

LIDIA OWCZAREK  
AGATA GUMIENIAK

## ZARZĄDZANIE GMINĄ W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA WYBRANE

Interdyscyplinarny charakter ochrony środowiska<sup>1</sup> nie może być obecnie kwestionowany. Działania, które zmierzają do skutecznego zapobiegania wyniszczeniom środowiska, działania kształtujące świadomość jego racjonalnego kształtowania oraz skuteczne niwelowanie istniejących szkód w tymże środowisku, wymagają efektywnego współdziałania różnych organów, instytucji i służb. Przed gminą, jako podstawową jednostką samorządu terytorialnego, ustawodawca postawił szereg zadań, które przyczyniają się do ochrony środowiska przyrodniczego; należą do nich przede wszystkim zadania z zakresu: gospodarki wodnej i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, a także utrzymanie czystości i porządku oraz utrzymanie urządzeń sanitarnych, wysypisk, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, dbałość o zieleń gminną i zadrzewienia.

---

Dr LIDIA OWCZAREK – adiunkt Zakładu Ekonomiki Bezpieczeństwa, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Świętokrzyska 21, 20-406 Kielce; e-mail: [lowczarek@ujk.edu.pl](mailto:lowczarek@ujk.edu.pl)

Dr AGATA GUMIENIAK – adiunkt Zakładu Ekonomiki Bezpieczeństwa, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach, ul. Świętokrzyska 21, 20-406 Kielce; e-mail:

<sup>1</sup> H. WYRĘBEK, *Zarządzanie ochroną środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84, s. 47.

## 1. POJĘCIE ZARZĄDZANIA OCHRONĄ ŚRODOWISKA

Definicja zarządzania środowiskiem obejmuje użytkowanie, ochronę i kształtowanie tego środowiska<sup>2</sup>. W tym szerokim pojęciu znajdzie się więc miejsce dla działalności wszelkich organów i instytucji, które wykorzystując instrumenty prawne, będą zmierzały ku racjonalnemu kształtowaniu środowiska przyrodniczego.

Szerszym pojęciem niż zarządzanie środowiskiem jest zarządzanie środowiskowe, czyli „zestaw narzędzi wspomagających zarządzanie, umożliwiający realizację polityki środowiskowej i w konsekwencji stałe minimalizowanie negatywnego oddziaływania na środowisko w sposób optymalny z punktu widzenia zarówno organizacji, jak i środowiska”<sup>3</sup>. Ponadto zarządzanie środowiskowe będzie odpowiedzią na politykę ekologiczną państwa, aby skuteczniej i efektywniej rozwiązać problemy środowiskowe na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym.

Z pojęciem zarządzania środowiskowego wiąże się zagadnienie systemów zarządzania środowiskowego. Według normy ISO 14001 system zarządzania środowiskowego to część ogólnego systemu zarządzania, która obejmuje strukturę organizacyjną, planowanie, odpowiedzialność, zasady i postępowania, procedury, procesy i środki potrzebne do opracowywania, wdrażania, realizowania, przeglądu i utrzymywania polityki środowiskowej<sup>4</sup>. Można więc wskazać, że zarządzanie środowiskiem to:

- racjonalne gospodarowanie zasobami przyrody,
- zarządzanie zasobami ludzkimi pod kątem zwiększenia stopnia świadomości ekologicznej,
- zarządzanie obiektami cyklu produkcyjnego, zmierzające do redukcji wytwarzania odpadów u źródła ich powstawania,
- zarządzanie wytworami procesu produkcyjnego poprzez zwiększanie roli ekologicznych produktów; recykling,
- wiązanie efektów ekologicznych z produkcyjnymi, stwarzanie dla firmy szans rozwojowych,
- przewidywanie uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych, umiejętne wykorzystywanie informacji w procesach decyzyjnych i ochronie środowiska<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> B. POSKROBKO, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa: PWE 1998, s. 10.

<sup>3</sup> R. POCHYLUK, P. GRUDOWSKI, J. SZYMAŃSKI, *Zasady wdrażania systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001*, Gdańsk: Eko-Konsult 1998, s. 32.

<sup>4</sup> Polska Norma PN-EN ISO 14001:1998.

<sup>5</sup> B. GAJDIK, A. WYCIŚLIK, *Wybrane aspekty ochrony środowiska i zarządzania środowiskowego*, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej 2007.

Należy jednak podkreślić, że polityka ekologiczna państwa musi opierać się na skutecznym i sprawnym funkcjonowaniu przepisów prawa przez organy administracji rządowej i samorządowej.

## 2. MIEJSCE PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA W SYSTEMIE PRAWA POLSKIEGO

Racjonalne kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest jednym z wielu aspektów ochrony środowiska<sup>6</sup>. Działalność organów państwa w zakresie ochrony środowiska powinna obejmować dwie płaszczyzny, a mianowicie gospodarczą i świadomościową; kieruje więc swoją uwagę na:

- przekonywanie do podejmowania działań przyjaznych środowisku,
- podejmowanie działań mających na celu przywracanie wartości użytkowych i przyrodniczych terenom zdewastowanym,
- wyznaczanie dozwolonych zakresów użytkowania poszczególnych części składowych środowiska,
- monitorowanie instrumentów wpływających na eliminowanie przedsięwzięć stanowiących zagrożenie dla środowiska<sup>7</sup>.

Art. 74 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych. Efektywność ochrony środowiska będzie jednak uzależniona od stosowania przymusu wobec podmiotów oraz sprawnej kontroli przestrzegania przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska, „dlatego też najwłaściwszą metodą regulacji jest metoda nadrzędności jednego podmiotu – państwa (organu administracji publicznej) w stosunku do pozostałych podmiotów, z możliwością zastosowania środków przymusu”<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, t.j. Dz. U. 2016, poz. 672 ze zm.

<sup>7</sup> *Prawo ochrony środowiska*, red. M. Górski, Warszawa 2009, s. 36-37: „Nie wydaje się tu potrzebne szczegółowe wyliczanie zadań, jakie państwo powinno w dziedzinie ochrony środowiska podejmować, przede wszystkim dlatego, że katalog taki musi mieć charakter płynny – będzie się zmieniał w zależności od sytuacji ekonomicznej i ekologicznej, także politycznej. Przydatne natomiast mogłoby być określenie zakresu takich zadań w sposób ogólny, pokazujące równocześnie generalnie kierunki, możliwości i sposoby pożądanego, moim zdaniem, działania państwa w dziedzinie ochrony naturalnego środowiska człowieka”.

<sup>8</sup> B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa: LexisNexis 2010, s. 22.

Celem ustalenia miejsca prawa ochrony środowiska w systemie prawa polskiego należy określić, co jest przedmiotem jego regulacji. W najbardziej zwięzły sposób można powiedzieć, że przedmiot stanowi środowisko oraz jego ochrona. Rola prawa w ochronie środowiska jest bardzo znacząca, ale ważną funkcję odgrywają również inne dyscypliny naukowe, w szczególności przyrodnicze. Mówi się więc, że zasób wiedzy tych nauk wpływa na zakres prawa ochrony środowiska, które powinno dotrzymywać im kroku w modyfikacji przepisów prawnych<sup>9</sup>. Powierzchnowa analiza mająca na celu ustalenie pozycji prawa ochrony środowiska w systemie polskiego prawa nasuwa myśl, że prawo ochrony środowiska nie stanowi oddzielnej gałęzi prawa; prawo ochrony środowiska należy uznać za dział prawa administracyjnego. Zaznaczyć jednak trzeba, że posiada ono pewne autonomiczne właściwości. W głównej mierze jest to posługiwanie się instrumentami prawnymi typowymi dla takich gałęzi prawa, jak prawo cywilne czy prawo karne. Co więcej, posiada swój charakterystyczny przedmiot unormowania, a także poważne umocowanie wśród przyrodniczych dyscyplin badawczych. Jednakże są to niewystarczająco ewidentne wyznaczniki, by prawo ochrony środowiska mogło stanowić oddzielną gałąź prawa<sup>10</sup>.

Art. 5 Konstytucji RP zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Władze publiczne są zobowiązane do:

- zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4),
- prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1),
- udzielania informacji o stanie i ochronie środowiska (art. 74 ust. 3),
- wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska (art. 74 ust. 4).

Ponadto należy zwrócić uwagę na konstrukcję art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który przewiduje, że potrzeby ochrony środowiska mogą uzasadniać wprowadzenie ustawowych ograniczeń w zakresie konstytucyjnych praw i wolności; „przykładem mogą być różne rozwiązania kształtujące treść prawa własności (zwłaszcza nieruchomości gruntowych, przeważnie w sposób uszczuplający zakres dotychczasowych uprawnień właściciela) bądź nakazujące wykonywanie praw podmiotowych z poszanowaniem wymagań ochrony śro-

---

<sup>9</sup> R. PACZUSKI, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta 2000, s. 109-114.

<sup>10</sup> B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska*, s. 23.

dowiska. Niejednokrotnie zakładają one reglamentację (znaczące ograniczenia) niektórych rodzajów działalności (przede wszystkim gospodarczej) wpływającej na stan środowiska (np. przez koncesjonowanie niektórych rodzajów działalności w zakresie geologii i górnictwa). Takie ograniczenia nie mogą jednak «naruszać istoty wolności i praw» (konstytucyjnych). Rzecz jasna szczególnie są niezwykle sporne i ocenne, zwłaszcza że automatycznie pojawia się konieczność odpowiedzi na pytanie, czy z tytułu wprowadzenia wspomnianych ograniczeń przysługują roszczenia odszkodowawcze<sup>11</sup>.

### 3. POLITYKA EKOLOGICZNA WŁADZ PUBLICZNYCH

Realizacja obowiązku prowadzenia polityki ekologicznej przez władze publiczne powinna polegać na podejmowaniu odpowiednich działań zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i jego stosowania. Obowiązkiem władz publicznych jest również podejmowanie działań organizatorskich oraz wspieranie działań społecznych na rzecz ochrony środowiska. Z tego wynika, że obowiązek realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska należy do wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej<sup>12</sup>.

W myśl art. 376 ustawy – Prawo ochrony środowiska organami ochrony środowiska są: wójt, burmistrz lub prezydent miasta, starosta, sejmik województwa, marszałek województwa, wojewoda, minister właściwy do spraw środowiska, Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, regionalny dyrektor ochrony środowiska. Organy Inspekcji Ochrony Środowiska działające na podstawie przepisów ustawy o Inspekcji Ochrony Środowiska wykonują zadania w zakresie ochrony środowiska, jeżeli ustawa tak stanowi<sup>13</sup>.

Zgodnie z art. 378 ust. 3 ustawy – Prawo ochrony środowiska w przypadku zwykłego korzystania ze środowiska przez osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest właściwy w sprawach:

– wydawania decyzji, którymi może nałożyć na prowadzącego instalację lub użytkownika urządzenia obowiązek prowadzenia w określonym czasie pomiarów wielkości emisji wykraczających poza ustawowe obowiązki prowa-

---

<sup>11</sup> A. LIPIŃSKI, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 17.

<sup>12</sup> Tamże, s. 387-388.

<sup>13</sup> B. WIERZBOWSKI, B. RAKOCZY, *Prawo ochrony środowiska*, s. 122: „Wyliczenie to nie ma charakteru wyczerpującego; ma jedynie charakter porządkujący, mający ułatwić powiązanie przepisów materialnoprawnych z przepisami o charakterze ustrojowym”.

dzenia takich pomiarów, jeżeli z przeprowadzonej kontroli wynika, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych;

- wydawania decyzji, którymi może ustalić wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące eksploatacji instalacji, z której emisja nie wymaga pozwolenia, o ile jest to uzasadnione koniecznością ochrony środowiska;

- przyjmowania wyników pomiarów, przyjmowania wyników pomiarów emisji, jeżeli mają one szczególne znaczenie ze względu na potrzebę zapewnienia systematycznej kontroli wielkości emisji lub innych warunków korzystania ze środowiska, albo obowiązek prowadzenia pomiarów został nałożony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, gdyż z przeprowadzonej kontroli wynikało, że nastąpiło przekroczenie standardów emisyjnych;

- przyjmowania zgłoszeń instalacji, z których emisja nie wymaga pozwolenia, a mogących negatywnie oddziaływać na środowisko.

Samorząd terytorialny wykonuje samodzielnie określony zakres zadań publicznych, które zostały mu przekazane przez państwo na mocy ustaw. Do zadań tych należą głównie zadania związane z oświatą, służbą zdrowia, opieką społeczną, finansami lokalnymi, ochroną środowiska, zapewnieniem porządku publicznego.

Organy administracji publicznej są odpowiedzialne za realizację różnorodnych zadań z zakresu ochrony środowiska. Jeżeli głównym kryterium podziału zadań administracji publicznej jest ich treść, to można wyróżnić trzy podstawowe ich rodzaje:

- zadania o charakterze bezpośrednio wykonawczym, polegające na realizacji działań wpływających bezpośrednio na stan środowiska naturalnego i jego ochronę przed negatywnym oddziaływaniem określonych podmiotów, w szczególności społeczności lokalnych;

- zadania mające na celu kształtowanie stanu prawnego innych jednostek, które mają wpływ na stan środowiska lub z niego korzystają; polegają m.in. na modyfikowaniu treści i zakresu zadań zapobiegawczych tych podmiotów, czy zakresu dozwolonego korzystania z zasobów środowiska i wprowadzaniu do niego zanieczyszczeń;

- zadania o charakterze kontrolno-nadzorczym, opierające się przede wszystkim na kontrolowaniu stanu środowiska i przestrzegania obowiązków nałożonych przepisami prawa na podmioty korzystające ze środowiska<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> M. MICHALIK, *Zarządzanie sprawami ochrony środowiska*, w: *Samorząd na rzecz ochrony środowiska*, red. T. Wrona, Częstochowa 2002, s. 10-11.

Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej. Wyliczenie zadań własnych gminy, które nie ma charakteru zamkniętego, określa art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym<sup>15</sup>. Do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- zieleni gminnej i zadrzewień.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że do jednej z kategorii zadań gminy należy ład przestrzenny i ekologiczny, obejmujący: planowanie przestrzenne, gospodarkę nieruchomościami, ochronę środowiska i przyrody oraz gospodarkę wodną<sup>16</sup>.

#### 4. KSZTAŁTOWANIE I PROWADZENIE POLITYKI PRZESTRZENNEJ GMINY

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>17</sup> stanowi zasadniczy akt prawny w dziedzinie gospodarki przestrzenną; ład przestrzenny i zrównoważony rozwój przyjęto tu jako podstawę kształtowania polityki przestrzennej, określania zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy<sup>18</sup>. Natomiast art. 71 ust. 1 ustawy – Prawo ochrony środowiska wskazuje, że zasady zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów za-

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j.: Dz. U. 2016, poz. 446 ze zm.

<sup>16</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, wyd. 11, Wrocław: Kolonia Limited 2005, s. 204.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j.: Dz. U. 2016, poz. 778 ze zm.

<sup>18</sup> *Prawo ochrony środowiska*, red. J. Stelmasiak, Warszawa: LexisNexis 2010, s. 419.

gospodarowania przestrzennego. W szczególności działania te winny obejmować:

- określenie rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu,
- ustalanie warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej a także terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy.

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium musi uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Sporządzane jest dla obszaru całej gminy i chociaż nie stanowi aktu prawa miejscowego, należy pamiętać, że jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych<sup>19</sup>.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który stanowi akt prawa miejscowego. Należy podkreślić, że plan miejscowy, który ustala przede wszystkim przeznaczenie terenu, przesądza również o ograniczeniach prawa własności. W myśl art. 140 Kodeksu cywilnego, w granicach określonych przez ustawę i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Nie należy więc kwestionować prawa gminy do wprowadzania na jej obszarze określonych ograniczeń w wykonywaniu prawa własności poprzez ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodaro-

---

<sup>19</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011, s. 80-81.



wania terenu, oczywiście pod warunkiem, że ograniczenia te gmina wprowadza w odpowiedniej proporcji do celów koniecznych dla zapewnienia racjonalnej gospodarki przestrzennej, stanowiącej element szeroko rozumianego porządku publicznego; „to, że gmina dysponuje zespołem uprawnień w tym zakresie – w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały kształtowanym przepisami art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – doktrynalnie określanym władztwem planistycznym nie oznacza oczywiście, że gmina może to władztwo wykonywać dowolnie, a jej samodzielność w tym zakresie jest nieograniczona. Uprawnienia gminy do ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu nie mogą być nadużywane. Prawnie wadliwymi będą zatem nie tylko te ustalenia aktów planistycznych gminy, które naruszają przepisy prawa, ale także te, które będą wynikiem ewentualnego nadużycia przysługujących gminie uprawnień”<sup>20</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że każdy ma prawo do ochrony własnego interesu prawnego (wynikającego z przepisów prawa materialnego) przy zagospodarowaniu terenu należącego do innych osób lub jednostek organizacyjnych<sup>21</sup>. W tym miejscu można wskazać, że bez rozstrzygającego stanowiska organów państwa suma indywidualnych interesów podmiotów zainteresowanych określonym sposobem zagospodarowania przestrzennego miałaby charakter nieuporządkowany, „byłoby to również szczególnie niekorzystne z punktu widzenia przestrzegania prawnych wymagań ochrony środowiska na takim obszarze. Stąd, także w obecnym stanie prawnym i faktycznym istotna rola władzy publicznej w tym zakresie powinna wyrażać się m.in. w kontroli przestrzegania obowiązującego reżimu prawnego na oznaczonym obszarze, mediacji oraz rozstrzygania konfliktów pomiędzy podmiotami (uczestnikami) gospodarki przestrzennej. Obejmować to powinno także zapewnienie łączności pomiędzy interesem publicznym a interesami indywidualnymi poszczególnych podmiotów obrotu prawnego w takim zakresie w jakim np. materialne prawo administracyjne dopuszcza tzw. wążenie poszczególnych interesów w relacji interes publiczny – interes indywidualny”<sup>22</sup>.

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

<sup>20</sup> Wyrok NSA z dnia 15 maja 2008 r., sygn. akt II OSK 1716/07, publ. LEX nr 497579.

<sup>21</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, s. 42.

<sup>22</sup> J. STELMASIAK, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1994, s. 171-172.

– lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,

– sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W myśl art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

– co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;

– teren ma dostęp do drogi publicznej;

– istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego;

– teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;

– decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Przepis ten wskazuje przesłanki, które determinują wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a jeżeli są one spełnione, to ustalenia warunków zabudowy właściwy organ nie może odmówić. Należy również podkreślić, że „dla podjęcia decyzji w przedmiocie warunków zabudowy na określonym terenie nie jest wymagana zgoda właścicieli terenu inwestycji, jak i sąsiednich nieruchomości, bowiem decyzja nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Stosunki pomiędzy współwłaścicielami nieruchomości normowane są przepisami prawa cywilnego. Przez wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie może w istocie dojść do naruszenia praw innych osób”<sup>23</sup>.

Decyzje w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymagają uzgodnienia ze wskazanymi ustawą organami administracji rządowej, w tym m.in. z:

– ministrem właściwym do spraw zdrowia – w odniesieniu do inwestycji lokalizowanych w miejscowościach uzdrowiskowych, zgodnie z odrębnymi przepisami;

---

<sup>23</sup> II SA/Łd 302/15 – wyrok WSA w Łodzi.

- wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych ochroną konserwatorską;
- dyrektorem właściwego urzędu morskiego – w odniesieniu do obszarów pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani;
- właściwym organem nadzoru górniczego – w odniesieniu do terenów górniczych;
- właściwym organem administracji geologicznej – w odniesieniu do udokumentowanych złóż kopalin i wód podziemnych;
- starostą, jako właściwym organem ochrony środowiska – w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;
- organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych – w odniesieniu do gruntów wykorzystywanych na cele rolne i leśne;
- dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny;
- właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego; wystąpienia poważnej awarii przemysłowej w przypadku, gdy te inwestycje zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

Uzgodnienia, o których mówi ustawodawca w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są „środkami związania organu w korzystaniu z jego kompetencji [...]. Mają gwarantować udział w postępowaniu organów wyspecjalizowanych, dokonujących oceny zgodności z prawem zamierzeń, z punktu widzenia niektórych ustaw szczególnych”<sup>24</sup>. Ustanowiony obowiązek współdziałania, kształtujący tym samym zakres właściwości organów, powoduje, że okoliczności sprawy nie mogą być rozpatrywane samodzielnie, a tym samym organ współdziałający nie może uchylić się od obowiązku zajęcia stanowiska w sprawie. Istotne jest również określenie pozycji organów współdziałających; nie są one stroną toczącego się postępowania, wydają akt administracyjny w procesowej formie postanowienia. Należy podkreślić, że „organ współdziałający, którego stanowisko nie zostało uwzględnione w treści decyzji wydanej w sprawie, nie może ani wnieść odwołania od takiej decyzji, ani też skargi do NSA [...]”<sup>25</sup>.

Zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie

<sup>24</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, s. 440-441.

<sup>25</sup> *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. B. Adamiak, J. Borkowski, Warszawa: Wolter Kluwer 2003, s. 476-477.

środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>26</sup>, sporządzenie projektu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, projektów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów planów zagospodarowania przestrzennego oraz projektów strategii rozwoju regionalnego, a także wprowadzenie zmian do tych dokumentów wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, którą sporządza organ opracowujący projekt ww. dokumentów. Ustawa – Prawo ochrony środowiska wskazuje, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Należy podkreślić, że w przeciwieństwie do rysunku planu, prognoza oddziaływania na środowisko ma odrębny byt prawny. Nie jest ona aktem powszechnie obowiązującym ani aktem kierownictwa wewnętrznego; nie można wskazać, że jest aktem normatywnym. Prognoza jest jedynie dokumentem informacyjnym, jej postanowienia nie wiążą ani organu administracji publicznej, który ją przygotował, ani obywateli. Niezależność prognozy od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, że nie podlega ona ocenie w trybie przewidzianym dla aktów normatywnych. Ponieważ prognoza nie jest częścią tego planu, nie podlega procedurze planistycznej określonej w art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prognoza oddziaływania na środowisko nie jest uzgadniana, opiniowana, nie podlega ocenie wojewody. Jako źródło informacji jest ona jednak powszechnie dostępna, przedstawiana łącznie z projektem planu do opinii i uzgodnień, jest również wykładana z projektem planu do publicznego wglądu<sup>27</sup>.

\*

Zadania z zakresu ochrony środowiska, które są realizowane przez administrację rządową i samorządową, polegają na podejmowaniu działań wpływających bezpośrednio na stan środowiska przyrodniczego. Wyraża się to poprzez dbałość o zachowanie pożądanego stanu środowiska lub przywrócenie stanu właściwego. Organy administracji publicznej kształtują stan prawny i pozycję podmiotów odpowiedzialnych za ochronę środowiska. Kontrolując

---

<sup>26</sup> T.j.: Dz. U. 2016, poz. 353 ze zm.

<sup>27</sup> G. NINARD, *Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9, s. 56-57.

jakość realizowanych przedsięwzięć zmierzających do ochrony środowiska, organy wydają wiążące rozstrzygnięcia, wstrzymując niejednokrotnie działalność, która narusza stan środowiska przyrodniczego.

#### BIBLIOGRAFIA

- BOĆ J.: Prawo administracyjne, wyd. 11, Wrocław: Kolonia Limited 2005.
- GAJDZIK B., WYCIŚLIK A.: Wybrane aspekty ochrony środowiska i zarządzania środowiskowego, Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej 2007.
- LIPIŃSKI A.: Prawne podstawy ochrony środowiska, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- MICHALIK M.: Zarządzanie sprawami ochrony środowiska, w: Samorząd na rzecz ochrony środowiska, red. T. Wrona, Częstochowa 2002.
- NINARD G.: Formalnoprawne wymogi ochrony środowiska w procedurze tworzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 9.
- PACZUSKI R.: Prawo ochrony środowiska, Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta 2000.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa: C.H. Beck 2011.
- POCHYLUK R., GRUDOWSKI P., SZYMAŃSKI J.: Zasady wdrażania systemu zarządzania środowiskowego zgodnego z wymaganiami normy ISO 14001, Gdańsk: Eko-Konsult 1998.
- POSKROBKO B.: Zarządzanie środowiskiem, Warszawa: PWE 1998.
- Prawo ochrony środowiska, red. M. Górski, Warszawa: Wolters Kluwer 2009.
- Prawo ochrony środowiska, red. J. Stelmasiak, Warszawa: LexisNexis 2010.
- STELMASIAK J.: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska, Lublin: Wydawnictwo UMCS 1994.
- WIERZBOWSKI B., RAKOCZY B.: Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe, Warszawa: LexisNexis 2010.
- WYRĘBEK H.: Zarządzanie ochroną środowiska w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach” 2010, nr 84, s. 47.

#### ZARZĄDZANIE GMINĄ W ZAKRESIE OCHRONY ŚRODOWISKA – ZAGADNIENIA WYBRANE

#### S t r e s z c z e n i e

Kształtowanie środowiska i gospodarowanie jego zasobami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju jest jednym z wielu aspektów ochrony środowiska. Jest ona obowiązkiem władz publicznych, a jej efektywność będzie uzależniona od stosowania przymusu wobec podmiotów prawa i kształtowania świadomości znaczenia działań przyjaznych środowisku.

Władze publiczne są zobowiązane do: zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom, udzielania informacji o stanie i ochronie środowiska, wspierania działań obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska.

Ład przestrzenny i zrównoważony rozwój przyjęto jako podstawę kształtowania polityki przestrzennej, określania zakresu i sposobów postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, ponadto stanowią one podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności działania te winny obejmować: określenie rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami, a także przywracania środowiska do właściwego stanu oraz ustalanie warunków realizacji przedsięwzięć umożliwiających uzyskanie optymalnych efektów w zakresie ochrony środowiska.

**Słowa kluczowe:** zarządzanie; ochrona środowiska; ład przestrzenny; zagospodarowanie przestrzenne.

#### MANAGEMENT OF THE MUNICIPALITY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION – SELECTED ISSUES

#### S u m m a r y

Sustaining the environment and managing its resources in accordance with the principle of sustainable development is one of many aspects of environmental protection. It is the responsibility of the public authorities, and its effectiveness will depend on the use of coercion towards legal entities and the awareness of the importance of environmentally friendly actions.

Public authorities are required to: prevent adverse health effects of environmental degradation, pursue policies that ensure ecological safety for modern and future generations, provide information on the state and the environment, support citizens' actions for the protection and improvement of the environment.

Spatial planning and sustainable development have been adopted as the basis for shaping spatial policy, defining the scope and ways of dealing with issues related to the allocation of land for specific purposes and establishing the principles of their management. Moreover, they are the basis for drawing up and updating the concept of spatial development of the country, the development strategy of voivodeships, spatial development plans of voivodeships, studies of conditions and directions of spatial development of municipalities and local spatial development plans. In particular, these actions should include: identifying the solutions needed to prevent pollution, ensuring protection from emerging pollutants and restoring the environment to the right condition and setting the conditions for the implementation of projects that will achieve optimum environmental performance.

**Key words:** management; environmental protection; spatial order; spatial development.

*Translated by Karolina Jurak*