

Uwzględnianie wymogów związanych z ochroną środowiska na przykładzie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Olsztyna

The requirements related to environmental protection based on example of the local spatial development plans of Olsztyn

Celem niniejszego artykułu jest rozważenie w jaki sposób i w jakim zakresie realizowany jest obowiązek uwzględniania wymogów związanych z ochroną środowiska przyrodniczego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Autor publikacji pragnie również dokonać analizy sposobów i metod uwzględniania przez lokalnych prawodawców przepisów o ochronie przyrody i prawa ochrony środowiskach w planach zagospodarowania przestrzennego. Zamiarem autora jest przeprowadzenie badań na wybranych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przez Radę Miasta Olsztyna.

The environment is an element of special legal protection. Already Art. 5 of the Constitution of 2 April 1997 states that the Republic of Poland safeguards the independence and inviolability of its territory, ensures freedoms and human and civil rights and citizens' safety, safeguards national heritage and ensures environmental protection, guided by the principle of sustainable development. However, art. 31 para. 3 of the Basic Law indicates environmental protection as a substantive premise for restricting rights and freedoms. It is also worth mentioning art. 74 par. 2 of the Constitution, which states that environmental protection is the responsibility of public authorities. The legislator undertook, on the basis of the Constitution, to undertake necessary actions not only to protect the environment, but also to maintain a rich natural heritage. The above liabilities are also implemented by implementing the principle of sustainable development, which in its assumptions is to guarantee socio-economic development with respect for environmental protection. The purpose of this article is to consider how and to what extent the obligation to take into account the requirements related to the protection of the natural environment in urban spatial development plans is met. The author of the publication also wishes to analyze the ways and methods of including local lawmakers' laws and environmental protection laws in spatial development plans by local lawmakers. The author's intention is to conduct research on selected spatial development plans adopted by the City Council of Olsztyn

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, unikalny obszar, ochrona środowiska

Keywords: local spatial planning act, a unique area, environmental protection

■ Doktorant w Katedrze Postępowania Administracyjnego i Sądowoadministracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie

WSTĘP

Środowisko jest elementem szczególnej ochrony prawnej. Już art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku¹ stanowi, iż Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Natomiast zgodnie z art. 31 ust. 3 konstytucji ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Należy również wspomnieć o art. 74 ust. 2 konstytucji, który stanowi że ochrona środowiska jest obowiązkiem władzy publicznej. Prawodawca zobowiązał się na gruncie konstytucji do podejmowania niezbędnych działań zmierzających nie tylko do ochrony środowiska, ale także do utrzymania bogatego dziedzictwa naturalnego. Powyższe zobowiązania realizowane są również poprzez urzeczywistnianie zasady zrównoważonego rozwoju, która w swoich założeniach ma gwarantować rozwój społeczno-gospodarczy z poszanowaniem ochrony środowiska.

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM A PRZEPISY O OCHRONIE ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO

Refleksje dotyczące przedmiotu badań należy rozpocząć od zdefiniowania pojęcia środowi-

ska. Przepisy Konstytucji, które zostały wspomniane we wstępie artykułu nie wyjaśniają jak należy je interpretować, ani jak określać jego zakres przedmiotowy. W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że cele określone w art. 5 ustawy zasadniczej w tym omawiana ochrona środowiska mają charakter wręcz fundamentalny. Programowy wyraz tejże normy prawnej, powoduje iż zadania oraz intencje w niej zawarte są wiążące dla wszystkich organów władzy publicznej. Środowisko, które zostało ujęte w art. 5 pojmuje się w kontekście celów, a nie jej części składowych. Ochrona środowiska polega na zapewnieniu czystości środowiska, ochronie zasobów wodnych czy też na ochronie krajobrazu². Środowisko jako pojęcie prawne zostało dopiero zdefiniowane w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 roku - Prawo ochrony środowiska³, tj. w art. 3 ust. 1 pkt 39. Cytowany przepis stanowi, że środowisko należy rozumieć jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływanie pomiędzy tymi elementami.

M. Roliński podkreśla, że definicja legalna środowiska ulegała na przestrzeni dziejów licznym modyfikacjom. Wskazuje, iż sam termin środowiska powstał dopiero po drugiej wojnie światowej i stosowany był w sposób wieloznaczny (środowisko człowieka, kulturowe, środowisko geograficzne, społeczne czy wodne). Nie istniało również wyraźne odróżnienie ochrony środowiska od ochrony przyrody. W ustawie z dnia 7 kwietnia 1949 roku o ochronie przyrody,

¹ Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

² P. Sarnecki, art. 5 [w:] L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX 2016/e1.

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 799 ze zm, dalej jako u.p.o.ś,

w kontekście jej celów wskazywano na konieczność ochrony zasobów przyrody żywej i nieożywionej, a także konserwatorski wymiar ochrony przyrody. Autor wskazał, że dopiero definicja środowiska została wprowadzona w ustawie z 31 stycznia 1980 roku, która jednoznacznie określiła, że w skład środowiska „wchodzi” przyroda⁴.

Ochrona środowiska, która została zawarta w art. 5 konstytucji, nie może być interpretowana w sposób rozłączny od zasady zrównoważonego rozwoju. M. Szymańska podkreśla, że zasada zrównoważonego rozwoju spełnia rolę klauzuli generalnej, która powinna być przestrzegana zarówno w procesie stanowienia jak stosowania prawa. Ma ona umożliwić zapewnienie równowagi i odnawiania się eksploatowanych zasobów naturalnych, a także by nie zaburzać wolności gospodarczej⁵. Interesujące rozważania przedstawił A. Krzywoń, który wprost wywiódł, że obowiązkiem władzy publicznej jest zrównoważenie konstytucyjnych wartości społecznych, ekonomicznych i środowiskowych⁶. Wprowadzenie do art. 5 zasady zrównoważonego rozwoju skutkuje tym, że ochrona środowiska nie staje się wartością o wymiarze absolutnym, a jej realizacja powinna odbywać się za pomocą środków proporcjonalnych do chronionych wartości i z poszanowaniem innych, chronionych prawem wolności oraz wartości.

Dla omawianej problematyki ochrony środowiska kluczowe znaczenie ma art. 31 ust. 3 konstytucji. Środowisko i ochrona wszystkich jego

części składowych stanowi jedną z merytorycznych przesłanek do ograniczeń praw i wolności. Z treści tego przepisu wynika również nakaz, iż wszystkie ograniczenia, zakazy muszą mieć podstawę w ustawach. Przyjęcie takiego rozwiązania powoduje, iż nie można stosować wykładni rozszerzającej przy interpretacji tychże ograniczeń. Ograniczenia nie mogą również naruszać fundament chronionej wartości. Szczególnie dotyczy to prawa własności, które ulega częstym modyfikacjom przy ochronie środowiska.

Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷ określa jakie wymagania należy uwzględnić przy realizacji polityki planistycznej i gospodarując przestrzenią. Z. Niewiadowski wskazał na brak jednoznacznej koncepcji dotyczącej interpretacji znaczenia zasad określonych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Autor wskazał, iż w piśmiennictwie przejawiał pogląd, iż owe przepisy należy traktować jako przepisy odsyłające do przepisów szczególnych. Jednakże, sam autor wskazał, że najbardziej dominującą teorią jest traktowanie tych zasad jako pojęcia nieostre, które służą do rekonstrukcji normy prawnej. W ocenie autora, owe zasady bezwzględnie obowiązują organ planistyczny w procesie tworzenia aktu planistycznego i uzależniają jego ważność od ich uwzględnienia⁸. T. Bąkowski przedstawił pogląd, że zasady stosowane w planowaniu i zagospodarowania przestrzennym stanowią nie tylko dyrektywy interpretacyjne, ale także zapewniają swobodę i ela-

styczność działań na podstawie obowiązujących przepisów⁹. Odmienne nomenklaturę stosuje A. Plucińska-Filipowicz oraz T. Filipowicz. Obaj autorzy nie korzystają z pojęcia „zasady”, ale stosują pojęcie „wartości”. W ocenie cytowanych autorów art. 1 ust. 2 u.p.z.p nakazuje organom planistycznym uwzględnienie otwartego katalogu wartości¹⁰.

Mając na uwadze definicję środowiska z art. 3 ust. 1 pkt 39 u.p.o.s, należy wskazać że ustawodawca nakazał uwzględnić jako część środowiska walory architektoniczne i krajobrazowe oraz wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. G. Ninard oceniając owe wymogi stwierdził, że nakładają one na organy planistyczne wymóg prowadzenia działań profilaktycznych, zwłaszcza w aspekcie ochrony środowiska. Obowiązkiem organów administracji publicznej jest prowadzenie racjonalnej gospodarki przestrzennej, która ma gwarantować utrzymywanie równowagi ekologicznej i wykorzystywanie zasobów środowiska. Jest to również element wchodzących w szerszą politykę zarządzania środowiskiem i jego zasobami¹¹.

NSA w wyroku z dnia 14 marca 2018 roku stwierdził, iż ochronie środowiska oraz zdrowia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przysługuje tożsama ochrona jak prawu

własności¹². Natomiast w wyroku z dnia 13 grudnia 2017 roku Naczelny Sąd Administracyjny zaznaczył, że wymagania związane z ochroną środowiska stanowią element ładu przestrzennego, który ma być realizowany przy kreowaniu polityki przestrzennej¹³. Warto również wspomnieć o wyroku NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2016 roku, w którym zostało wykazane, że określenie w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu jest obowiązkowe, a organ planistyczny jest zobowiązany do uwzględnienia zasady zrównoważonego rozwoju¹⁴. Sposób uwzględniania potrzeb wspólnoty w procesie tworzenia planów zagospodarowania przestrzennego został omówiony przez WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 2 sierpnia 2017 roku. W uzasadnieniu swojego orzeczenia WSA przedstawił argumenty, że na organie planistycznym ciąży obowiązek wyważenia wszelakich interesów oraz wartości, w taki sposób by jednocześnie zabezpieczając interesy ogółu, jak w najmniejszym stopniu ograniczyć prawo własności. Kreowanie planu zagospodarowania przestrzennego musi się odbywać za pomocą uzasadnionych i proporcjonalnych metod. Sąd orzekł także, iż kreowanie zapisów planu zagospodarowania przestrzennego nie jest oparte na pełnej swobodzie i dowolności ze strony organu administracji publicznej¹⁵.

⁴ M. Roliński, *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, *Studia Iuridica Lublinsia* 2005, nr 6, s. 159-166. Zob. także R. tyżwa, *Ochrona zasobów, twórców i składników przyrody*, *Prawo i Środowisko* 2012, nr 2, s. 64-78.

⁵ M. Szymańska, *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gąłęzi prawa i polityki rolnej*, *Studia Iuridica Lublinsia* 2016, nr 1, s. 121-136. Zob. także J. Ciechanowicz-McLean, *Konstytucyjna zasada wspólności gospodarczej a ochrona środowiska*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2014, nr 1, s. 99-108.

⁶ A. Krzywoń, *Konstytucja RP a środowisko*, *Państwo i Prawo* 2012, nr 8, s. 3-17.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz.1945 ze zm., dalej jako u.p.z.p.

⁸ Z. Niewiadowski (red), K. Jaroszyński, A.Szmytt, Ł. Ziakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2016, s. 8-11.

⁹ T. Bąkowski, *Zasady regulacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Zieniewicz, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 21.

¹⁰ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, art. 1 [w:] M. Wierzbowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym komentarz*, Warszawa 2018, s. 1-17.

¹¹ G. Ninard, *Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9, s. 49-63.; Zob. także A. Barczak, *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, *Prawo i Środowisko* 2003, nr 3, s.88-97.

¹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 14 marca 2018 roku, II OSK 1281/16, LEX nr 2469106.

¹³ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 grudnia 2017 roku, II OSK 644/16, LEX nr 2450632.

¹⁴ *Ustawa o planowanie i zagospodarowaniu przestrzennym w kontekście pojęcie zasady zrównoważonego rozwoju* nakazuje odwoływanie się do art. 3 pkt. 50 ustawy prawo ochrony środowiska; wyrok NSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2016 roku, II OSK 762/15, LEX nr 2252169.

¹⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 roku, II SA/Gd 344/17, LEX nr 2343230; zob. także wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2017 roku, II OSK 2461/15, LEX nr 2345622.

K. Wlazlak ukazała pogląd, iż na organie planistycznym ciąży obowiązek merytorycznego uzasadnienia każdego postanowienia zawartego w przyjmowanym akcie planistycznym. Autorka poprzez obowiązek uzasadnienia rozumie konieczność wykazania jego celowości oraz zasadności poszczególnych regulacji. Stwierdziła także, że ustalenia planu muszą cechować się wykonywalnością, racjonalnością i być ekonomicznie uzasadnione¹⁶. Z perspektywy podjętych rozważań ochrona środowiska nie jest wartością dominującą i absolutną, a jej realizacja nie może być dokonywana w oderwaniu od pozostałych wymagań i innych chronionych prawem wartości. Niewątpliwie, poprzez obowiązek stosowania klauzuli zrównoważonego rozwoju, ustawodawca narzucił na organ konieczność poszukiwania kompromisowych rozwiązań pomiędzy społeczno-gospodarczym rozwojem a ochroną środowiska.

Przepis art. 15 ust. 1 u.p.z.p stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem wraz z uzasadnieniem. Natomiast art. 15 ust. 2 pkt. 3 stanowi, że

w planie zagospodarowania miejscowego określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. W piśmiennictwie wskazuje się, że w uzasadnionych przypadkach można odstąpić od uregulowania w planie niektórych elementów oraz zasad. Inkorporowanie zasad i elementów określonych w art. 15 ust. 2 musi być podyktowane charakterystyką określonego terenu, sposobem zagospodarowania terenu i rodzajem zabudowy. Brak takich regulacji nie stanowi o nieważności aktu¹⁷. Omawiany przepis nie wskazuje w jaki sposób mają być realizowane zasady określone w art. 15 ust. 2. Jednakże doktryna jak i orzecznictwo ukazują, że kształtowanie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz pozostałych zasad powinno odbywać się w formie zakazów oraz nakazów, a nie rad i zaleceń¹⁸.

Warto również wskazać na zapis art. 15 ust. 1, który stanowi że plan zagospodarowania przestrzennego musi być sporządzany zgodnie z przepisami odrębnymi. W obliczu takiego zapisu należy stwierdzić, że realizacja zasad określonych w art. 15 ust. 2 powinna odbywać się w oparciu o przepisy odrębne, w tym ustawy o ochronie przyrody, prawa wodnego czy prawa o ochronie środowiska¹⁹. NSA w Warsza-

wie, w wyroku z dnia 12 grudnia 2017 roku wskazał, że przepisy odrębne w rozumieniu art. 15 ust. 1 tejże ustawy należy rozumieć jako przepisy prawa powszechnie obowiązujące inne niż normy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁰. Organ uchwalający miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, uwzględniając wymogi związane z ochroną szerokokorozumianego środowiska, będzie opierał się na regulacjach ustawowych, a przez to nie będzie uprawniony do formułowania zakazów, które nie zostały uwzględnione przez te akty.

A. Fogel przedstawiła pogląd, iż uchwalenie planu miejscowego nie musi wcale oznaczać ingerencję w prawo własności. Niemniej jednak, ingerencja ta nie może mieć charakteru dowolnego i musi odbywać się w granicach przyznanych gminom kompetencji. Autorka ukazała jednak szereg innych przesłanek, które organ planistyczny musi spełnić, by uchwalany akt planistyczny mieścił się w konstytucyjnych standardach. Pierwszą kwestią poruszoną przez autorkę jest obowiązek wykazania przez gminę obiektywnie istniejących uwarunkowań, które uzasadniają wprowadzanie ograniczeń. Powołała się na wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2009 roku, w którym zostało stwierdzone, że każde wyznaczenie dodatkowych granic wykonywania prawa własności musi być adekwatnie

szczegółowo, profesjonalnie i wiarygodnie uzasadnione. W drugim przytoczonym wyroku NSA z dnia 28 kwietnia 2010 roku autorka wskazała na stanowisko, iż brak uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczeń może być podstawą dla stwierdzenia nieważności planu²¹.

Z urzeczywistnieniem zasady ochrony środowiska wiąże się konieczność sporządzenia opracowania ekofizjograficznego przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. WSA w Białymstoku, w wyroku z dnia 5 marca 2013 roku, wskazał że jest to dokument o charakterze analityczno-instrukcyjnym, który sporządzany jest w toku procesu planistycznego. Sąd wskazał na jego funkcję informacyjną, odnośnie uwarunkowań przyrodniczych terenu²². Natomiast NSA w Warszawie, w wyroku z dnia 24 maja 2012 r stwierdził, że zapisy zawarte w opracowaniu mogą być traktowane jako uzasadnienie rozwiązań przyjętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²³. Warto również odwołać się do poglądów J.H. Szlachetko, który określił opracowanie ekofizjograficzne jako swoisty warunek formalny procesu planistycznego. Autor wskazał, że naruszenie wymogu oparcia projektu aktu na opracowania stanowi naruszenie zasad sporządzania²⁴.

Ustanawianie zakazów związanych z realizacją wymogów ochrony środowiska nie może odby-

¹⁶ Autorka wykazała, że wymagania określonego w art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym muszą między sobą korelować; K. Wlazlak, *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, LEX 2015/el.

¹⁷ A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, art. 15 [w:] M. Wierzbowski (red), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX 2018/el. Zob. także M. J. Nowak, *Postanowienia planów miejscowych a ochrona środowiska w gminach cennych przyrodniczo*, Samorząd Terytorialny 2015, nr 11, s. 35-44; J. Korczak, A. Ostapski, *Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, Samorząd Terytorialny 2010, nr 3, s. 58-73.

¹⁸ Normy zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego mają charakter norm planowy, a przez to nie mogą stanowić nakazu likwidacji istniejących na danym terenie obiektów (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 maja 2018 roku, II SA/Gd 72/18, LEX nr 2501892). Zob. także wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2018 roku, IV SA/Po 283/18, LEX nr 2506445; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 kwietnia 2018 roku, II SA/Gd 23/18, LEX nr 2482263; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 roku, IV SA/Po 1144/17, LEX nr 2457269.

¹⁹ Sporządzenie planu wbrew przepisom odrębnymi stanowi zgodnie z art. 28 ust. 1 u.p.z.p podstawę do stwierdzenia jego nieważności (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 21 lutego 2018 roku, II OSK 1095/16, LEX nr 2469227). Zob. także wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20 lutego 2018 roku, II SA/Bk 872/17, LEX nr 2454448; wyrok WSA w Opolu z dnia 3 stycznia 2018 roku, II SA/Op 554/17, LEX nr 2432690.

²⁰ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2017 roku, II OSK 631/16, LEX nr 2461346.

²¹ W omawianej publikacji zostało stwierdzone, że identyfikacja wartości, które wymagają pogłębionej ochrony jest niezwykle skomplikowane. Powoduje to konieczność odwołania się do wiedzy specjalistycznej jak chociażby opracowań ekofizjograficznych czy prognozie oddziaływania na środowisko. Taki wymóg wynika z konieczności bezsprzecznego wykazania, czy jest możliwe pogodzenie ochrony środowiska tj. interesu społecznego i prawa do zabudowy tj. interesu prywatny. Zob. A. Fogel [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, LEX 2015/el.

²² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 5 marca 2013 r., II SA/Bk 837/12, LEX nr 1305611.

²³ Wyrok NSA z dnia 24 maja 2012 r., II OSK 639/12, LEX nr 1252136.

²⁴ J.H. Szlachetko, *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Pogląd judykatury*, Samorząd Terytorialny 2014, nr 10, s.16-20. Zob. także P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, WKP 2009/el.; D. Danecka, J. Sylwia Kierzkowska, D. Trzcińska, *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, LEX 2018/el.

wać się *a priori*, bez merytorycznej refleksji. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustawa zasadnicza nie zakazują gospodarczego wykorzystywania nieruchomości, ani też ich zabudowy zgodnie z wolą właściciela. Przepisy statuuje procedurę uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz jego treści umożliwiają gminie dostosowywanie środków prawnych w stosunku do określonego obszaru, jego aktualnej zabudowy oraz długofalowych celów rozwojowych. Kwestie ochrony środowiska, które zostały uregulowane w miejskim planie zagospodarowania przestrzennego są potem przedmiotem opiniowania przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Jednakże, opinia jako rodzaj stanowiska organu współdziałającego ma charakter niewiążący i co do zasady nie wpływa na kształt procedowanego aktu prawnego. Organ planistyczny powinien o ile to możliwe uwzględnić treść opinii przy dalszym procedowaniu.

Kolejnym istotnym dokumentem z punktu widzenia omawianego zagadnienia uwzględniania wymagań ochrony środowiska w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jest prognoza oddziaływania na środowisko. Ta problematyka została uregulowana w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁵. Zgodnie z art. 46 pkt. 1 teże ustawy przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty koncepcji przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. A. Fogel w kontekście procedury planistycznej stwierdziła, że

prognoza oddziaływania jako najważniejszy element strategicznej oceny, ma umożliwić analizę skutków przyjmowanego dokumentu, a przez to dokonywać korekt przyjętych w treści aktu rozwiązań²⁶. Warto również wskazać, że proces sporządzania takiej analizy gwarantuje udział społeczeństwa, a przez to istnieje sposobność do zgłaszania uwag w przedmiocie potencjalnych zmian w środowisku, wywołanych zmianą sposobu zagospodarowania przestrzennego.

Analizując zagadnienie realizacji wymogów związanych z ochroną środowiska w planach zagospodarowania przestrzennego należy wspomnieć o możliwości zgłaszania samych uwag do planu zagospodarowania przestrzennego, w toku całego proceduru planistycznego. Jest to swoisty wyraz partycypacji społecznej w procesie uchwalania aktu prawa miejscowego. Zgłaszane zastrzeżenia nie są wiążące dla organu planistycznego, który może według swego uznania zaakceptować przedstawione stanowiska lub je odrzucić. Niemniej jednak, wymóg ich rozpatrzenia stanowi podstawę legalności uchwalanego planu zagospodarowania przestrzennego.

REALIZACJA WYMOGÓW OCHRONY ŚRODOWISKA NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH AKTÓW PLANISTYCZNYCH

Analizując praktyczną realizację wymogów związanych z ochroną środowiska, a w tym także zasobów przyrodniczych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego autor publikacji odwołał się do aktów planistycznych, które zostały przyjęte przez Radę Miejską w Olsztynie. Dokonanie owej selekcji podyktowane jest specyfiką terenów leżących w obrębie administracyjnym Olsztyna. Bogactwo zasobów naturalnych (zbiorników wodnych, la-

sów) stanowią cenne miejsce dla rozwoju branży turystyczno-rekreacyjnej, mieszkaniowej, a także zbiór unikatowych siedlisk dzikich zwierząt i roślin. Bliskość takich zasobów, jest jedną z kluczowych przesłanek determinujących wartość nieruchomości. Jednym z założeń polityki rozwojowej miasta jest zachęcenie inwestorów do lokowania swojego kapitału poprzez promowanie bliskości natury oraz szlaków turystycznych. Jednakże, często spotykanym zarzutem, a w szczególności stawianym w dyskursie politycznym jest niewystarczające zagospodarowanie owych terenów, lub brak spójnej koncepcji ich użytkowania.

W przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zarzuca się organom planistycznym nieprawidłowe wskazywanie typów budynków, które mogą być zlokalizowane na danym obszarze. Przykładem tego jest nieuzasadniona modyfikacja budynków o charakterze usługowym poprzez wprowadzenie nakazu posiadania natrysków oraz toalet dostępnych dla turystów, którzy nie są usługobiorcami. To powoduje, że nie można wnieść dowolnego obiektu usługowego, rekreacyjnego lub mieszkalnego zgodnie z wolą inwestora. Organ planistyczny przyznaje priorytet zabudowie związanej ze świadczeniem usług hotelarskich i turystycznych, a przy tym podejmuje działania legislacyjne, które zmierzają do ograniczenia możliwości zmiany zabudowy turystycznej na zabudowę wielorodzinną, która jest skierowana na wynajem pokoi. Taka polityka przestrzenna prowadzi do zniechęcenia potencjalnych inwestorów. Wskazuje to również na fakt, iż organ planistyczny nie posiada jednolitej koncepcji ochrony środowiska przyrodniczego. Przywołany problem praktyczny obejmuje również zagadnienie sprzedaży nieruchomości należących do Gminy Olsztyn, i które są objęte kontrowersyjnymi planami zagospodarowania przestrzennego. Niewłaściwe, nieracjonalne regulacje

zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego powodują, że Gmina odcina się od dodatkowych, potencjonalnych źródeł podatku od nieruchomości oraz środków finansowych, które by mogła uzyskać za sprzedaż gruntu. W ocenie autora, taki stan rzeczy może wynikać z braku jednolitej koncepcji polityki przestrzennej miasta względem obszarów położonych wokół olsztyńskich jezior, w tym przede wszystkim sposobu zagospodarowania i przeznaczenia tych gruntów.

Oczywiście, powyższe zagadnienia są niezwykle skomplikowane i trudne do jednoznacznej oceny. Na organie planistycznym ciąży obowiązek nie tylko określenia kierunku rozwoju samorządu lokalnego, ale też obowiązek zrównoważenia często sprzecznych wobec siebie wartości oraz interesów. Jak już zostało wspomniane w poprzednim części publikacji, w procesie zagospodarowania terenów dochodzi do „sporu” pomiędzy interesem społecznym a interesem obywatela.

Pierwszym, niezwykle interesującym planem zagospodarowania przestrzennego, który należy poddać analizie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jeziora Długiego w Olsztynie, który został przyjęty uchwałą nr XIX/255/16 Rady Miasta Olsztyn z dnia 4 marca 2016 roku²⁷. Przepis §8 teże uchwały wprowadza ogólne zasady ochrony środowiska, przyrody oraz krajobrazu kulturowego dla obszarów objętych planem zagospodarowania przestrzennego. W omawianym przepisie lokalny prawodawca reguluje dopuszczalną infrastrukturę sanitarną, poziom hałasu oraz obejmuje ochroną strefy szczególnej zieleni czy zbiorników wodnych. W dalszej części, cytowana norma prawna wprowadza w sposób ograniczony zakazy mające chronić owe unikatowe obszary. Dotyczą one kwestii gospodarki odpadami oraz prowadzenia prac ziemnych. Analiza tego prze-

²⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm., dalej jako u.o.u.i.ś.

²⁶ A. Fogel, Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego, Samorząd Terytorialny 2014, nr 9, s. 15-27.

²⁷ Dz. Urz. Woj. Warm-Maz. z 2019 r., poz. 1067.

pisu wskazuje, że Rada Miasta zaniechała wprowadzenia bardziej szczegółowych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska, a w niektórych przypadkach odwołuje się do rozporządzeń wykonawczych do ustawy prawo o ochronie środowiska. Innym elementem realizowania wymogów związanych z ochroną środowiska jest określenie rodzaju dopuszczalnej zabudowy i przeznaczenia terenów, które są objęte planem. W rozpatrywanej uchwale ustalono, że dominującym typem zabudowy jest zabudowa mieszkalna jednorodzinna oraz dopuszczalne jest tworzenie obiektów „usług nieuciążliwych”.

Pojęcie to nie zostało uwzględnione w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co w praktyce powodowało problemy w określaniu jakie usługi są dopuszczalne do prowadzenia na danym obszarze. Badany plan zagospodarowania nie przewidział takiej definicji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 19 lutego 2008 roku przedstawił pogląd, iż rada gminy nie może we własnym zakresie i w sposób całkowicie dowolny interpretować pojęcia uciążliwości. W każdym przypadku istnieje obowiązek odwoływania się do zapisów zawartych w aktach prawa powszechnie obowiązującego²⁸. Natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 15 marca 2010 roku przedstawił tezę, iż „nieuciążliwość” należy rozumieć w kontekście przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁹. Kwestia interpretacji pojęcia „nieuciążliwych usług” była podnoszona w interpelacji posłanki M. Sadowskiej do Ministerstwa Infrastruktury. W odpowiedzi podsekretarza stanu podtrzymano konieczność interpretacji tego pojęcia w kon-

tekście przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zostało stwierdzone, iż te inwestycje muszą być związane bezpośrednio z ochroną obszaru³⁰. W opisywanym planie zagospodarowania przestrzennego, Rada Miasta określając przeznaczenie poszczególnych obszarów posługuje się także pojęciem „standardów jakości środowiska”. Jest to przykład na umieszczenie odwołania do przepisów u.p.o.ś. oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Odmienne rozwiązania zostały przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jeziora Ukiel w Olsztynie, który został przyjęty uchwałą nr XXII/372/12 Rady Miasta Olsztyn z dnia 25 kwietnia 2012 roku³¹. W przepisie §3 pkt 1 organ planistyczny zdefiniował pojęcie usług nieuciążliwych. Podana w tym przepisie definicja koreluje z dotychczasowymi rozważeniami. Różnicą w sposobie uwzględniania wymogów ochrony środowiska jest określenie tychże zasad w kontekście prognozowanej, dopuszczalnej zabudowy na danym terenie. Lokalny prawodawca nakazał, by w procesie inwestycyjnym uwzględnić konieczność ochrony gatunkowej.

Powyższe rozwiązania odbiegają od tych przyjętych we wcześniejszych planach zagospodarowania przestrzennego. Takim przykładem jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego otoczenia jeziora Ukiel, rejon Likusy w Olsztynie, który został uchwalony 29 sierpnia 2007 roku uchwałą Rady Miasta nr XIV/171/07³². Charakteryzując treść owego aktu prawnego należy wskazać, że przewidział on bardziej szczegółową definicję uciążliwych usług, poprzez wykreowanie katalogu dopuszczalnych

usług lub budynków, które mogą być w tym obszarze lokalizowane. Brak odniesienia się do kwestii oddziaływania na środowisko, wynika jedynie z faktu, iż rozwiązanie ustawowe w tym zakresie zostały przyjęte później.

Warto również zauważyć, że lokalny prawodawca sformułował szereg zakazów w stosunku do przyszłej zabudowy, by zminimalizować lub ograniczyć ich wpływ na otaczające ich środowisko.

Odmiernym przykładem na uwzględnianie wymogów związanych z ochroną środowiska, a w szczególności zasobów przyrodniczych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Ukiel-Łupstych przyjętego uchwałą Rady Miasta nr XXXIII/519/17 z dnia 25 stycznia 2017 roku³³. Wyżej wspomniany akt planistyczny, jest kolejnym aktem prawnym, który reguluje zagospodarowanie terenów, leżących wokół jeziora Ukiel i jego sąsiedztwie. Pierwszą zasadniczą różnicą między owym planem zagospodarowania przestrzennego, a dwoma wcześniej analizowanymi jest odmienne podejście do zagadnienia usług nieuciążliwych. Lokalny prawodawca definiując to pojęcie, uznał że dotyczy to tych usług, które nie powodują przekroczenia dopuszczalnych norm oddziaływania na środowisko, a także nie są dla niego szkodliwe. Organ utożsamia również usługi nieuciążliwe z immisjami, które mogą pogarszać korzystanie z nieruchomości sąsiednich. Na marginesie należy wskazać, że za szkodliwe oddziaływanie na

nieruchomości sąsiednie uznano gromadzenie w sposób nieestetyczny odpadów. Niniejszy plan zagospodarowania przestrzennego nie wyjaśnia tegoż pojęcia.

Mając na uwadze fakt, iż część nieruchomości objęta jest Obszarem Ochrony Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny, lokalny prawodawca uzależnił dopuszczalność lokalizacji niektórych usług lub rodzajów obiektów po ówczesnym uzyskaniu prognoz oddziaływania na środowisko³⁴. W niewielkim zakresie zostały uregulowane ogólne zasady ochrony środowiska, przyrody czy krajobrazu. Dopiero przy określaniu zasad zagospodarowania poszczególnych obszarów, legislator inkorporował rozwiązania, które zostały zawarte w uchwale Sejmiku Województwa w przedmiocie utworzenia Obszaru Ochrony Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny.

Charakteryzowany plan zagospodarowania przestrzennego został w taki sposób sporządzony, że na danym obszarze dochodzi do dublowania się zakazów. Prawo własności właścicieli nieruchomości podlega ograniczeniu ze względu na wymóg ochrony środowiska zarówno z tytułu samego planu zagospodarowania przestrzennego jak i uchwały samorządu województwa. W obu przypadkach zakazy pośrednio odwołują się do art. 24 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody³⁵, tj. w przepisie statuującym katalog zakazów, które mogą być wprowadzone na obszarze chronionego krajobrazu.

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 lutego 2008 roku, IV SA/Wa 1/08, LEX nr 506896.

²⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 marca 2010 roku, II SA/Kr 1812/09, LEX nr 585359.

³⁰ <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/59D9017E> (dostęp: 8 sierpnia 2018 roku).

³¹ Dz. Urz. Woj. Warm- Maz. z 2012 r., poz.1748.

³² <http://www.e-bip.pl/Start/47/ActDetails/46214> (dostęp: 8 sierpnia 2018 roku).

³³ Dz. Urz. Woj. Warm- Maz. z 2017 r., poz. 912.

³⁴ Ten zapis jest niezwykle kontrowersyjny i może budzić uzasadnione zastrzeżenia. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie przewiduje możliwości zawarcia regulacji uzależniającej dopuszczalność zagospodarowania terenu od uzyskiwania analiz lub uzgodnień. Przepisy §2 i §3 tegoż aktu nie przewidują możliwości wprowadzenia takich ustaleń, ani też nie mieści się w zakresie dopuszczalnych zakazów oraz nakazów, które należy stosować przy formułowaniu aktów planistycznych; Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587.

³⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz.1614 ze zm, dalej jako u.o.p.

Wątpliwości natury teoretyczno-praktycznej budzi kwestia powtarzania w treści aktu planistycznego przepisów, które zostały uregulowane w ustawie lub innych aktach normatywnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 3 lutego 2015 roku IV SA/Po 582/14³⁶ wyraził pogląd, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego co jest zawarte w obowiązującej ustawie. Przepis §26 ust 6 pkt 2 lit b miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wprowadza ograniczenie w zagospodarowaniu terenu i jego użytkowaniu w postaci zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100m od linii zbiorników wodnych z wyjątkiem urządzeń wodnych. Ograniczenie to nie wynika z ustawy o ochronie przyrody, ani też z uchwały sejmiku województwa. Zgodnie z art. 24 ust. 1 pkt 8 u.o.p. ograniczenie to obowiązuje w szerokości 100m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, oraz urządzeń wodnych powstałych na mocy pozwolenia wodnoprawnego. Tenże przepis zostały przyjęte do ustawy na mocy nowelizacji z 2015 roku, a do uchwały Sejmiku Województwa w kwietniu 2017 roku, tj. miesiąc po wejściu w życie omawianego planu zagospodarowania przestrzennego. Poza wątpliwościami związanymi z techniką prawodawczą, istnieją uzasadnione wątpliwości czy Rada Miasta Olsztyna mogła wprowadzać zakaz, który nie był uwzględniony w ustawie o ochronie przyrody, ani też w projektowanej, nowej uchwale sejmiku województwa. Niewątpliwie zakazy wynikające z uchwały są wystarczające do realizacji celów wynikających z wymogu ochrony środowiska. Powielanie analogicznych zakazów w treści planu miejscowego jest zbędne.

Przepis § 26 ust. 6 pkt 2 lit b miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozszerza w sposób nieuprawniony katalog ograniczeń, które mogą być wprowadzone na ob-

szarze chronionego krajobrazu, a przez to narusza art. 31 ustawy zasadniczej. Gmina nie posiada uprawnień do wprowadzania do planu zagospodarowania przestrzennego ograniczeń związanych z obszarem ochrony krajobrazu. Na marginesie należy nadmienić, iż sposób konstruowania tych zakazów wskazuje, że organ dokonał dowolnej modyfikacji tychże zakazów. Za przykład należy podać już omówione ograniczenie dotyczące możliwości zabudowy w pasie 100 metrów od linii zbiorników wodnych z wyjątkiem urządzeń wodnych. Przepis omawianego planu zagospodarowania przestrzennego został w sposób odmiennie uregulowany, niż ma to miejsce w ustawie o ochronie przyrody i uchwale samorządu województwa. Należy wspomnieć, że zgodnie z ustawą zasadniczą wszelkie ograniczenia praw i wolności muszą mieć umocowanie w ustawie zwykłej. Ograniczenia nie mogą również naruszać istoty chronionego prawa lub wolności. Ustawa o ochronie przyrody nie przewiduje tak daleko idącej i swobodnej modyfikacji tegoż zakazu, nawet po stronie organu ustanawiającego obszar ochrony krajobrazu. Rada Miasta Olsztyna konstruuje przepis dotyczący możliwości zabudowy w pasie 100 metrów, rozszerzyła go nie tylko na zbiorniki naturalne, ale także na wszystkie zbiorniki wodne bez względu na sposób ich powstania. Takie działanie jest sprzeczne z ustawą o ochronie przyrody i rozszerza ograniczenia prawa własności w sposób niezgodny z ustawą zasadniczą.

Ostatnim przykładem realizacji wymogów związanych z ochroną środowiska, w tym środowiska przyrodniczego jest projektowana zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego otoczenia jeziora Ukiel w Olsztynie-rejon Dajtki. Zgodnie z punktem I uzasadnienia dla projektu zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego mają na celu utrwalenie turystyczno-rekreacyjnego charakteru otoczenia jeziora Ukiel w Dajtkach. Realizacja tego zadania ma polegać

na ograniczeniu powstawania obiektów turystycznych, które są wykorzystywane jako zabudowania wielorodzinna. Projektodawca przedstawia obawy, że tworzenie takich inwestycji doprowadzi do nieuzasadnionego wykluczania innych podmiotów od obszarów przyrodniczo-krajobrazowych³⁷. Wskazano także, że jeżeli w danym obiekcie nie ma innych pomieszczeń niż mieszkalne, to nie spełnia on wymogów hotelu, a przez to może ulec przekształceniu w zabudowę mieszkaniową³⁸. W uzasadnieniu zawarto informację, że podstawową funkcją tych terenów ma być funkcja turystyczna i rekreacyjna.

Analiza wyłożonego projektu zmiany planu zagospodarowania przestrzennego uregulowano czwartą, odmienną definicję usług nieuciążliwych. Organ planistyczny formułując owe pojęcie określił zakres przedmiotowy usług, które są traktowane jako nieuciążliwe, a także odwołał się do usług nieuciążliwych w kontekście ich wpływu na środowisko. Swoistym novum jest traktowanie tychże usług w kontekście źródła uciążliwych lub szkodliwych odpadów. Należy również zwrócić uwagę, że organ utrzymał kwestię szkodliwych immisji, jako kryterium selekcji usług nieuciążliwych.

Kolejną, niezwykle interesującą kwestią jest sposób uregulowania zasad ochrony środowiska, krajobrazu i przyrody. Projektodawca utożsamia je w dużej mierze nie z przepisami ochrony środowiska, ale ze sposobem zagospodarowania terenu czy gęstością zabudowy. W porównaniu do ówczesnie analizowanych planów zagospodarowania, projektowany akt nie przewidział szczegółowych zakazów związanych z eksploatacją zasobów naturalnych. Niemniej jednak, sformułowany został ogólny nakaz chronienia litosfery i samego jeziora.

ZAKOŃCZENIE

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są najistotniejszymi aktami prawnymi przy wyznaczaniu kierunku polityki przestrzennej samorządu. Określając sposób zagospodarowania danego obszaru, rady gmin wyznaczają lokalizacje kluczowych inwestycji publicznych, usytuowanie budynków mieszkalnych oraz usługowych. Mają one olbrzymi wpływ na korzystanie z prawa własności oraz ich kształt może decydować o atrakcyjności i wartości danej nieruchomości. Jednym z ważniejszych obowiązków organów planistycznych przy sporządzaniu planu jest uwzględnienie wymogów związanych z ochroną szeroko rozumianego środowiska, w tym także ochrony zasobów przyrody. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie określają szczegółowego sposobu realizacji tego obowiązku. Niemniej jednak, musi on mieć oparcie w przepisach odrębnych (ustawy o ochronie przyrody, prawie ochrony środowiska, prawie wodnym), spełniać standardy konstytucyjne (być zgodny z zasadą proporcjonalności, zasadą równoważonego rozwoju). Sposób uregulowania tegoż wymogu i zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu nie może być również powtórzeniem materii ustawowej, ale muszą być sformułowane w formie nakazów lub zakazów. Analiza miejskich planów zagospodarowania przestrzennego, które zostały przyjęte przez Radę Miasta w Olsztynie i które określają sposób rozporządzania nieruchomościami leżącymi wokół dwóch, kluczowych jezior wskazuje, że organ planistyczny nie ma jednolitej strategii regulowania wymogów związanych z ochroną środowiska.

Cztery odmienne sposoby definiowania usług nieuciążliwych, brak kompetencji do przyjmo-

³⁶ LEX nr 1650101.

³⁷ Projektodawca rozpatruje tą kwestię w kontekście interesu publicznego.

³⁸ Przedstawiony argument jest niezwykle dyskusyjny ponieważ już WSA w Warszawie w wyroku z dnia 21 sierpnia 2015 r., III SA/Wa 3433/14, LEX nr 1972258 uznał, że wynajem ogólnie dostępnych domów, mieszkań noclegowych mieści się w granicach pojęcia usług hotelarskich. Brak dodatkowych pomieszczeń nie jest w tej kwestii decydujący.

wania obowiązujących na obszarze chronionego krajobrazu ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości, brak wyważenia interesu publicznego i interesów prywatnych właścicieli nieruchomości, wprowadzanie do planów zagospodarowania przestrzennego nieostrych pojęć nieznanymi ustawom (np.: estetyczne śmieci) czy też różne koncepcje przeznaczenia nieruchomości (szczegółowe określenie przeznaczenia gruntów lub stosowanie ogólnych sformułowań) to jedynie wybrane przykłady braku jednolitego planu inkorporowania wymo-

gów związanych z ochroną środowiska. Niewątpliwie bogactwo naturalnego Olsztyna stanowi jego najważniejszy dobytek, wokół którego tworzone są plany inwestycyjne.

Jednakże, przepisy nie zabraniają komercjalizacji tychże nieruchomości, które cechują się unikalnymi wartościami. To na organie planistycznym ciąży obowiązek takiego doboru środków, by z jednej strony umożliwić korzystanie z prawa własności, a z drugiej zachować minimalny stopień ingerencji w środowisko.

LITERATURA

Barczak A., *Wpływ samorządowych instrumentów planowania przestrzennego na ochronę środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2003, nr 3

Bąkowski T., *Zasady regulacji prawnej planowania i zagospodarowania przestrzennego* [w:] Dobkowska B., Sobotko P., Zieniewicz M. A., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015

Ciechanowicz-McLean J., *Konstytucyjna zasada wspólności gospodarczej a ochrona środowiska*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, nr 1

Danecka D., Sylwia Kierzkowska J., Trzczińska D., *Ograniczenia działalności gospodarczej ze względu na ochronę przyrody*, Warszawa 2018

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

Fogel A., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 9

Korcza J., Ostąpski A., *Opinia rady gminy w sprawie lokalizacji ośrodka gier*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 3

Krzywoń A., *Konstytucja RP a środowisko*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8

Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009.

Łyżwa R., *Ochrona zasobów, twórców i składników przyrody*, „Prawo i Środowisko” 2012, nr 6

Niewiadomski Z. (red), Jaroszyński K., Szymt A., Złakowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2016

Ninard G., *Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9

Nowak M. J., *Postanowienia planów miejscowych a ochrona środowiska w gminach cennych przyrodniczo*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 11

Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., art. 1 [w:] Wierzbowski M., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym komentarz*, Warszawa 2018

Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., art. 15 [w:] Wierzbowski M. (red), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018

Roliński M., *Ewolucja pojęcia prawnego „środowisko” i „ochrona środowiska”*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2005, nr 6

Sarnecki P., art.5 [w:] Garlicki L., Zubik M., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2016

Sosnowski P., *Gminne planowanie przestrzenne a administracja rządowa*, Warszawa 2011

Szlachetko J.H., *Wpływ braku opracowania ekofizjograficznego na proces planistyczny. Pogląd judykatury*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 10

Szymańska M., *Zasada zrównoważonego rozwoju rolnictwa w świetle uregulowań gałęzi prawa i polityki rolnej*, „Studia Iuridica Lublinsia” 2016, nr 1

Właźlak K., *Racjonalność planowania w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015