

PROGNOZA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO – WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE

Martyna Król¹, Karol Król²✉, Grażyna Gawrońska³

¹ Katedra Prawa Cywilnego i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Uniwersytet Śląski w Katowicach, ul. Bankowa 11b, 40-007 Katowice, **Polska**

² Katedra Gospodarki Przestrzennej i Architektury Krajobrazu, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków, **Polska**

³ Katedra Melioracji i Kształtowania Środowiska, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie, al. Mickiewicza 24/28, 30-059 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

Prognoza oddziaływania na środowisko, sporządzana w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna umożliwiać zarówno ocenę skutków uchwalenia planu lub jego zmiany, korektę proponowanych rozwiązań, spójną ocenę skumulowanych oddziaływań na sąsiadujących terenach objętych różnymi dokumentami, jak i ustanawiać ramy późniejszego monitorowania skutków przyjętych rozstrzygnięć. Celem pracy była analiza wybranych orzeczeń sądowych dotyczących takich aspektów sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które wzbudziły wątpliwości skarżących. Wykazano, że prognoza oddziaływania na środowisko stanowi podstawowy dowód podczas oceny wpływu ustalonego w projekcie miejscowego planu przeznaczenia terenu na elementy przyrody, a zawarte w prognozie informacje powinny być dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości miejscowego planu.

Słowa kluczowe: ochrona środowiska, oddziaływanie na środowisko, planowanie przestrzenne

WSTĘP

Źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej wskazane są w akcie o najwyższej mocy prawnej, którym jest Konstytucja. W artykule 81 Konstytucji wymieniono w nieprzypadkowej kolejności te obowiązujące na obszarze całego państwa, wskazując jako ostatnie – akty prawa miejscowego. Ich wyjątkowość polega na tym, iż stanowią źródło powszechnie obowiązujących regulacji, jednak tylko

na obszarze działania organów, które je ustanowiły, tj. organów samorządu terytorialnego oraz terenowych organów administracji rządowej – „Prawo miejscowe – ma z natury rzeczy – ograniczony terytorialnie zakres obowiązywania. Poza tym, przepisy te mają charakter powszechnie obowiązujący, a więc mogą być adresowane do wszelkich podmiotów, ustalając ich prawa i obowiązki” (Garlicki 2011, s. 138).

Powszechność prawa miejscowego oznacza, iż jego adresatem będą wszystkie podmioty, które

✉ k.krol@ur.krakow.pl

przebywają na terenie działania organów upoważnionych do wydawania aktów tegoż prawa: instytucje, organizacje publiczne i prywatne, a także grupy, na które składają się szczególne podmioty, np. właściciele nieruchomości.

Akty prawa miejscowego „można (...) stanowić także dla mniejszych terenów, obejmujących jedynie część terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego” (Dolnicki 2016, s. 370). Wynika to z art. 89 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa (Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Dz.U. 2016 poz. 486, z późn. zm.), przy czym B. Dolnicki (2016) zauważył, że mimo iż ustawa o samorządzie gminnym nie stanowi podobnej zasady wprost, to nie wyklucza jej. Ostatecznie, sposobność taką przewidziano w innych aktach prawnych, jak np. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2016 poz. 778, z późn. zm.).

I tak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (mpzp), stanowiony na szczeblu gminnym, może obejmować cały obszar gminy lub jej część. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że akty prawa miejscowego o powszechnie obowiązującym charakterze są wydawane „(...) na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” (art. 94 zd. 1 Konstytucji), wobec czego, tak jak w przypadku wszelkich podstawowych aktów prawa powszechnie obowiązującego, tak i w tym przypadku, aby wydać akt prawa miejscowego konieczne jest wskazanie podstawy zawartej w ustawie dopuszczającej do tego dany organ.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stanowiąc źródło miejscowego prawa, jest zarazem podstawą do podejmowania decyzji administracyjnych dotyczących gospodarki gruntami. Konieczne jest więc, aby organy uchwałodawcze samorządu gminnego kierowały się wskazaniem ustawodawcy, ponieważ ustawy określają wymagania, które powinny cechować ten element koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju – „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany jest na podstawie delegacji ustawowej (...)” (Wyrok WSA, sygn. II SA/Łd 368/16).

Celem pracy była analiza wybranych orzeczeń sądowych dotyczących takich aspektów sporządzania

prognozy oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które wzbudziły wątpliwości skarżących.

MATERIAŁY I METODY

Przyjęto, że obrany cel badawczy będzie realizowany za pomocą analizy danych zastanych (ang. *desk research*). Metoda ta jest często stosowana z uwagi na stosunkowo łatwy dostęp do danych pierwotnych, które mogą stanowić wysokiej jakości materiał źródłowy (Bednarowska 2015, Król 2016).

Materiał źródłowy stanowiły orzeczenia sądów administracyjnych z lat 2011–2016 mające za przedmiot skargi na uchwały rad gmin dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie prognoz oddziaływania na środowisko uchwalenia miejscowego planu lub jego zmiany.

MIEJSCOWY PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO JAKO INSTRUMENT OCHRONY ŚRODOWISKA

Prowadzenie polityki przestrzennej, w tym sporządzanie i uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej upzp.) w miejscowym planie określa się przeznaczenie terenu, wskazuje rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określa się sposoby zagospodarowania i warunki jego zabudowy. Lipiński (2010, s. 89) wykazał, że „uwarunkowania te odgrywają ogromną rolę z punktu widzenia wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania jego zasobami. Podstawami działań zmierzających do osiągnięcia tego celu winny być ład przestrzenny oraz (...) zasada zrównoważonego rozwoju (...), ponadto „przy ustalaniu zasad zagospodarowania terenu, za podstawę działań w miejscowym planie przyjmuje się (...) minimalizowanie konfliktów przestrzennych na styku z istniejącą zabudową” (Wyrok WSA, sygn. akt II SA/Wr 585/16).

Posługując się instrumentami planowania i zagospodarowania przestrzennego ustawodawca nakazuje uwzględnianie takich komponentów, jak m.in.:

- „walory architektoniczne i krajobrazowe,
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochronę gruntów rolnych i leśnych,
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych” (art. 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5 upzp.).

Miejscowy plan zaproponowany przez upoważnione do tego organy gminy zapewnia warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska – art. 72 ustawy prawo ochrony środowiska, dalej upoś, (Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska Dz.U. 2016 poz. 672, z późn. zm.).

PROCEDURA UCHWALANIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Czynności niezbędne do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawarte są w ustawie z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Procedurę rozpoczyna uchwała rady gminy w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jest to wewnętrzny akt planistyczny, który „(...) określa politykę przestrzenną gminy w zakresie lokalnych uwarunkowań wymienionych w szczególności w art. 10 ust. 1 pkt 1 – 15 upzp., z uwzględnieniem zakresu przedmiotowego wskazanego w art. 10 ust. 2 pkt 1–16 tej ustawy. (Wyrok WSA, sygn. akt II SA/

Tabela 1. Postępowanie w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko

Table 1. Procedure in case of strategic assessment of impact on the environment

	Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko Strategic assessment of impact on the environment
	koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju concept of spatial management of the country
Jej przeprowadzenia wymagają projekty, m.in.:	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy study of conditions and directions of spatial management of a commune
Its execution is needed in projects such as:	planów zagospodarowania przestrzennego plans of spatial management
	planów strategii rozwoju regionalnego plans of strategy of regional development
	uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko arrangement of detail degree of information included in prospect of influence on the environment
W swoim zakresie obejmuje w szczególności	sporządzenie prognozy preparing of the prospect
Its range includes in particular	uzyskanie wymaganych opinii obtaining required opinions
	udział społeczeństwa share of the community
	przyjęcie dokumentu acceptance of the document

Źródło: opracowanie własne na podstawie uioś

Source: own study on the basis of Polish Legal Act – Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (in Polish short: uioś)

/Go 579/16). W dalszej kolejności organ wykonawczy gminy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta, podejmuje wiele czynności, w tym sporządza projekt studium oraz rozpatruje wnioski dotyczące podjętych prac, wynikające z przyjęcia uchwały przez radę gminy. Występuje także o opinie dotyczące rozwiązań zaproponowanych w sporządzonym projekcie, m.in. do regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Następnie studium zostaje uchwalone przez radę gminy i przekazane wojewodzie do oceny zgodności z przepisami prawa.

Rozstrzygnięcia studium mają wiążący charakter w sporządzaniu miejscowego planu. Ponadto każdy dysponuje prawem wglądu zarówno do studium, jak i planu sporządzonego z jego uwzględnieniem, a także do otrzymania z nich wypisów i wyrysów (art. 30 upzp).

Rada gminy na mocy art. 14 upzp podejmuje decyzję w formie uchwały o tym, czy przystąpi do sporządzenia mpzp. Może to zrobić z własnej inicjatywy bądź na wniosek organu wykonawczego gminy, który następnie jest odpowiedzialny za sporządzenie projektu planu, a także, jak wynika z art. 17 pkt 4 upzp, prognozy oddziaływania na środowisko – „przyjęcie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, (...) aktów planistycznych uchwalonych przez radę gminy (...) następuje w drodze tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Oznacza to, że wraz z projektem takiego dokumentu należy przedłożyć prognozę oddziaływania na środowisko, a wraz z przyjętym już dokumentem – podsumowanie odnoszące się do strategicznej oceny oddziaływania na środowisko” (Lipiński 2010, s. 83) – tab. 1. Obowiązek ten wynika nie tylko z upzp, ale także z art. 46 Ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2016 poz. 353, z późn. zm), dalej uioś.

Kolejnym etapem jest podjęcie przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako obowiązujący, po wcześniejszej analizie jego zgodności z ustaleniami studium.

PROGNOZA ODDZIAŁYWANIA NA ŚRODOWISKO – FUNKCJA

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko jest to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania skutków realizacji niektórych planów, programów, strategii na środowisko, m.in.: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego. Kluczowym elementem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, przeprowadzonej dla projektów wymienionych wcześniej dokumentów, jest sporządzenie dokumentacji oceny, czyli prognozy oddziaływania na środowisko. Zakres i stopień szczegółowości prognozy uzgadnia się z:

- Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Głównym Inspektorem Sanitarnym dla projektów dokumentów sporządzanych przez centralny organ administracji rządowej,
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i wojewódzkim inspektorem sanitarnym dla pozostałych dokumentów,
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i powiatowym inspektorem sanitarnym dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W prognozie należy przeprowadzić analizę projektowanego dokumentu i uwzględnić wzajemne powiązania między dokumentami o podobnym charakterze. Jest to pomocne w wyborze zagadnień, w stosunku do których należy podjąć pewne rozstrzygnięcia, pomaga także zidentyfikować zagadnienia, które opisano w innym, przyjętym dokumencie. Prognoza powinna również określać istniejące problemy ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczące obszarów chronionych, z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, a także cele ochrony środowiska. Powinna być poświęcona charakterystyce potencjalnych oddziaływań na środowisko i uwzględnić możliwość wystąpienia oddziaływań transgranicznych. Należy w niej także przedstawić rozwiązania służące zapobieganiu, ograniczaniu lub kompensacji przyrodniczej negatywnych oddziaływań, które wynikają z realizacji

dokumentu, w szczególności ich wpływu na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru. Prognoza powinna również zawierać analizę i ocenę istniejącego stanu środowiska oraz potencjalnych zmian w przypadku niezrealizowania projektowanego dokumentu, a także opisywać stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym oddziaływaniem. Elementem prognozy jest również przedstawienie rozwiązań alternatywnych do tych, które zawarte są w projekcie dokumentu.

Prognoza, jako jeden z najważniejszych elementów strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, powinna umożliwić ocenę skutków uchwalenia miejscowego planu lub jego zmiany, korektę proponowanych rozwiązań, umożliwić spójną ocenę skumulowanych oddziaływań na sąsiadujących terenach objętych różnymi dokumentami oraz ustanowić ramy późniejszego monitorowania skutków przyjętych rozwiązań (Fogel 2014).

Obowiązek przeprowadzenia rzetelnej oceny oddziaływania na środowisko miejscowego planu wynika z realizacji Konstytucji, której art. 74 pkt. 1 brzmi: „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom” (Konstytucja 1997). Zobowiązanie władz publicznych do podejmowania działań służących ochronie środowiska znajduje również wyraz w art. 4 Ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2016 poz. 2134, z późn. zm.), dalej uop, który traktuje o „dbałości o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym”.

ANALIZA WYNIKÓW

Analiza wybranych orzeczeń sądów administracyjnych, mających za przedmiot skargi na uchwały rad gmin dotyczące miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z lat 2011–2016, pozwoliła na wyodrębnienie kilku zasadniczych wniosków. Odnoszą się one do dokumentu, którym jest prognoza oddziaływania na środowisko sporządzana obligatoryjnie przez organ zobowiązany do opracowania planu.

1. Prognoza stanowi odrębny dokument, nie można jej identyfikować z miejscowym planem.

Rozważania warto rozpocząć od analizy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (Wyrok NSA sygn. akt II OSK 1991/12), który był zgodny ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (Wyrok WSA sygn. akt IV SA/Wa 1511/11), że prognoza stanowi odrębny dokument, w związku z tym nie można identyfikować jej z miejscowym planem. Prognoza nie stanowi też jego części składowej. Wynika z tego, że zapisy prognozy nie są wiążące dla organu planistycznego, a więc wszelkie konflikty czy też sprzeczności między tymi dokumentami nie mogą przesądzać o nieważności planu. Stwierdzenie to wynika z faktu zaskarżenia uchwały rady gminy w przedmiocie mpzp m.in. z powodu rozbieżności między w ustaleniach zawartych w prognozie a przyjętymi w planie.

Na szczególną uwagę zasługuje sprawa, w której radzie gminy zarzucono naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego. Pozwana gmina podjęła uchwałę w sprawie miejscowego planu, związaną z lokalizacją przedsięwzięcia dotyczącego budowy lotniska, realizowanego w ramach infrastruktury komunikacyjnej. Wśród wielu wątpliwości, które zawarto w skardze kasacyjnej, uwagę zwraca ta związana ze sporządzeniem prognozy oddziaływania na środowisko. Jej ustalenia miały mieć negatywny wpływ na założenia planu w zakresie oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000. Miały także nie zapewniać warunków utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska, przy czym uwzględnienie tych ustaleń jest obowiązkowe do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wynika z art. 72 uop. Wreszcie miały nie spełniać wymagań przepisów rozporządzenia Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku, co bezpośrednio wiązało się z planową inwestycją. Skarżący stwierdzili, że prognoza taka nie może stanowić podstawy dla ustaleń planistycznych. Naczelny Sąd Administracyjny zważył, że uchwalenie planu miejscowego jest jedynie pierwszym krokiem,

koniecznym do podjęcia, aby z pozytywnym skutkiem zrealizować inwestycję. Zatem szczegółowość i wnikliwość przedmiotu prognozy jest adekwatna do precyzności aktu planistycznego i nie można oczekiwać, że w jej treści zawarte będzie to, co przewidziane jest jako przedmiot innych aktów, szczególnie, że uioś. w art. 51 ust. 2 wskazuje komponenty prognozy – „Zawarte w prognozie informacje są bowiem dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu, jakim jest plan miejscowy. Plan ten jest jedynie początkowym ogniwem procesu inwestycyjnego, zaś szczegółowa problematyka oddziaływania na środowisko zostanie rozważona w kolejnych etapach procesu inwestycyjnego, w takich dokumentach jak raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko i decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia” (Wyrok NSA, sygn. akt II OSK 2282/13). W tym miejscu należy dodać, że do funkcji prognozy nie należy określanie oddziaływania na środowisko każdego przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, które może zostać zrealizowane na podstawie ustaleń planu. Ocena taka dokonywana jest dla przedsięwzięć wskazanych w art. 59 uioś. przed wydaniem decyzji w sprawie realizacji budowy (art. 71 uioś) (Wyrok NSA, sygn. akt II OSK 2088/14).

2. Prognoza nie stanowi raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko.

W wyroku Sądu Administracyjnego w Poznaniu można także zauważyć podobne uwagi składu orzekającego w związku z zarzutem wadliwości prognozy, która nie obejmowała oceny oddziaływania na środowisko inwestycji, których lokalizacja była zgodna z ustaleniami miejscowego planu – „Wskazać zatem należy (...), iż nie ma możliwości zawarcia w prognozie oddziaływania na środowisko bardzo szczegółowych analiz i ocen w zakresie przewidywanego wpływu poszczególnych przedsięwzięć, a już na pewno nie ma możliwości ani podstaw prawnych podawania w prognozie konkretnych danych liczbowych w tym zakresie, nawet jeśli inwestycje będą realizowane na podstawie planu miejscowego. Takie możliwości daje

dopiero raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (...).” (Wyrok WSA, sygn. akt II SA/Po 80/15). Spostrzeżenia te stanowią podstawę do stwierdzenia, że stopień szczegółowości oraz treść prognozy zawierają art. 51 w zw. z art. 46 uioś.

3. Prognoza stanowi podstawowy dowód podczas oceny wpływu ustalonego w projekcie przeznaczenia terenu na elementy przyrody.

Stwierdzenie zawarte w pkt. 3 sąd przedstawił w odpowiedzi na zarzuty gminy, która zaskarżyła postanowienie organu ochrony środowiska odmawiającego uzgodnienia miejscowego planu ze względu na m.in. negatywny wpływ jego ustaleń na przyrodę parku krajobrazowego (Wyrok WSA, sygn. akt IV SA/Wa 2621/14). Przedmiotowy plan w całości obejmował teren, którego cele utworzenia i zasady funkcjonowania określono w uchwale sejmiku województwa. To sejmik województwa tworzy park krajobrazowy, jako jedną z form ochrony przyrody, określa jej nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, szczególne cele ochrony, a także zakazy właściwe dla tej formy bądź jej części (art. 16 ust. 3 uop). W uzasadnieniu wyroku podkreślono, że regionalny dyrektor ochrony środowiska zobowiązany na podst. art. 16 ust. 7 uop. do uzgodnienia miejscowego planu w zakresie związku jego ustaleń z ochroną środowiska kieruje się kryterium wpływu tych przekształceń na środowisko, co wprost wynika z art. 16 uop. W związku z tym organ może odwoływać się do ustaleń prognozy oddziaływania na środowisko stanowiącej podstawowy dowód. „Przepis art. 46 ustawy o udostępnianiu informacji stanowi, że przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty planów zagospodarowania przestrzennego. Podstawowym dokumentem w tej ocenie jest prognoza oddziaływania na środowisko, która (...) dostarcza podstawowych informacji niezbędnych dla oceny zmian w środowisku będących skutkiem wprowadzenia nowego przeznaczenia terenów w planie zagospodarowania i jako taka zasadnie była przedmiotem analizy oraz ustaleń w zaskarżonym postanowieniu” (Wyrok WSA, sygn. akt IV SA/Wa 2621/14).

4. Prognoza oddziaływania na środowisko – opracowanie dokumentu.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który podlega strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko oraz prognoza będąca kluczowym elementem tej oceny sporządzane są przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie wydał wyrok w sprawie dotyczącej uchwalenia miejscowego planu przez radę gminy na potrzeby lokalizacji farmy elektrowni wiatrowych. Jednym z podniesionych w sprawie zarzutów był fakt niesporządzenia prognozy przez wójta właściwego dla gminy procedującej plan, a skorzystanie przez samorząd z prognozy opracowanej na zlecenie jednego z inwestorów. Podnoszący stwierdzili, iż wykorzystanie takiego dokumentu stanowi naruszenie procedury planistycznej, a na podkreślenie zasługuje fakt, iż przedmiotowa prognoza uwzględnia partykularny interes jej zlecniodawcy zamiast obiektywnie oceniać wpływ planu na środowisko. Wojewódzki Sąd nie zgodził się z zarzutem, stwierdzając, że błędne jest dosłowne interpretowanie art. 17 pkt 4 upzp, a tym samym wymaganie od organu wykonawczego gminy posiadania uprawnień wskazanych w art. 5 pkt 1–6 tej ustawy. Dodatkowo osoba sprawująca funkcje wójta, burmistrza lub prezydenta musiałaby mieć wiedzę z zakresu ochrony środowiska, która jest niezbędna do sporządzenia prognozy – „Należy przepis ten rozumieć w ten sposób, że Wójt ma zadbać o to, żeby projekt planu, a także prognoza oddziaływania na środowisko zostały sporządzone przez podmioty posiadające kompetencje w tym zakresie” (Wyrok WSA, sygn. akt II SA/Sz 1239/15). Sąd podkreślił, że bezcelowe jest poszukiwanie przepisu, który narzucałby obowiązek sporządzenia prognozy podmiotowi podległemu organowi wykonawczemu gminy, gdyż taki nie istnieje. Jednocześnie nie istnieją przeszkody do zlecenia tego zadania firmie zewnętrznej, która podjęłaby się jego realizacji.

W ramach analizy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) będącego następstwem skargi kasacyjnej wniesionej przez gminę warto przedstawić istotne elementy procedury planistycznej

i związanej z nią strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, których pominięcie przez organy gminy stanowi częsty przedmiot wyrokowania. Gmina podjęła uchwałę 30 grudnia 2009 r. w przedmiocie mpzp, którą wojewódzki sąd administracyjny uznał za nieważną, ponieważ nie uzgodniono z odpowiednimi organami stopnia szczegółowości treści prognozy oddziaływania na środowisko, sporządzonej w 2006 r., zgodnie z uioś, a uchwalonej 15 listopada 2008 r.

W uzasadnieniu wyroku kasacyjnego wskazano, że tuż po jego wydaniu przez Wojewódzki Sąd Administracyjny prezydent miasta wystąpił do regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a także powiatowego inspektora sanitarnego z prośbą o uzgodnienie prognozy, po czym takie dokumenty uzyskał, dołączając je do wyroku kasacyjnego. Naczelnny Sąd Administracyjny zważył, odrzucając skargę, że uioś wprowadza wymagania, które mają bardziej złożony charakter niż te obowiązujące dotychczas. Przede wszystkim nałożono obowiązek przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Brak wymaganych uzgodnień nie stanowi nieistotnego naruszenia z uwagi na fakt, iż po ich uzyskaniu następuje dalszy ciąg procesu, a więc zgodnie z art. 17 pkt 9 upzp następuje wyłożenie projektu wraz z prognozą do publicznego wglądu na co najmniej 21 dni oraz przeprowadzenie publicznej dyskusji nad przyjętymi rozwiązaniami w projekcie planu (tab. 2). Następnie istnieje możliwość zgłoszenia uwag, a na ich podstawie wprowadzenia zmian do projektu. Wszelkie te czynności stanowią podstawę do ostatecznego rozstrzygnięcia przez radę gminy, która uchwała plan. Sąd podkreślił uwagi regionalnego dyrektora ochrony środowiska, będącego jednym z organów ochrony środowiska, dokonującego uzgodnień, iż prognoza powinna zawierać wszelkie informacje zawarte w art. 51 ust. 2 uioś., które winny być opracowane zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy. Dopiero uzgodnienie to stanowi podstawę do sporządzenia prognozy, która wraz z miejscowym planem podlegać będzie opinii organu ochrony środowiska. W związku z tym NSA uznał, iż nie jest możliwe „uzdrowienie” po fakcie (*ex post*) wadliwej uchwały w przedmiocie miejscowego planu (Wyrok NSA sygn. akt II OSK 2331/13).

Tabela 2. Prognoza oddziaływania na środowisko jako element strategicznej oceny oddziaływania na środowisko
Table 2. Prospect of impact on the environment as an element of strategic assessment of impact on the environment

Treść Content	Prognoza oddziaływania na środowisko Prospect of impact on the environment zawarta w art. 51 ust. 2 uioś included in art. 51 Act. 2 of uioś
Zakres i stopień szczegółowości Detail range and degree	podlega uzgodnieniu z organami ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej (art. 53 uioś) is subject to agreement with bodies of environment protection and health inspection (art. 53 of uioś)
Opracowanie treści Content elaboration	zgodnie z art. 52 uioś opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny oraz dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości projektowanego dokumentu oraz jego etapu przyjęcia w procesie opracowywania projektów dokumentów powiązanych z tym dokumentem according to art. 52 of uioś, elaborated in accordance with the state of contemporary knowledge and evaluation methods and also adapted to the content and detail degree of projected document and the stage of acceptance of this document in the process of elaborating projects of documents connected with this document
Opiniowanie Assessment	opiniowanie projektu dokumentu wraz z prognozą przez odpowiedni organ ochrony środowiska oraz inspekcji sanitarnej stosownie do założeń art. 57 i art. 58 w terminie 30 dni od przedłożenia wniosku o wydanie opinii expertise of a document's project together with a prospect by a proper body of environment protection as well as health inspection in accordance with assumptions of art. 57 and art. 58 within 30 days from submission of the request for issuing the opinion
Udział społeczeństwa Community share	możliwość wnoszenia uwag i wniosków; w przypadku dokumentu, którym jest mpzp, procedurę udziału społeczeństwa w jego uchwalaniu określa art. 17 pkt. 9, 11, 12 uzpp possibility to make comments and conclusions; in case of a document such as mpzp, the procedure of community share in its resolution is determined by art. 17 points 9, 11, 12 of uzpp
Przyjęcie dokumentu, dla którego wymagane jest przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko Acceptance of the document for which performing strategic estimation of impact on the environment is required	do przyjętego dokumentu załącza się m.in. informację, w jaki sposób wzięto pod uwagę i w jakim zakresie uwzględniono: information about the way of taking into consideration and range of account of: – ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko arrangements included in the prospect of impact on the environment – opinie właściwych organów ochrony środowiska i inspekcji sanitarnej opinions of proper bodies of environment protection and health inspection – zgłoszone uwagi i wnioski w procesie udziału społeczeństwa (art. 55. ust. 3 uioś) declared comments and conclusions in the process of community share (art. 55. Act 3 of uioś) were included into the accepted document

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

PODSUMOWANIE

Prognoza oddziaływania na środowisko sporządzana w strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawowy dowód podczas oceny jego wpływu na elementy przyrody.

Zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko informacje powinny być dostosowane do zawartości i stopnia szczegółowości miejscowego planu bądź innego dokumentu, któremu towarzyszy wymóg jej sporządzenia.

Ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko nie są wiążące dla organu planistycznego, a więc wszelkie konflikty czy też sprzeczności między tymi dokumentami nie mogą przesądzać o nieważności planu.

Nie ma możliwości ani podstaw prawnych zawarcia w prognozie oddziaływania na środowisko szczegółowych analiz i ocen, w tym konkretnych danych liczbowych, nawet jeśli inwestycje będą realizowane na podstawie planu miejscowego, w zakresie przewidywanego wpływu poszczególnych przedsięwzięć na środowisko. Takie możliwości daje raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko sporządzany w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma obowiązek zlecić sporządzenie projektu planu miejscowego, a także prognozy oddziaływania na środowisko podmiotowi posiadającemu kompetencje w tym zakresie. Nie istnieją przeszkody prawne do zlecenia tego zadania podmiotowi, który podjąłby się jego realizacji.

Analiza orzeczeń sądów administracyjnych z lat 2011–2016 w zakresie planowania przestrzennego, ze szczególnym uwzględnieniem tych mających za przedmiot skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozwala wnioskować, że z reguły skarżący nie podnoszą zarzutów związanych ze sporządzeniem prognozy oddziaływania na środowisko. Sposób sporządzenia tego dokumentu, jak i jego treść, nie budzą wątpliwości w postępowaniu dążącym do przyjęcia przez jednostkę samorządu terytorialnego aktu planistycznego, którym jest plan miejscowy.

PIŚMIENNICTWO

- Bednarowska, Z. (2015). Desk research – wykorzystanie potencjału danych zastanych w prowadzeniu badań marketingowych i społecznych (Desk research – exploiting the potential of secondary data in market and social research). *Marketing i Rynek* 7, 18–26.
- Dolnicki, B. (2016). *Samorząd Terytorialny (Local government)*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Fogel, A. (2014). Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko gminnych aktów planowania przestrzennego (Strategic environmental impact assessment of municipal spatial planning acts). *Samorząd Terytorialny* 9, 15–27.
- Garlicki, L. (2011). *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu (Polish constitutional law. Outline of the lecture)*. Wyd. K.E. Liber, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997). *Dz.U.* 1997 nr 78 poz. 483, z późn. zm. (*Journal of Laws* 1997 no. 78, item 483, with later amendments).
- Król, K. (2016). Renta planistyczna i opłata adiacencka – wybrane zagadnienia prawne (Zoning fee and betterment levy – chosen legal aspects). *Acta Sci. Pol., Formatio Circumietus* 15(4), 243–252.
- Lipiński, A. (2010). *Prawne podstawy ochrony środowiska (Legal basis for environmental protection)*. Wolters Kluwer, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku. *Dz.U.* 2007 nr 120 poz. 826.
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. *Dz.U.* 2016 poz. 2134, z późn. zm.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. *Dz.U.* 2016 poz. 778, z późn. zm.
- Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *Dz.U.* 2016 poz. 486, z późn. zm.
- Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. *Dz.U.* 2016 poz. 353, z późn. zm.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. *Dz.U.* 2016 poz. 672, z późn. zm.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 18 grudnia 2013 r. Sygn. akt II OSK 2282/13.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 28 kwietnia 2015 r. Sygn. akt II OSK 2331/13.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 5 maja 2016 r. Sygn. akt II OSK 2088/14.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 8 listopada 2012 r. Sygn. akt II OSK 1991/12.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim z 17 listopada 2016 r. Sygn. akt II SA/Go 579/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Łodzi z 2 grudnia 2016 r. Sygn. II SA/Łd 368/16.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 22 kwietnia 2015 r. Sygn. akt II SA/Po 80/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z 31 maja 2016 r. Sygn. akt II SA/Sz 1239/15.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 5 marca 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1511/11.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 9 kwietnia 2015 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2621/14.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 21 listopada 2016 r. Sygn. akt II SA/Wr 585/16.

PROSPECT OF LAND MANAGEMENT LOCAL PLAN IMPACT ON THE ENVIRONMENT – CHOSEN LEGAL ISSUES

ABSTRACT

Prospect of influence on the environment prepared in strategic assessment of land management local plan impact on the environment should allow to estimate results of the local plan's resolution or its change, revision of proposed solutions, compact evaluation of cumulated impacts on adjacent areas covered by various documents as well as to establish frames of later monitoring results of accepted resolution. The aim of the paper was to analyse chosen judicial decisions concerning such aspects of making prospect of influence on the environment of land management local plan that can raise doubts.

It was proved in conclusion that the prospect of influence on the environment is a basic evidence in evaluating impact set in the local plan's project of land purpose for natural elements and information included in the prospect of influence on the environment should be adapted to the local plan's content and detail degree.

Key words: environment protection, impact on the environment, spatial planning