresowana. Co prawda, ustawa z dnia 27 marca 2003 r. zawiera rozwiązania pozwalające (teoretycznie rzecz biorąc) na osiągnięcie tego celu, tyle że z wielu powodów nie są one skuteczne. Tak więc w świetle art. 39 ust. 4-5 w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się:

- ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju,
- programy określające tzw. zadania rządowe, przyjęte w drodze rozporządzenia Rady Ministrów,
- inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa,

tyle że w praktyce wymagania te przeważnie pozostają martwą literą prawa. Dość wspomnieć, że wprowadzenie planu województwa jest wiążące dla planu miejscowego, jednakże procedury zmierzające do wdrożenia opisanych wyżej instrumentów mogą trwać niesłychanie długo. Co więcej, zarówno Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, jak i plany wojewódzkie powstały znacznie później niż większość planów miejscowych.

19. Warto również zwrócić uwagę, że:

42 Tak trafnie m.in.: P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014, s. 162 i nast.

43 Do rzadkości należą przepisy nakazujące sporządzenie planu miejscowego.

44 Samodzielność ta nie ma charakteru bezwzględnej, bowiem plan miejscowy musi uwzględniać określone ustawami rozstrzygnięcia (niektóre inne zależności) wiążące dla jego treści.

- procedura sporządzania planów miejscowych jest dość skomplikowana, a przez to długotrwała i kosztowna, co bywa kolejnym czynnikiem zniechęcającym rady gmin do jej podejmowania,
- nie do rzadkości należą sytuacje, w których rada gminy usurpuje sobie kompetencje Parlamentu i rozstrzyga w planie miejscowym o sprawach, które objęte są zasadą wyłączności ustawy i nie mogą być przedmiotem wspomnianych planów,
- z perspektywy gminy trudno jest ocenić potrzeby publiczne o charakterze ponadgminnym, zwłaszcza że mogą one kolidować z bieżącymi interesami gminy,
- lokalizacja wielu przedsięwzięć uznanych za szczególnie doniosłe z punktu widzenia interesów państwa następuje z wyłączeniem systemu planowania przestrzennego, czego wyrazem są ustawy poświęcone określeniu szczególnych zasad ich realizacji,⁴⁵ co m.in. jest dowodem paraliżu mechanizmów uwzględniania w planach miejscowych interesu publicznego o charakterze ponadgminnym; co gorsza, rozwiązania przewidujące „szczególnie zasady” realizacji niektórych przedsięwzięć bywają krzywdzące dla właścicieli nieruchomości. Pozwalają one wprawdzie na podjęcie decyzji zezwalającej na realizację określonego przedsięwzięcia z wyłączeniem wymagań dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (a zatem bez względu na treść istniejącego planu miejscowego), co obejmuje również wyłączenie systemu roszczeń odszkodowawczych z tytułu braku możliwości wykorzystania nieruchomości w sposób zgodny z planem miejscowym.

20. Z wielu powodów liczne plany miejscowe cechują się istotnymi wadami, zarówno o charakterze materialnoprawnym, jak i procesowym. Objęcie planów miejscowych kontrolą sądownoadministracyjną pozwala na identyfikację przynajmniej niektórych uchybień określonych przez ustawodawcę jako „istotne naruszenie zasad sporządzania (...) planu miejscowego” (art. 28 ust. 1 u.p.z.p.). Co prawda, znacze-

45 Zob. ustawy: z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 687 ze zm.); z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.); z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. z 2009 r. Nr 42, poz. 340 ze zm.); z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz.U. z 2015 r., poz. 880 ze zm.); z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 988 ze zm.); z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2011 r. Nr 135, poz. 789 ze zm.); z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 125 ze zm.). Ocena tych rozwiązań wykracza poza ramy tematu. Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że jedną z ich konsekwencji jest dezintegracja systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski, Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego, Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012, s. 263 i nast.

nie określenia „zasady” może budzić wątpliwości związane z ustaleniem, czy chodzi tu o wymagania proceduralne (tryb powstawania), czy merytoryczne. Skoro ustawodawca przeciwstawia wspomniane „zasady” wymaganiom dotyczącym „trybu” sporządzania planów miejscowych, to wypada przyjąć, że pierwsze z tych określeń odnosi się do wymagań o charakterze materialnoprawnym, czyli wyznaczających treść wspomnianych dokumentów.⁴⁶ Istotne naruszenie wspomnianych „zasad” pociąga za sobą nieważność uchwały rady gminy, w całości lub w części. Trafnie orzecznictwo przyjmuje, że tylko takie rozwiązania, które dezintegrują postanowienia całego planu miejscowego, powodują nieważność całej uchwały planistycznej. W konsekwencji nie można wykluczyć, że nieważnością dotknięta będzie tylko część planu.⁴⁷ Z kolei naruszenie rozumianych w ten sposób zasad nie musi mieć charakteru istotnego.⁴⁸

21. Szczegółowa analiza wymagań ukształtowanych wszystkimi planami miejscowymi nie jest możliwa, przede wszystkim ze względu na ich ogromną liczbę. Zwraca natomiast uwagę niestaranna, nie odpowiadająca kryteriom, jakim powinien odpowiadać akt normatywny, terminologia wspomnianych planów, przede wszystkim operująca wyjątkowo niedookreślonymi pojęciami.⁴⁹ Przykładami wadliwych rozwiązań niektórych planów miejscowych,⁵⁰ wykazanych przez sądy administracyjne, czy też stwierdzonych w toku nadzoru sprawowanego przez wojewodów, mogą być:

- przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze bez wymaganej zgody właściwego organu,⁵¹
- uzależnienie w planie miejscowym określonych rozwiązań od zgody właściciela nieruchomości,⁵²
- pominięcie w planie miejscowym całej strefy ochronnej cmentarza,⁵³
- przeznaczenie terenu pod zabudowę zagrodową z agroturystyką z jednoczesnym wprowadzeniem zakazu realizacji budynków inwentarskich,⁵⁴
- ignorowanie ustawowego nakazu zapewnienia potrzeb w zakresie wydobywania kopalin ze złóż i wprowadzanie zakazu wydobywania kopalin,⁵⁵

46 Tak trafnie wyrok z dnia 9 marca 2016 r., II S.A./Go 1024/15.

47 Wyroki z dnia 8 lipca 2014 r., II S.A./Kr 693/14; z dnia 17 lipca 2014 r., I S.A./Wr 1503/14; z dnia 7 marca 2014 r., II OSK 207/14.

48 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., II S.A./Wr 164/14.

49 Zob. J. Kaczor, Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, s. 21 i nast.

50 Częściowo odnoszą się one do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

51 Wyrok z dnia 20 marca 2015 r., II S.A./Kr 85/15.

52 Wyrok z dnia 12 maja 2015 r., II S.A./Ol 1/15.

53 Wyrok z dnia 16 grudnia 2014 r., II S.A./Wr 564/14.

54 Wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., II S.A./Rz 589/14.

55 Wyrok z dnia 20 maja 2015 r., II OSK 294/15. Nie sposób zakładać, by obowiązek zapewnienia w planie miejscowym aktualnych i przyszłych potrzeb eksploatacji złóż kopalin określony w art. 71 p.o.s. był spełniony w drodze stwierdzenia, że „Wszystkie obszary objęte planem leżą w granicach udokumentowanych złóż węgla kamiennego”.

- wprowadzanie dla części złoża ograniczeń w zakresie sposobu i wielkości wydobywania kopaliny, w dodatku w sposób rzutujący na właściwość organów koncesyjnych,⁵⁶
- pomijanie obowiązkowych elementów planu, a jednocześnie wprowadzanie do niego nakazów znajdujących swe podstawy w aktach normatywnych w ogóle nie odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego,⁵⁷
- ignorowanie istnienia (w granicach gminy objętej planem) złóż kopalin i to w dodatku takich, które udokumentowano już dawno temu i nie sposób zakładać, że rada gminy nie ma świadomości ich istnienia,⁵⁸
- wprowadzanie niemożliwych do spełnienia ograniczeń w zakresie wydobywania kopalin⁵⁹
- wprowadzanie rozwiązań kształtujących właściwość organów administracji,⁶⁰
- powtarzanie rozwiązań przewidzianych powszechnie obowiązującymi przepisami prawa,
- odesłanie w tekście do przepisów (planu), które w ogóle nie mają zastosowania w sprawie,⁶¹
- uchwalenie planu miejscowego dla terenu większego, niż określony w uchwale inicjującej procedurę planistyczną oraz pominięcie informacji wynikających z map zagrożenia powodziowego,⁶²
- rozbieżność pomiędzy częścią tekstową oraz graficzną planu w odniesieniu do granic terenów (obiektów) podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów (w części tekstowej granice te określono jako „orientacyjne”, na rysunku jako obowiązujące ustalenia planu) oraz sprzeczność z przepisami powszechnie obowiązującymi,⁶³

go wraz z kopaliną towarzyszącą-metanem” (§ 27 uchwały Nr XVII/183/16 Rady Miejskiej Wodzisławia Śląskiego z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wodzisławia Śląskiego, Dz.Urz.Woj.Śl. 2016, poz. 2182 ze zm.).

56 Wyroki: z dnia 29 maja 2013 r., II OSK 2675/12; z dnia 21 lipca 2016 r., II OSK 3069/15.

57 Wyrok z dnia 13 stycznia 2016 r., II OSK 2880/14.

58 Zob. uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec, Dz.Urz.Woj.Śl. 2004 Nr 126, poz. 3159 ze zm.

59 Zob. § 6 ust. 1 pkt 1 lit. e oraz nast. uchwały nr 123/X/11 Rady Miasta Żory z dnia 14 lipca 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żory, Dz.Urz. Woj. Śl. Nr 230, poz. 3924.

60 Zob. powołaną uchwałę Nr 711/XLIII/05 Rady Miejskiej w Sosnowcu z dnia 25 sierpnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wschodniej i południowo-wschodniej części gminy Sosnowiec.

61 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.188.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 2 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 6354.

62 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.90.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 27 listopada 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl 2015, poz. 6272.

63 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4131.1.88.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 3 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 7143.

- istotne naruszenie wymagań określających treść planu miejscowego.⁶⁴

22. Innymi przykładami mogą być:

- zakaz odprowadzania do kanalizacji ścieków oraz wód opadowych i roztopowych, które nie spełniają obowiązujących norm czystości;⁶⁵ problematyka tzw. zbiorowego odprowadzania ścieków jest przedmiotem regulacji odrębnej ustawy i brak jakichkolwiek podstaw prawnych do regulowania tej materii w drodze planu miejscowego,
- zakaz składowania i utylizacji odpadów oraz gospodarowania nimi w sposób niezgodny z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach;⁶⁶ przede wszystkim powołana tu ustawa nie obowiązywała w dacie uchwalenia planu, a ponadto nie sposób ustalić na czym miałyby polegać istota wspomnianej tu „utylizacji”, jako że określenie to nie jest znane prawnu. Jedną z podstawowych zasad ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁶⁷ jest natomiast nakaz postępowania z odpadami wyłącznie w sposób nią określony,
- nakaz przestrzegania zasad ochrony i kształtowania środowiska we wszystkich zamierzeniach inwestycyjnych, zgodnie z przepisami odrębnymi, a także zakazy: grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m, od linii brzegu, jak również zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.⁶⁸

Analiza co najmniej niektórych planów miejscowych prowadzi natomiast do wniosku, że wymagania znajdujące się w rozdziałach poświęconych „ochronie środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” zawierają również:

- bezwartościowe stwierdzenia typu „na obszarze planu nie występują obiekty i obszary chronione na mocy ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych”;⁶⁹ nasuwa się zatem pytanie o merytoryczną wartość takiego „stwierdzenia”, zwłaszcza że wspomniane formy ochronne mogą zostać utworzone po wejściu planu w życie,

64 Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr IFIII.4231.1.94.2015 Wojewody Śląskiego z dnia 4 grudnia 2015 r., Dz.Urz. Woj. Śl. 2015, poz. 6621.

65 Zob. § 10 ust. 1 pkt 1 lit. „g” uchwały nr XXIII/391/12 Rady Miasta Chorzów z dnia 28 czerwca 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulicy Siemianowickiej, Dz.Urz. Woj. Śl. 2012, poz. 3138 ze zm.

66 Zob. § 10 ust. 1 pkt 4 uchwały Nr XLVI 929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic Kadeckiej i Siemianowickiej, Dz.Urz. Woj. Śl. 2014, poz. 3975.

67 Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.

68 Zob. § 5 ust. 1 oraz ust. 4 zd. 2 powołanej uchwały Nr XIII/120/2015 Rady Gminy Zawoja z dnia 26 listopada 2015 r. Przytoczone tu zakazy dotyczące wód stanowią niedopuszczalną modyfikację art. 27 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne, Dz.U. z 2015 r., poz. 469 ze zm.

69 Zob. np.: § 9 uchwały Nr XLI/776/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 6 lutego 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chorzów dla części obszaru gminy położonego w rejonie ulic ks. Piotra Skargi, Tadeusza Kościuszki i Katowickiej, Dz.Urz. Woj.Śl. 2014, poz. 927. § 9 powołanej uchwały XLVI/929/14 Rady Miasta Chorzów z dnia 26 czerwca 2014 r.

- zakaz realizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko,⁷⁰ który wprowadzić może być uzasadniony, tyle że staje się przeszkodą w realizacji niektórych zadań własnych gminy, jak i innych związanych z zabudową miejską,
- stwierdzenie, że „w planie, z uwagi na ochronę środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (...) dla wszystkich terenów i działek niezależnie od ustaleń zdefiniowanych dla poszczególnych przeznaczeń obowiązującymi w zakresie ochrony środowiska są wymogi wynikające z obowiązujących przepisów związanych z ochroną środowiska i przyrody”;⁷¹ pokrętna stylistyka tego przepisu może uzasadniać ocenę, że intencją rady gminy jest uznanie mocy powszechnie obowiązujących wymagań ustawowych dotyczących ochrony środowiska i przyrody,
- odnoszący się do ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem nakaz stosowania paliw ekologicznych, o niskiej zawartości związków siarki i popiołu⁷² czy też nakaz stosowania czystych nośników energii⁷³ przede wszystkim brak normatywnej definicji „paliwa ekologicznego”, nie wiadomo co to znaczy „niska zawartość”, jakie wskaźniki mają charakteryzować „czysty” nośnik energii, a wreszcie rozwiązaniu temu można postawić zarzut wykroczenia poza materię planistyczną,
- dopuszczenie do stosowania systemów grzewczych innych niż zdalaczynne bądź zasilane ze źródeł energii odnawialnej, o ile spełniają kryteria energetyczne i emisyjne na znak bezpieczeństwa ekologicznego;⁷⁴ problem w tym, że polskiemu systemowi prawa nie jest znane pojęcie „znak bezpieczeństwa ekologicznego”; znak ten jest nadawany przez jeden z instytutów naukowo-badawczych.

Odpowiedź na pytanie, dlaczego plany miejscowe (a także studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin) cechują się sygnalizowanymi wyżej usterkami, wykracza poza ramy opracowania. Można jednak zakładać, że jej przyczynami są przede wszystkim:

- przekonanie organów gmin o swojej omnipotencji,

70 Zob. § 10 ust. 1 pkt 1 lit. „j” powołanej uchwały Nr XLVII/776/14 Rady Miasta Chorzów.

71 Zob. § 10 ust. 1 pkt 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r.

72 Zob. § 10 ust. 2 powołanej uchwały Nr 44/2011 Rady Miasta Siemianowic Śląskich z dnia 24 marca 2011 r. oraz § 10 ust. 2 oraz ust. 5 powołanej uchwały Nr L/12044/06 Rady Miasta Chorzów.

73 Zob. § 8 ust. 2 uchwały Nr L/1044/06 Rady Miasta Chorzów z dnia 5 października 2006 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Miasta Chorzów dla części obszaru gminy Chorzów położonego w rejonie ulic Marii Skłodowskiej-Curie, Rodziewiczówny i Pl. Św. Jana, Dz.Urz. Woj.Śl. 2006 Nr 153, poz. 4879.

74 Zob. § 5 ust. 5 uchwały Nr XXXVIII/748/2009 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 29 września 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mikołowa, Dz.Urz. Woj. Śl. 2009 Nr 205, poz. 3757.

- brak dostatecznej znajomości (projektanci planu,⁷⁵ organy uczestniczące w procedurze powstawania planu, organ stanowiący gminy) przepisów prawa regulujących treść wspomnianych dokumentów oraz procedury ich sporządzania,
- uleganie projektantów planu naciskom ze strony organów wykonawczych gmin,
- bierność oraz ignorancja organów stanowiących gmin.

Co prawda, stosownie do art. 90 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷⁶ wojewoda bada zgodność uchwał rady gminy z prawem, tyle że skuteczność tego instrumentu bywa problematyczna, przede wszystkim ze względu na ogromną liczbę takich aktów.

Wiele rozwiązań planu miejscowego wpływających na stan środowiska (w tym wykorzystywanie jego elementów) może zostać ukształtowanych w procedurze powstania wspomnianego dokumentu, w tym w wyniku tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (art. 46 i nast. ustawy 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). Omówienie związanych z tym szczegółów wykracza poza ramy tematu.

75 Pomimo że muszą oni legitymować się stosownymi kwalifikacjami zawodowymi w zakresie gospodarki przestrzennej (art. 5 u.p.z.p.). W istocie oznacza to, że projektowanie aktów prawa miejscowego powierzono osobom, które nie muszą legitymować się wiedzą z zakresu prawa.

76 Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.

THE LOCAL DEVELOPMENT PLAN AS THE INSTRUMENT
OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Keywords: Local development plan, environmental protection, act of local law, some errors of local development plans

The primary function of the local development (spatial) plan is to determine the destination of the area covered by it, including various destinations of its individual fragments. Such plan is the act of local law, generally applicable on a given territory. Consequently, it becomes the basis for many decisions relating to the use of the real estates, which also means that it becomes an instrument of environmental protection. Detailed requirements of the legal system of environmental protection frequently stipulate that decisions determining the scope and manner of such protection must be in accordance with the local development plan. In fact, local development plan while specifying the destination of the covered area, also determines the legal scope and use of the environment. In practice, these requirements function only to a limited extent. This is because:

- as a principle, adopting the local development plan is not compulsory, and as a result of a complex and expensive planning procedure only a part of the country territory is covered by such plans,
- many local plans have numerous failures, primarily because of the conflict with the acts of parliament defining the detailed requirements to be met by such plans or because of the use of extremely imprecise terminology,
- there is no effective mechanism for implementing the solutions of the public interest of a supracommunal character to the local development plans. For certain types of investments, this problem is solved by specific acts of law defining the detailed rules for the implementation of projects covered by them, while excluding requirements of spatial planning system.

Bibliografia:

- Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz. Warszawa 2013.
- Bukowski Z., Zrównoważony rozwój w systemie prawa, Toruń 2009.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2008.
- Dobrowolski G. (red.), Zrównoważony rozwój jako czynnik determinujący prawne podstawy zarządzania geologicznymi zasobami środowiska, Katowice 2016.

- Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, Warszawa 2015.
- Górski M., Pchałek M., Radwecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendroška J., Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2011.
- Izdebski H., Zachariasz I., Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2013.
- Kaczor J., Językowy aspekt redagowania i interpretacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny” 2007 nr 10.
- Kruś M., Leoński Z., Szewczyk M., Prawo zagospodarowania przestrzeni, Warszawa 2012.
- Kwaśniak P., Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012.
- Murzydło J., Znaczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w świetle zmian wprowadzonych art. 7 ustawy z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze, „Finanse Komunalne” 2013, nr 3.
- Niewiadomski Z. (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2015.
- Niznik-Dobosz I. (red.), Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe, Warszawa 2012.
- Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Warszawa 2014.
- Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2016.
- Zimmerman J. (red.), Przestrzeń w prawie administracyjnym, Warszawa 2013.