

MARTA WOŹNIAK

Uniwersytet Opolski  
e-mail: martawozniak1@o2.pl

# Zasada zrównoważonego rozwoju jako tło konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym

## Uwagi wprowadzające — miejsce zrównoważonego rozwoju w katalogu zasad planowania przestrzennego

Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju nie mogłaby zaistnieć bez odniesień do ustawodawstwa zwykłego. Przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego jako pierwsze posługiwały się pojęciem „ekorozwój”, jeszcze pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, obecnie zaś zrównoważony rozwój jest obok zasady ładu przestrzennego — zasadą ogólną systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>2</sup>.

W miarę rozwoju tego obszaru prawa można zaobserwować wyodrębnianie się w nim katalogu zasad ogólnych<sup>3</sup>. Dzieje się tak, ponieważ ustawodawca

---

<sup>1</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., Nr 15, poz. 139 ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 199 (zwana dalej u.p.z.p.).

<sup>3</sup> Potrzeba wyodrębnienia zasad ogólnych w prawie zagospodarowania przestrzennego została dostrzeżona już dość dawno, zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002. W literaturze nie raz podejmowano próby ich systematyzacji, zob. M. Woźniak, *Zasady ogólne planowania i zagospodarowania przestrzennego (próba systematyzacji)* „Rejent” 2011, nr 6 (242), s. 121–138; zob. też Ż. Skrenty, *Podstawowe zasady planowania przestrzennego — istota i cele ustanowienia*, „Studia Lubuskie” VII, Sulechów 2010, s. 245–260.

w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. wymienił kilka wartości, które, ze względu na ich rangę w gospodarowaniu przestrzenią (np. interes publiczny, wymagania ochrony środowiska, wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków) i znaczenie dla jej użytkowników (np. prawo własności, wymagania ochrony zdrowia, bezpieczeństwo ludzi i mienia) można zaliczyć do kategorii zasad ogólnych. Zasadę zrównoważonego rozwoju należałoby umiejscowić jednak wyżej od pozostałych ze względu na to, że jest: po pierwsze, umocowana konstytucyjnie (art. 5 Konstytucji RP)<sup>4</sup>, po drugie, proklamowana na gruncie międzynarodowym<sup>5</sup>, po trzecie, (łącznie z zasadą ładu przestrzennego) usytuowana w początkowej części ustawy, w art. 1 u.p.z.p., stanowiąc centralny punkt odniesienia w poprawnym określeniu zadań i celów planowania przestrzennego. Adresatami tej zasady są organy właściwe w sprawach podejmowania rozstrzygnięć planistycznych, czyli naczelne organy administracji rządowej oraz organy administracji samorządowej na poziomie województwa i gminy, przy czym największy ciężar urealnienia zrównoważonego rozwoju przestrzeni spoczywa na gminie.

Wśród zasad ogólnych planowania przestrzennego można wyróżnić zasady mające ustawową definicję i zasady zawierające tzw. pojęcia niedookreślone, to jest terminy o zmiennej charakterystyce, podlegające każdorazowo redefinicji i ocenie. Należy w tym miejscu zauważyć, że pojęcia te znajdują się zarówno w samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i w innych aktach prawnych, do których odsyła u.p.z.p. Zrównoważony rozwój należy do tych, które mają definicję legalną, u.p.z.p. odwołując się do zasady zrównoważonego rozwoju, nawiązuje do definicji zawartej w art. 3, pkt 50 ustawy — Prawo ochrony środowiska<sup>6</sup>. Zasada zrównoważonego rozwoju stanowi — w myśl art. 71 tej ustawy — podstawę do sporządzania i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

---

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. R. Paczuski, *Zaczęło się w ONZ. Zrównoważony rozwój zadaniem współczesnego państwa — rola polityki i prawa w jego realizacji*, „Ekoprofit” 1998, nr 7/8, s. 30. Koncepcja ta została rozwinięta na konferencji ONZ *Środowisko i rozwój* — UNCED (*United Nations Conference on Environment and Development*), która odbyła się w dniach 3–14 czerwca 1992 r. w Rio de Janeiro.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232, ze zm., zwana dalej p.o.ś.

## Wokół pojęcia zrównoważonego rozwoju

O zrównoważonym rozwoju napisano już wiele<sup>7</sup>, a w literaturze wypracowano kilka sposobów tłumaczenia angielskiego terminu *sustainable development*, np.: rozwój trwały<sup>8</sup>, rozwój zrównoważony<sup>9</sup>, ekorozwój<sup>10</sup>, rozwój ciągły<sup>11</sup>, rozwój zintegrowany<sup>12</sup>, a także zrównoważony wzrost<sup>13</sup> i wzrost samopodtrzymujący się (permanentny)<sup>14</sup>. Pojęciem i ideą zrównoważonego rozwoju zajmuje się wiele dziedzin nauki, przede wszystkim nauka prawa międzynarodowego<sup>15</sup>, na której kanwie opiera się geneza tej zasady. Punktem przełomowym w posługiwaniu się pojęciem zrównoważonego rozwoju w naukach prawnych było uchwalenie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.<sup>16</sup>. Nieaktualne stały się bowiem inne tłumaczenia na język polski terminu „*sustainable development*” w języku prawnym<sup>17</sup>. Konstytucja RP dokonała jednak o wiele więcej niż tylko uporządkowania terminologicznego — zrównoważony rozwój jest odąd jedną z naczelných zasad

<sup>7</sup> Odnotać należy, że idea zrównoważonego rozwoju i jej miejsce w systemie prawnym doczekały się kompleksowej publikacji, zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009.

<sup>8</sup> Koncepcję trwałego rozwoju stworzono jako przeciwagę do koncepcji wzrostu gospodarczego, których negatywne długofalowe efekty ujawnione zostały w raportach Klubu Rzymskiego, zob. D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers, W.W. Behrens III, *Granice wzrostu*, Warszawa 1973.

<sup>9</sup> R. Paczuski, *op. cit.*, s. 30; *idem*, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 35; J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Wrocław 2000, s. 60.

<sup>10</sup> B. Poskrobko, *Teoretyczne aspekty ekorozwoju*, „*Ekonomia i Środowisko*” 1997, nr 1, s. 7 i n.; S. Kozłowski, *Droga do ekorozwoju*, Warszawa 1994; J. Ciechanowicz, *Zasada ekorozwoju w Konwencji o różnorodności biologicznej*, „*Państwo i Prawo*” 1997, nr 6, s. 42 i n.

<sup>11</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *Koncepcja „sustainable development” w prawie międzynarodowym*, „*Państwo i Prawo*” 1988, nr 8, s. 45 i n. Zdaniem Autorki określenie *sustainable development* jako ekorozwoju lub rozwoju zrównoważonego jest niefortunne i źle oddaje istotę problemu. Odmienny pogląd prezentuje M. Sitek, której zdaniem termin „*sustainable development*” powinien być tłumaczony jako „rozwój zrównoważony”, argumentując to m.in. art. 5 Konstytucji, zob. M. Sitek, „*Sustainable development*” — *ciągły czy zrównoważony rozwój?*, artykuł polemiczny, „*Państwo i Prawo*” 1999, nr 2, s. 82–83.

<sup>12</sup> A. Chmielak, *Problemy badawcze teorii trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „*Ekonomia i Środowisko*” 1998, nr 2, s. 35.

<sup>13</sup> A. Budnikowski, *Dostosowanie polityki ochrony środowiska w Polsce do wymogów Unii Europejskiej*, Warszawa 1997, s. 5.

<sup>14</sup> Takie określenie pojawiło się pod koniec lat osiemdziesiątych w teorii ekonomii i polityce gospodarczej, zob. J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *op. cit.*, s. 60.

<sup>15</sup> M.M. Kenig-Witkowska, *op. cit.*, s. 45 i n.

<sup>16</sup> T. Zieliński, *Klauzule generalne w nowym porządku konstytucyjnym*, „*Państwo i Prawo*” 1997, nr 11–12, s. 134.

<sup>17</sup> K. Równy, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie wspólnotowym i polskiej rzeczywistości*, „*Przegląd Prawa Europejskiego*” 2000, nr 2, s. 66–67.

ustroju RP, który w ten sposób otworzył się na równorzędne traktowanie racji społecznych, gospodarczych i środowiskowych.

Jako zasada, u której podstaw tkwi rozwój gospodarczy z poszanowaniem wymagań ochrony środowiska i założenie oszczędnej eksploatacji zasobów naturalnych, podlega interpretacji w naukach ekonomicznych<sup>18</sup> i naukach prawnych, przede wszystkim zaś w prawie ochrony środowiska<sup>19</sup>. Nie słabnie też zainteresowanie zasadą zrównoważonego rozwoju w naukach urbanistycznych i gospodarce przestrzennej. Instrumenty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego są, a przynajmniej powinny być, głównym instrumentem zrównoważonego rozwoju przestrzeni, ich dysponentami zaś jest administracja publiczna. Można powiedzieć, że zrównoważony rozwój to zbiór ogólnych, pożądanych wartości, którymi powinny się kierować podmioty lub grupy podmiotów w celu zapewnienia rozwoju gospodarki i optymalnych warunków życia, ładu społecznego i zachowania ochrony środowiska naturalnego obecnie i w przyszłości. Wartości te powinny stać się udziałem podmiotów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne.

W planowaniu przestrzennym zrównoważony rozwój ma stanowić centralny punkt odniesienia dla rozstrzygnięć planistycznych, normatywnych i indywidualnych. Celem nadrzędnym powinien być zintegrowany z zasadą zrównoważonego rozwoju ład przestrzenny, przy jednoczesnym wskazaniu na konsekwentne, oszczędne korzystanie i eksploataowanie zasobów środowiskowych. Cel ten nie dla wszystkich grup podmiotów jest jednakowo ważny. O ile wykonawcom prawa, czyli administracji planistycznej, powinno zależeć na urealnieniu zasady zrównoważonego rozwoju w toku działań planistycznych, o tyle znacznie trudniej jest wyegzekwować zachowania w duchu zrównoważonego rozwoju od potencjalnych inwestorów czy deweloperów. Wśród użytkowników przestrzeni warto podjąć próbę podnoszenia świadomości społecznej w kontekście upowszechniania idei zrównoważonego rozwoju. W pojęciu zrównoważonego rozwoju istotny jest też element sprawiedliwości międzygeneracyjnej. Przestrzeń, która jest dobrem ograniczonym, należy użytkować (i zagospodarowywać) z uwzględnieniem potrzeb nie tylko aktualnych, lecz także przyszłych. Instrumenty pla-

<sup>18</sup> H. Rogall, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Teoria i praktyka*, Poznań 2010; T. Żylicz, *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa 2004; *Podstawy ekonomii środowiska i zasobów naturalnych*, red. B. Fiedor, Warszawa 2002.

<sup>19</sup> Bogactwo literatury w tej dziedzinie prawa pozwala na wskazanie niektórych tylko pozycji: J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003; J. Ciechanowicz-McLean, *Ochrona środowiska w działalności gospodarczej*, Warszawa 2003, s. 13 i n.; Z. Bukowski, *op. cit.* W literaturze podkreśla się, że nakaz uwzględniania zasady zrównoważonego rozwoju zakłada konieczność zachowania równowagi pomiędzy wszystkimi elementami składającymi się na środowisko, w którym bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokajanie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń. J. Sommer, [w:] W. Radecki, J. Sommer, W. Szostek, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wybrane przepisy wykonawcze. Komentarz*, Wrocław 1995, s. 12.

nowania przestrzennego, dzięki swojej specyfice i perspektywie czasowej oraz oddziaływaniu „na przyszłość”, są predysponowane do zarządzania przestrzenią z uwzględnieniem tego elementu. Postulat zrównoważonego rozwoju zależy też w dużej mierze od rzetelnie przygotowanej administracji planistycznej i od aktywności obywatelskiej.

Przedmiotem niniejszego opracowania nie jest wyłącznie odniesienie tego pojęcia do problematyki planowania przestrzennego<sup>20</sup>, ale odpowiedź na pytanie, czy i w jaki sposób zasada zrównoważonego rozwoju może stanowić tło dla powstania konfliktów w zagospodarowaniu przestrzennym. Przestrzeń jest miejscem integracji czynników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych, stanowiących filar zrównoważonego rozwoju. Kiedy czynniki te się nie równoważą, dochodzi do sytuacji konfliktu. Wstępnym etapem gospodarowania przestrzenią jest planowanie przestrzenne, skutkiem zaś — jej zagospodarowanie. Jak zauważa J. Stelmasiak, gospodarowanie przestrzenią jest powiązane z korzystaniem ze środowiska, ponieważ przestrzeń stanowi swoiste tło zjawisk, które niosą z sobą z jednej strony zagrożenia dla środowiska, a z drugiej są w niej realizowane konieczne działania ochronne wobec środowiska<sup>21</sup>. W praktycznej realizacji zasady zrównoważonego rozwoju duże znaczenie ma właściwe wykorzystanie zarówno walorów ekonomicznych przestrzeni, które również same w sobie stanowią wartość planowania przestrzennego, jak i wymagań ochrony środowiska. Oprócz tych wartości występuje jeszcze trzeci filar zrównoważonego rozwoju — społeczeństwo, które — jako bliżej nieokreślona grupa społeczna — może oczekiwać od organów władzy publicznej dostarczania dóbr infrastruktury technicznej i społecznej, a także wysokiego poziomu ochrony środowiska. Ich ważenie wymaga od podmiotów publicznych nieustannego wartościowania oraz oceny terenów pod względem przydatności do określonych celów. Gospodarkę przestrzenną należy prowadzić możliwie efektywnie pod względem ekonomicznym, czyli na tych terenach, gdzie jest to ekonomicznie uzasadnione, a jednocześnie nie wiąże się z uciążliwościami dla osób trzecich lub innych wartości (np. ochrony środowiska lub zabytków), należy umożliwić inwestowanie. Z kolei tam, gdzie mamy do czynienia z obszarem cennym pod względem przyrodniczym, organ powinien uruchomić wszelkie możliwe i dostępne na podstawie u.p.z.p. i innych aktów normatywnych środki ochronne. W planowaniu przestrzennym na tle tych wartości, czyli rozwoju ekonomicznego i ochrony środowiska, dochodzi do niekorzystnych zjawisk o charakterze sporu czy konfliktu.

Aby udzielić odpowiedzi na postawione wyżej pytanie, należy sięgnąć do istoty zrównoważonego rozwoju, obrazowo przedstawianej za pomocą trzech za-

<sup>20</sup> M. Woźniak, *Zrównoważony rozwój jako strategia definiująca nowoczesne gospodarowanie przestrzenią w Polsce*, „Ekonomia i Prawo” VII, 2011, s. 129 i n.

<sup>21</sup> J. Stelmasiak, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako prawny środek ochrony środowiska*, Lublin 1994, s. 20–21; *idem*, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013, s. 11.

zębających się kół, w których znajdują się podstawowe wartości współczesnego rozwoju: społeczeństwo, gospodarka i środowisko. Możliwość takiego traktowania zrównoważonego rozwoju dostrzega B. Poskrobko<sup>22</sup>. Autor przedstawia te relacje za pomocą trzech okręgów: jeden symbolizuje społeczeństwo, drugi gospodarkę, a trzeci środowisko. Eliminacja jednego z tych okręgów — podsystemów (np. środowiska z powodu nadmiernej degradacji) — powoduje rozpad dwóch pozostałych.

## Zjawisko konfliktu przestrzennego na tle zasady zrównoważonego rozwoju

Gospodarowanie przestrzenią jest obszarem konfliktogennym, uczestnicy procesu planistycznego lub inwestycyjnego mają nierzadko sprzeczne interesy. U podstaw pojęcia konfliktu tkwi nie tylko wzajemne wykluczanie się wartości, lecz także ich swoista nietożsamość. Najwyższym stadium konfliktu okazuje się sytuacja, w której interes jednostki utrudnia wykonanie interesu publicznego<sup>23</sup>. Stronami konfliktu w zagospodarowaniu przestrzennym mogą być organy administracji oraz właściciele nieruchomości, potencjalni inwestorzy lub inne podmioty zamierzające zrekonstruować swój interes prawny. Uczestnikami tego rodzaju konfliktu są często organizacje społeczne (głównie ekologiczne), które usurpują sobie prawo do występowania w roli tradycyjnie przypadającej organowi administracji publicznej, czyli strażnika interesu publicznego, występując często w interesie ochrony środowiska. W sferze planowania i zagospodarowania przestrzennego mamy do czynienia najczęściej z konfliktem interesów występującym jako konflikt między interesem publicznym a interesem indywidualnym lub konflikt w obrębie samego interesu publicznego.

Odwołując się do koncepcji trzech okręgów (w jednym znajduje się środowisko, w drugim społeczeństwo, a w trzecim gospodarka), dodajmy, iż będzie chodziło o gospodarkę przestrzenną, której narzędziami prawnymi są instrumenty planowania przestrzennego. Na tym tle mamy do czynienia z trzema rodzajami relacji, w których obrębie może dochodzić do sytuacji konfliktowych: pierwszym jest relacja na linii gospodarka przestrzenna–środowisko, drugim gospodarka przestrzenna–społeczeństwo, a trzecim środowisko–społeczeństwo.

<sup>22</sup> B. Poskrobko, *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>23</sup> W tej sytuacji dochodzi do tzw. zupełnej nietożsamości interesów, zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno — prawne*, Lublin 1991, s. 221 i n.

## Gospodarka przestrzenna a środowisko

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj relacji, to zagospodarowanie przestrzeni, któremu towarzyszy rozbudowa infrastruktury komunikacyjnej, technicznej i społecznej, nie jest obojętne dla środowiska i jego stanu. Jednocześnie wymagania ochrony środowiska i gospodarki wodnej jako wartości ujęte w art. 1 u.p.z.p. winny być respektowane w procesach planistycznych. Organy administracji publicznej w planowaniu przestrzennym, będąc strażnikiem interesu publicznego, władne są dokonywać gradacji potrzeb w każdym przypadku stosowania prawa i przeciwdziałać niepożądanym ingerencjom w środowisko. W obowiązującym systemie ochrony wartości przyrodniczych, ukierunkowanym na zasadę prewencji i przezorności, kolizje przyrodniczo-przestrzenne są zjawiskiem dość powszechnym.

Na gruncie obowiązującego prawa zabezpieczenie wymagań ochrony środowiska w gospodarowaniu przestrzenią znajduje odbicie w proceduralnych i materialnoprawnych instrumentach planowania. Uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym ujęte jest w postaci zasady ogólnej prawa ochrony środowiska, w art. 8 p.o.ś., który formułuje zasadę integracji ochrony środowiska z politykami sektorowymi. W myśl tej zasady wszelkie dokumenty planistyczne o charakterze planów, programów lub strategii (a zatem także akty planowania przestrzennego) powinny uwzględniać wymagania ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju.

Zagadnienia ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym są regulowane w prawie polskim dwutorowo: z jednej strony są to przepisy wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z drugiej zaś z ustawy — p.o.ś. i innych ustaw „środowiskowych”<sup>24</sup>. Wymienione ustawy stanowią najważniejsze materialnoprawne podstawy wymogów ochrony środowiska w planowaniu przestrzennym, jednak nie wyczerpują tego katalogu. Podstawowe znaczenie mają przepisy ustawy — p.o.ś., a konkretnie dział VII dotyczący ochrony środowiska w zagospodarowaniu przestrzennym i przy realizacji inwestycji.

Zagadnienia związane z ochroną środowiska muszą być brane pod uwagę przy formułowaniu aktów planistycznych, przede wszystkim na poziomie gminy, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 10 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.p.z.p.), w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15, ust. 2, pkt 2, 3, i 4 u.p.z.p.) oraz na obszarach realizowania inwestycji celu publicznego, na których nie uchwalono planu miejscowego (art. 54

<sup>24</sup> Np. ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.; ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. — Prawo wodne, tekst jedn. z 2012 r., poz. 145 ze zm.; ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

u.p.z.p.). Organom gminy w sferze planowania przestrzennego wyznaczono — w rozumieniu art. 3 pkt 32 ustawy p.o.ś. — główną rolę w utrzymaniu równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami, w szczególności przez branie pod uwagę w aktach planowania przestrzennego między innymi obszarów występowania złóż kopalin, uwzględnianie gospodarki wodnej, gospodarki odpadami i gospodarki rolnej, urządzenie terenów zieleni, zapewnienie walorów krajobrazowych środowiska, uwzględnianie potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi czy ochrony przed hałasem. Choć gmina jest głównym ogniwem planowania, to również w planach zagospodarowania przestrzennego województw uwzględnia się obszary występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż, a także konieczność ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej (art. 72, ust. 7 w zw. z art. 72, ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy — p.o.ś.).

Tłem konfliktów mogą być ograniczenia, które występują w zagospodarowaniu przestrzennym ze względu na ochronę środowiska. Wpisują się one w kategorię obszarów (stref) specjalnych<sup>25</sup>. Obszar specjalny charakteryzuje się tym, że obowiązuje na nim swoisty reżim publicznoprawny, związany z realizacją określonego celu publicznego, a jego ustanowienie przybiera formę aktu władczego organu władzy publicznej<sup>26</sup>. Mogą to być zarówno obszary zagrożone (np. obszary ograniczonego użytkowania lub strefy przemysłowe), obszary cenne przyrodniczo lub uzdrowiskowo lub inne obszary, np. związane z tworzeniem stref ochronnych ujęć wody<sup>27</sup>. Konstrukcja obszaru specjalnego jest przy tym niezależna od podziału terytorialnego państwa<sup>28</sup>. Motywacją do wyodrębnienia obszarów specjalnych jest zawsze interes publiczny związany z ochroną podstawowych wartości, jak: życie, zdrowie, środowisko lub bezpieczeństwo publiczne. Istnienie określonego publicznoprawnego reżimu obszarów specjalnych nie wyklucza (a nawet dopuszcza) ograniczenia praw i wolności jednostki, jeśli tylko w ten sposób może być wypełniona treść interesu publicznego. Realizacja celu utworzenia obszaru specjalnego w zakresie ochrony środowiska musi więc uwzględniać

---

<sup>25</sup> Interesującą pracę na temat relacji pomiędzy interesem indywidualnym a interesem publicznym w ochronie środowiska w obszarze specjalnym przedstawił J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny w ochronie środowiska w obszarze specjalnym o charakterze ekologicznym*, Rzeszów 2013. Na temat obszarów specjalnych w prawie administracyjnym zob. też L. Zacharko, *Wybrane refleksje nad istotą strefy specjalnej w prawie administracyjnym, jej rodzajami i implikacjami w sferze skutków prawnych*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 786–794.

<sup>26</sup> Por. J. Rotko, *Prawo wodne z komentarzem*, Wrocław 1999, s. 185.

<sup>27</sup> Wymienione wyżej trzy kategorie obszarów specjalnych powstały na kanwie nieobowiązującej już ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z 1980 r. (art. 3a). Zob. szerzej na ten temat *Prawo ochrony i kształtowania środowiska z komentarzem*, red. J. Sommer, Wrocław 1999.

<sup>28</sup> M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, „*Studia Iuridica*” I, 1974, s. 61.



również uwarunkowania dotyczące zasady proporcjonalności, wykraczające poza rozumienie pojęć „interes społeczny” i „słuszny interes obywateli”<sup>29</sup>.

Pojęcie obszaru specjalnego jest też związane z kształtowaniem zjawisk urbanistycznych i zagospodarowania przestrzennego<sup>30</sup>. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz wydawanej w sytuacji braku planu miejscowego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w myśl art. 73 ustawy p.o.ś. ograniczenia wynikające z: ustanowienia form ochrony przyrody, utworzenia obszarów ograniczonego użytkowania lub stref przemysłowych, wyznaczenia obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją, ustalenia w trybie przepisów ustawy — Prawo wodne warunków korzystania z wód regionu wodnego i zlewni oraz ustanowienia stref ochronnych ujęć wód, a także obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych.

Organy administracji odpowiedzialne za rozstrzygnięcia planistyczne każdorazowo na podstawie norm prawa materialnego dokonują rekonstrukcji treści interesu publicznego i — kiedy to konieczne — rozstrzygają konflikty interesów. Ograniczenia związane z tworzeniem i funkcjonowaniem obszarów specjalnych mogą ingerować w sferę interesu indywidualnego. Zadaniem organu jest czuwać, aby przy tworzeniu obszaru specjalnego (np. lotniska) nie doszło do naruszenia sfery praw i wolności obywatelskich. Istotne jest przy tym, że wszelka działalność, nie wyłączając działalności gospodarczej, podejmowana na terenie obszaru specjalnego nie może być prowadzona w kolizji z zakazami obowiązującymi w jego obrębie, które wprowadził akt tworzący dany obszar, lub z zakazami obowiązującymi z mocy prawa<sup>31</sup>.

Ochrona środowiska w planowaniu przestrzennym oprócz materialnoprawnych ograniczeń ma wymiar proceduralny, który sprowadza się do obowiązku przeprowadzenia — w przewidzianych przez prawo przypadkach w odniesieniu do określonych ustawowo planów i programów — strategicznej oceny oddziaływania na środowisko (dalej: s.o.o.ś.)<sup>32</sup>. Pierwsze przepisy dotyczące s.o.o.ś. zawierała nieobowiązująca już ustawa z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzen-

<sup>29</sup> J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 29.

<sup>30</sup> Taki nurt występuje w nauce francuskiej, zob. *Gmina w wybranych państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jeżewski, Wrocław 1995, s. 158 i n.

<sup>31</sup> Np. art. 73, ust. 3 ustawy p.o.ś., w świetle którego w granicach administracyjnych miast oraz w obrębie zwartej zabudowy wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zagrożenie wystąpienia poważnych awarii. Zob. J. Stelmasiak, *Interes indywidualny a interes publiczny...*, s. 7–8.

<sup>32</sup> Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko ma podstawy w prawie unijnym w dyrektywie 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r., w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. UE L 197/30 z 21 lipca 2001 r., s. 157, zwanej dyrektywą SEA. W prawie międzynarodowym zaś wymóg przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko przewidziano w protokole do Konwencji z Espoo, podpisanym w Kijowie dnia 21 maja 2003 r., Dz. Urz. WE 2008/871/WE.

nym, która — w art. 10 ust. 2 — przewidywała obowiązek sporządzenia prognozy skutków wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze<sup>33</sup>. Obecnie — w świetle art. 46, ust.1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko<sup>34</sup> — przeprowadzenia s.o.o.ś. wymagają między innymi projekty: koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ocena planów i programów oddziaływania na środowisko jest jednym z podstawowych narzędzi planowania ochrony środowiska, wpisującym się w pełni w zasadę zrównoważonego rozwoju<sup>35</sup>. Jej celem jest dostarczenie organowi administracji publicznej informacji, czy i w jaki sposób dany dokument strategiczny (np. plan miejscowy) wpływa na środowisko, przy czym środowisko jest tu rozumiane nie tylko jako środowisko przyrodnicze, lecz także jako środowisko społeczne. Służy zatem do identyfikacji — jeszcze na etapie planowania — zagrożeń dla środowiska i minimalizowania ich potencjalnych oddziaływań na nie. Istotną cechą s.o.o.ś. jest to, iż dostarcza ona podstaw umożliwiających wywieranie wpływu na wcześniejszym etapie, to jest podczas opracowywania planów i programów stanowiących często podstawę późniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych.

## Gospodarka przestrzenna a społeczeństwo

Kolejnym typem relacji na tle zrównoważonego rozwoju jest relacja na linii gospodarka przestrzenna–społeczeństwo, wyrażająca się przede wszystkim w modelowych sposobach partycypacji społecznej. U.p.z.p. reguluje kilka sposobów włączenia się społeczeństwa w zagospodarowanie przestrzeni, jednak zakres uprawnień właścicieli i innych użytkowników przestrzeni w sferze ochrony

---

<sup>33</sup> W nauce prawa podkreśla się, że była to ukryta pod dość niezgrabną nazwą pionierska próba wprowadzenia do polskiego systemu prawnego instytucji strategicznych ocen oddziaływania na środowisko. Zob. J. Jendrośka, *Ocena oddziaływania na środowisko (OOŚ), Fachowa ekspertyza czy procedura z udziałem społeczeństwa. Sytuacja w Polsce na tle tendencji światowych*, Wrocław 1997, s. 74. Dopiero ustawa z 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku oraz ocenach oddziaływania na środowisko (obecnie nieobowiązująca) wprowadziła do polskiego systemu prawnego instytucję oceny oddziaływania na środowisko planów i programów.

<sup>34</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.

<sup>35</sup> Por. J. Rączka, *System OOŚ w procesie przemian*, „Problemy Ocen Środowiskowych” 2008, nr 1(40), s. 6. Zdaniem tego autora ocena oddziaływania na środowisko przeprowadzana na etapie sporządzenia planów i programów pozwala na kompleksową analizę zagadnień i oddziaływań środowiskowych i sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

interesu indywidualnego jest raczej ograniczony i sprowadza się do trzech punktów: wniosków do przyszłego projektu, dyskusji publicznej i uwag do już istniejącego projektu planu miejscowego. Każdy z nich ma inny charakter prawny, odmienną siłę oddziaływania na kształt przyszłego dokumentu i różny moment czasowy w toku procedury planistycznej. Tym, co łączy wymienione trzy środki prawne, jest ich niewielkie znaczenie, jeśli chodzi o ochronę interesu indywidualnego. Można to wprawdzie przypisać niskiemu, na ogół, poziomowi troski o ład przestrzenny, małej znajomości prawa, brakowi dobrych nawyków obywatelskich, ale trudno oprzeć się wrażeniu, że i u.p.z.p. nie gwarantuje podmiotom uczestniczącym w procesie planistycznym właściwego poziomu ochrony. Co się tyczy wniosków, to mogą zawierać postulaty wprowadzenia określonych ustaleń w przyszłym projekcie (np. zmiana granic obszaru objętego planem), przy czym nie polegają na kwestionowaniu treści uchwały o przystąpieniu do sporządzenia aktu, gdyż akt ten nie zawiera jeszcze żadnych merytorycznych rozstrzygnięć. Słabość tego instrumentu wyraża się w tym, że wprawdzie organ wykonawczy gminy ma obowiązek rozpatrzenia wszystkich wniosków do planu i poinformowania wnioskodawców o sposobie rozpatrzenia wniosku, to nie jest zobligowany do ich uwzględnienia. W razie nieuwzględnienia wnioskodawcy nie przysługuje przy tym prawo do administracyjnej i sądowej weryfikacji.

Jedną z możliwości udziału lokalnej społeczności w procesie planistycznym<sup>36</sup> jest dyskusja publiczna. U.p.z.p. nie zawiera definicji dyskusji publicznej ani też nie określa bliżej, w jaki sposób ma być ona prowadzona. Mogą brać w niej udział wszelkie podmioty zainteresowane ustaleniami planistycznymi: organy administracji, mieszkańcy gminy, osoby niezamieszkałe na danym terenie, przedstawiciele środowisk, osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, organizacje społeczne i inne podmioty. Pozycja dyskusji publicznej jest dość słaba, ponieważ jej ustalenia podlegają jedynie zaprotokołowaniu, a nie obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez organ. Warto też rozważyć przesunięcie dyskusji na wcześniejszy etap prac planistycznych, gdyż prowadzenie dyskusji z udziałem społeczeństwa po sporządzeniu i uzgodnieniu projektu stwarza jedynie pozory partycypacji społecznej.

Ostatni spośród instrumentów udziału społecznego to uwagi, których składanie co do przyjętych w projekcie ustaleń i rozwiązań stanowi prawo każdego oby-

---

<sup>36</sup> Dotyczy ona zarówno rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego, jak i rozwiązań przyjętych w projekcie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na etapie sporządzenia studium dzięki uczestnictwu w dyskusji publicznej polityka przestrzenna gminy ma szansę zyskać większe poparcie i w związku z tym rodzić mniej konfliktów w fazie jej realizacji, natomiast na etapie sporządzania planu miejscowego wzbogaca ona spektrum instrumentów demokracji uczestniczącej. Zob. M. Micińska, *Partycypacja publiczna w procesie inwestycyjnym w świetle zasady demokracji uczestniczącej*, „Przegląd Legislacyjny” 2005, nr 3–4 (49–50), s. 67; zob. też W. Siemiński, *Dyskusja publiczna w planowaniu przestrzennym*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 34 (3–4), s. 31–45.

watela, w tym właściciela nieruchomości. Ustawa nie wymaga przy tym szczególnej legitymacji materialnoprawnej i wykazania istnienia lub naruszenia interesu prawnego wnoszącego uwagę. W odróżnieniu od wniosków w uwagach można krytycznie ustosunkować się do merytorycznych ustaleń zawartych w projekcie aktu planistycznego lub wskazywać kierunki rozwiązań alternatywnych (art. 18 pkt 1 u.p.z.p.). Uwagi nie podważają założeń projektu, mogą być rozpatrywane przez organ, ale nie są przekazywane radzie gminy. Kwestionowaniu może podlegać zarówno treść projektu, jak i wybór skali rysunku planu, zgodność map i danych ze stanem faktycznym czy sposób redakcji tekstu. Rozpatrujący uwagi organ wykonawczy gminy ma prawo uwzględnić je lub nie, przy czym listę nieuwzględnionych uwag ma obowiązek przedstawić radzie gminy (art. 11, pkt 12, art. 12 ust. 1 i art. 17 pkt 14 u.p.z.p.).

Ustawodawca, jak się wydaje, ustanowił niewystarczający standard ochrony interesu indywidualnego, a istniejące instrumenty ochrony interesu indywidualnego nie tworzą skutecznych gwarancji ochrony praw podmiotowych. Zgodnie z art. 7 u.p.z.p. rozstrzygnięcia wójta, burmistrza, prezydenta miasta o nieuwzględnieniu wniosków i uwag dotyczących projektów nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego. Wprawdzie — jak stwierdza NSA<sup>37</sup>, odwołując się do wykładni systemowej i celowościowej przepisu art. 7 u.p.z.p. — intencją ustawodawcy było usprawnienie procesu planistycznego i wyeliminowanie możliwości skarżenia poszczególnych rozstrzygnięć wydawanych na różnych etapach procesu planowania przestrzennego, jednak trudno oprzeć się wrażeniu, że mamy do czynienia ze swoistym regresem w ochronie interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym<sup>38</sup>. Postulować należy zatem zmianę funkcji uwag składanych na etapie sporządzania planu miejscowego. Przesłanki odrzucenia uwag przez właściwy organ winny być szczegółowo przedstawione w uzasadnieniu planu miejscowego, a odrzucenie lub częściowe nieuwzględnienie składanych uwag winno tworzyć po stronie wnioskodawcy prawo do skargi na uchwalony i opublikowany (obowiązujący) plan do sądu administracyjnego.

Realne możliwości uczestnictwa obywateli w planowaniu przestrzennym nie pokrywają się z postulatem, iż partycypacja społeczna to udział obywateli

<sup>37</sup> Postanowienie NSA z dnia 10 marca 2008 r., II OSK 290/08, Legalis.

<sup>38</sup> Warto odnotować, że uwagi do projektu planu miejscowego zastąpiły protesty i zarzuty istniejące pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. Choć z treści art. 18 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że uwagi odpowiadają swym charakterem protestom, to aktualnie brakuje odpowiednika instytucji zarzutu. Zarzut mógł wnieść każdy, czyj interes prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłożonym do publicznego wglądu. Zarzut podlegał rozpatrzeniu przez organ gminy sporządzający projekt, a w razie jego nieuwzględnienia przedstawiany był radzie gminy. Rada gminy mogła go — w drodze uchwały — odrzucić lub uwzględnić. Według art. 24 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wnoszący zarzut mógł zaskarżyć uchwałę o odrzuceniu zarzutu w całości lub w części do sądu administracyjnego. Do czasu rozstrzygnięcia skargi przez sąd rada gminy nie mogła uchwalić planu miejscowego.

w zarządzaniu sprawami społeczności. Planowanie przestrzenne to proces trudny, a syndrom NIMBY (*not in my back yard* — „nie na moim podwórku”) staje się coraz silniejszy, z kolei nadużycia władztwa planistycznego potęgują jeszcze większe problemy w zagospodarowaniu. W założeniu udział społeczny ma zapobiegać konfliktom i do pewnego stopnia taką rolę pełni. W celu usprawnienia udziału społecznego postulować należy np. zwiększenie dostępu do informacji o przystąpieniu do sporządzenia planu oraz poprawę przejrzystości tekstu i rysunku planu. Informacja o przystąpieniu do sporządzenia planu powinna dotrzeć do wszystkich zainteresowanych przed sporządzeniem projektu, tymczasem właściciele nieruchomości dowiadują się o tym na tyle późno, że formalny udział w procedurze planistycznej nie jest możliwy.

## Środowisko a społeczeństwo

Zasada zrównoważonego rozwoju jest tłem relacji pomiędzy środowiskiem a społeczeństwem. Ten typ relacji może być również określony mianem udziału społecznego w ochronie środowiska, którego celem jest podnoszenie społecznej świadomości zagadnień ochrony środowiska. Udział społeczny polega na tym, że organy administracji właściwe do wydania decyzji lub opracowania projektów dokumentów zapewniają możliwość udziału społeczeństwa odpowiednio przed wydaniem tych decyzji lub ich zmianą oraz przed przyjęciem tych dokumentów lub ich zmianą. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy udział społeczny jest wymagany przepisami prawa. Mówiąc o udziale społeczeństwa w postępowaniach z zakresu ochrony środowiska, należy mieć na uwadze, że udział ten ustawa gwarantuje społeczeństwu w ściśle określone formach, nie mogą one jednak stanowić źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 28 KPA, dającego poszczególnym członkom społeczeństwa przymioty strony<sup>39</sup>. Udział społeczny w ochronie środowiska sprowadza się do trzech elementów: podejmowania ważniejszych decyzji administracyjnych dotyczących środowiska, uchwalania dokumentów strategicznych mających znaczenie dla środowiska oraz uchwalenia ustaw i rozporządzeń mających znaczenie dla środowiska. Zagadnienie to jest bardzo obszerne i jego omówienie wykracza poza ramy opracowania.

W obrębie tej relacji można zaobserwować wiele sytuacji konfliktowych, które odnoszą się do zagospodarowania terenu. W polskim prawie administracyjnym podkreśla się, że korzystanie z dóbr przyrody traktuje się — obok prawa własności — jako jedno z najczęściej występujących źródeł konfliktów<sup>40</sup>. Kon-

<sup>39</sup> Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 19 stycznia 2012 r., II SA/Ke 831/11, Legalis.

<sup>40</sup> Np. M. Zdyb, analizując źródła konfliktów między interesem publicznym a interesem indywidualnym, stwierdza, że ochrona środowiska i planowanie przestrzenne należą do dziedzin naj-

flikty mogą dotyczyć dostępu do zasobów i walorów środowiskowych lub też nie wiązać się bezpośrednio ze środowiskiem przyrodniczym, ale na to środowisko oddziaływać, np. konflikty związane z dostępem do infrastruktury technicznej. Konflikty na tym tle dotyczą realizacji z jednej strony zadań związanych z ochroną środowiska, przyrody i krajobrazu, z drugiej zaś zadań inwestycyjnych, np. budowli hydrotechnicznych, regulacji cieków, eksploatacji kopalni lub infrastruktury drogowej. Zarzewie konfliktów przestrzennych stanowi realizacja obiektów liniowych oraz budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego oraz zakładów o znacznej uciążliwości<sup>41</sup>. Reperkusje społeczne wywołuje też lokalizacja ferm wiatrowych lub obiektów o wysokiej uciążliwości zapachowej (np. ferm drobiu czy obiektów przeznaczonych do hodowli zwierząt gospodarskich na dużą skalę).

Należy podkreślić, że każdy teren ma swoje określone cechy i specyfikę. Niektóre obszary cenne przyrodniczo mogą być — pod pewnymi warunkami — gospodarczo wykorzystywane. Przykładem wpisującym się w ideę zrównoważonego rozwoju są obszary Natura 2000, na których z pewnymi wyjątkami dozwolona jest działalność gospodarcza<sup>42</sup>. Jednak i w tym wypadku możliwe są konflikty między funkcją ekologiczną (ochronną) a funkcją gospodarczą w zakresie gospodarki rolnej, leśnej czy wodnej. Warto podkreślić, że na obszarach tych dominują funkcje ekologiczne, a funkcje społeczno-gospodarcze są im podporządkowane.

W odniesieniu do relacji pomiędzy środowiskiem a społeczeństwem trudno o jednoznaczną ocenę, któremu z nich przyznać preferencje. Z zasady zrównoważonego rozwoju wynika obowiązek ich równoważenia. Społeczeństwo — jak zostało wskazane — ma możliwość włączania się w zagospodarowanie przestrzeni i ochronę środowiska, ale może to uczynić tylko w formach i procedurach przewidzianych przez prawo. Organy z kolei nie mogą arbitralnie przesądzić o wyższości jednego dobra nad drugim, będzie to możliwe dopiero w stosunku do określonej sytuacji prawnej i faktycznej. Podkreślić należy przy tym, że prawo ochrony środowiska nie służy wyłącznie celom ochronnym, lecz przede wszystkim poprawie jakości życia<sup>43</sup>. Instrumentem potwierdzającym powyższą regułę są oceny oddziaływania na środowisko, w których ocenia się wpływ przedsięwzięcia zarówno na stan wód, powietrza, gruntów, przyrody czy złóż kopalni, jak i na zdrowie i warunki życia ludzi.

---

bardziej konfliktogennych. Zob. M. Zdyb, *Prawny interes jednostki w sferze materialnego prawa administracyjnego. Studium teoretyczno-prawne*, Lublin 1991, s. 228.

<sup>41</sup> M. Górski, *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 434. Autor klasyfikuje przy tym przesłanki, na których oparte winno być rozstrzygnięcie konfliktu pomiędzy interesem publicznym a interesem indywidualnym.

<sup>42</sup> Szerzej na ten temat dział IV pt. *Działalność gospodarcza na obszarach Natura 2000*, [w:] *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, red. A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. Król, Szczecin-Lódź-Poznań 2013, s. 491 i n.

<sup>43</sup> Jakość życia jednak — jak podkreśla sąd administracyjny — nie jest kategorią prawną zdefiniowaną w ustawie. Zob. wyrok cytowany w przyp. 39.

## Podsumowanie

Zasada zrównoważonego rozwoju jest jedną z zasad, która z woli ustawodawcy legła u podstaw polskiego systemu planowania przestrzennego. Przez jej pryzmat należy odczytywać sens innych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, np. zasady uwzględniania interesu publicznego czy zasady uwzględniania ochrony środowiska i walorów ekonomicznych przestrzeni, a także interpretować pozostałe przepisy u.p.z.p.

Na tle realizacji tej zasady mogą powstawać konflikty przestrzenne, zwłaszcza w obszarze gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska. Pomiędzy tymi wartościami jest jeszcze trzecia — społeczeństwo, które ma określone oczekiwania wobec organów władzy publicznej zarówno w zakresie zapewnienia minimum ładu przestrzennego, potrzeb rozwojowych (miejsc pracy, nowych inwestycji), jak i w sferze powszechnego dostępu do środowiska (wód, lasów, przyrody) i korzystania z jego walorów. W tym celu ustawodawca wprowadził mechanizm udziału społecznego w procedurach i środowiskowych, i planistycznych.

Praktyczna realizacja zrównoważonego wykorzystania przestrzeni, czyli takiego korzystania, które w równym stopniu respektuje względy gospodarcze, środowiskowe i społeczne, spoczywa na organach administracji publicznej, właściwych do podejmowania normatywnych i indywidualnych rozstrzygnięć planistycznych w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, a także na sądach administracyjnych. W planowaniu przestrzennym należy ocenić, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania mogą oddziaływać na równowagę przyrodniczą i trwałość procesów przyrodniczych, ale również, jakie są potrzeby rozwojowe lokalnych społeczności. Istotne jest, by organy administracyjne, nadzorcze i sądy administracyjne nie traciły z pola widzenia zasady zrównoważonego rozwoju, starając się rozstrzygnąć konflikt z uwzględnieniem zarówno walorów ekonomicznych przestrzeni, wymagań ochrony środowiska, jak i potrzeb społecznych<sup>44</sup>.

W ustawodawstwie polskim, w którym omawiana zasada jest zasadą ustrojową, mającą definicję legalną, nie wypracowano skutecznych narzędzi zrównoważonego rozwoju i rozstrzygania konfliktów. Stan przestrzeni powinien być ustawicznie monitorowany przez pryzmat tej zasady i współwystępującej z nią zasady ładu przestrzennego. Konieczna jest też zakrojona na szerszą skalę akcja promująca zrównoważony rozwój i jego znaczenie dla poprawy jakości przestrzeni. To zadanie dla administracji publicznej posiadającej kompetencje związane z zagospodarowaniem przestrzennym i ochroną środowiska. Poprawa estetyki otoczenia i zagospodarowanie przestrzenne wolne od sytuacji konfliktowych nie powinno być tylko elementem „dobrych praktyk”, lecz ustawicznym działaniem administracji na każdym poziomie planowania przestrzennego.

<sup>44</sup> Por. M. Woźniak, *Zrównoważony rozwój jako strategia...*, s. 142.

# The principle of sustainable development as the background of the conflicts in spatial land planning

## Summary

The object of this study is an answer to the question of whether and how the principle of sustainable development can be the background for the emergence of conflicts in the spatial land planning. The space is a public good and the place of integration of economic, social and environmental factors, which are a pillar of sustainable development. When these factors are not in balance, there is a conflict situation. In the practice of the principles of sustainable development it is important to use both the economic advantages of space, environmental protection requirements and social expectations. Balancing these values requires public entities' continuous evaluation and assessment of areas in terms of their suitability for a particular purpose. Spatial planning should be carried out as efficiently as possible in economic terms, that is, in those areas where it is economically justified, while not associated with a nuisance to third parties or other values (e.g. environmental or historical) it should be allowed to invest. On the other hand, where there is a valuable area in terms of nature, the body should run all possible and available on the basis of generally applicable provisions protective measures. Unfortunately, in this field it comes to the adverse effects of a dispute or conflict.

To answer the question posed above, please refer to the essence of sustainable development, vividly depicted using three overlapping circles, which are the core values of contemporary development: society, economy and environment. Against this background, we have to deal with three types of relationships within which may occur conflict situations. The first line is the relation of spatial economy — environment, the second — land planning — society and third environmental society — society.

**Keywords:** sustainable development, spatial land planning, society, economy, environment