

Rozdział I. Klasyfikacja i przesłanki materialnoprawne tworzenia lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania

§ 1. Uwagi wprowadzające

Na kształt obszaru ograniczonego użytkowania tworzonego dla lotnisk mają wpływ unormowania międzynarodowe, regulacje unijne oraz uwarunkowania konstytucyjne. Te ostatnie są szczególnie widoczne w zasadzie zrównoważonego rozwoju oraz ograniczeniu prawa własności¹. Na gruncie prawa krajowego instytucją lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania jest instytucją administracyjnoprawną. Charakter administracyjnoprawny ma zarówno obszar ograniczonego użytkowania, jak i lotnisko. Warto zastanowić się nad istotą tego obszaru i podjąć próbę jego klasyfikacji. W pierwszej kolejności odniosę się do doktrynalnego pojęcia obszaru specjalnego, jako kategorii szerszej od będącej przedmiotem niniejszej monografii. Należy bowiem zauważyć, że obszar ograniczonego użytkowania jest zaliczany do jednego z licznych rodzajów obszarów specjalnych. Z zagadnieniem tym z kolei wiąże się ściśle ukształtowanie obszaru ograniczonego użytkowania jako wyjątku od zakazu przekroczenia standardów jakości środowiska. Ważne wydaje się także odniesienie się do relacji między tym obszarem a konstytucyjną zasadą zrównoważonego rozwoju.

Następnie podejmę próbę zdefiniowania pojęcia obszaru ograniczonego użytkowania, wskazania jego cech oraz celu wprowadzenia tej instytucji, mającej przecież charakter wyjątku.

¹ Do zasady zrównoważonego rozwoju odniosę się w niniejszym rozdziale, natomiast do ograniczenia prawa własności w rozdziale III.

Na klasyfikację obszaru ograniczonego użytkowania wpływa także przyporządkowanie aktu ustanawiającego ten obszar jako aktu stosowania lub stanowienia prawa. W tym kontekście rozważę to, czy uchwała tworząca obszar jest aktem prawa miejscowego.

Drugą część rozdziału poświęcę zagadnieniom materialnoprawnym – przesłankom utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania. Najpierw odniosę się do kwestii zaliczenia lotnisk do jednej z kategorii obiektów z art. 135 ust. 1 PrOchrŚrod, dla których tworzy się obszar ograniczonego użytkowania. Następnie zajmę się zagadnieniem niemożności dotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem obiektu, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, a także sposobem dokumentacji tego braku możliwości w postaci: przeglądu ekologicznego, postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko i analizy porealizacyjnej.

§ 2. Międzynarodowy i unijny aspekt lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania

Na kształt lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania w Polsce wpływają zarówno unormowania międzynarodowe, jak i regulacje unijne. Należy przy tym zaznaczyć, że problematyka związana z obszarem ograniczonego użytkowania tworzonego dla lotnisk jest w nich postrzegana przez pryzmat hałasu lotniczego.

Z zakresu regulacji międzynarodowej istotnym aktem jest przyjęte w 1969 r. przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego² wspólne stanowisko w sprawie międzynarodowego ujednoczenia metod wyliczania hałasu lotniczego w sąsiedztwie lotnisk. Organizacja ta wprowadziła także rezolucją A33/7 **pojęcie „zrównoważonego podejścia”**³ do zarządzania hałasem, ustanawiając w niej zasady polityki wobec sposobu rozwiązywania problemu hałasu samolotów, w tym międzynarodowe doradztwo dla portów lotniczych przy wprowadzaniu ograniczeń działalności w poszczególnych portach lotniczych. Koncepcja „zrówno-

² International Civil Aviation Organization (ICAO); <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/noise.aspx>; dostęp: 17.2.2019 r.

³ *Concept of a balanced approach*; https://www.icao.int/Meetings/AMC/MA/Assembly%2033rd%20Session/plugin-resolutions_a33.pdf; dostęp: 17.2.2019 r.

ważonego podejścia” do zarządzania emisją hałasu składa się z czterech głównych elementów i wymaga starannej oceny różnych możliwych rozwiązań kwestii zmniejszania hałasu, w tym zmniejszenia hałasu lotniczego u źródła, planowania przestrzennego oraz środków zarządzania, operacyjnych procedur minimalizowania hałasu oraz ograniczenia działalności, bez naruszania odnośnych zobowiązań prawnych, istniejących umów, obowiązującego ustawodawstwa oraz obowiązujących zasad polityki.

W 2002 r. Międzynarodowa Organizacja Lotnictwa Cywilnego wydała regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego terenów wokół lotnisk, a w 2006 r. normujące zagospodarowanie przestrzenne i zarządzanie w Unii Europejskiej. Z kolei w 2007 r. Organizacja uruchomiła projekt QLAIR (*Quality of Life in the Airport Regions*, tłum.: Jakość życia w regionach lotniskowych). Do projektu, prezentującego programy odszkodowań, opis najlepszych praktyk, innowacyjnych idei, minimalnych wymagań przystąpił m.in. Samorząd Województwa Mazowieckiego. Ogółem opracowanie objęło przeglądem 9 lotnisk europejskich, w tym lotnisko Chopina w Warszawie⁴.

Na gruncie regulacji wspólnotowej ograniczenia emisji hałasu dla cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych wprowadzała już dyrektywa Rady 80/51/EWG z 20.12.1979 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z samolotów poddźwiękowych⁵.

Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27.6.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne⁶ przewidywała pogłębioną analizę projektów dotyczących portów lotniczych oraz środki zmierzające do obniżenia poziomu hałasu.

⁴ A. Pióro, Ochrona przed hałasem lotniczym, Materiały szkoleniowe Projektu Eko-lotnisko współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej – Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Projektu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2015; Programy rekompensat w polityce łagodzenia negatywnych skutków funkcjonowania portów lotniczych, Quality of Life in the Airport Regions, Airport Regions Conference, Warszawa 2011, s. 4; http://mbpr.pl/user_uploads/image/PRAWE_MENU/WYDAWNICTWA/Inne%20wydawnictwa%20ksi%C4%85%C5%BC-kowe/qualair_1.pdf; dostęp: 17.2.2019 r.

⁵ Dz.Urz. UE L 18, s. 26 ze zm.

⁶ Dz.Urz. UE L 175, s. 40 ze zm.

Następnie dyrektywą Rady 89/629/EWG z 4.12.1989 r. w sprawie ograniczenia emisji hałasu z cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych⁷ ograniczono wpisy do rejestrów cywilnych statków powietrznych Państw Członkowskich tylko do tych samolotów, które spełniają normy określone w części II rozdział 3 tom 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie 2 (1988 r.). W ten sposób ustanowiono ściślejsze zasady ograniczania emisji hałasu z cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych.

Dyrektywa Rady 92/14/EWG z 2.3.1992 r. w sprawie limitów operacyjnych statków powietrznych objętych częścią II rozdział 2 tom 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie 2 (1988 r.)⁸ miała na celu ograniczenie eksploatacji cywilnych poddźwiękowych samolotów odrzutowych.

Krokiem do wyeliminowania najgłośniejszych statków powietrznych były: dyrektywa 2002/30/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.3.2002 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Wspólnoty⁹ i dyrektywa 2006/93/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. w sprawie określenia zasad wykonywania operacji przez samoloty objęte częścią II rozdział 3 tom 1 załącznika 16 do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, wydanie 2 (1988 r.)¹⁰. Dyrektywa 2002/30/WE nałożyła na państwa członkowskie obowiązek stosowania tzw. zrównoważonego podejścia do rozwiązywania problemów wynikających z oddziaływania hałasu lotniczego na środowisko, zakładającego ograniczenie hałasu emitowanego przez statki powietrzne, odpowiednie planowanie i zagospodarowanie terenów przestrzennych wokół lotniska, działania operacyjne, wprowadzenie ograniczeń i zakazów dotyczących wykonywania operacji na lotnisku.

Uzupełnieniem istniejącego zespołu środków wspólnotowych dotyczących emisji hałasu z głównych źródeł, w szczególności z samolotów, stała się dyrektywa 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25.6.2002 r., odnosząca się do oceny i zarządzania poziomem hałasu

⁷ Dz.Urz. UE L 363, s. 27.

⁸ Dz.Urz. UE L 76, s. 21.

⁹ Dz.Urz. UE L 85, s. 40.

¹⁰ Dz.Urz. UE L 374, s. 1.

w środowisku¹¹. Jej implementacja wiąże się w wydaniem kluczowego dla analizowanej problematyki aktu – rozporządzenia Ministra Środowiska z 14.6.2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku¹², określającego dopuszczalne poziomy standardów jakości środowiska w zakresie hałasu.

Dyrektywa 2002/49/WE nałożyła na państwa członkowskie obowiązek ustalenia stopnia narażenia na hałas w środowisku przez sporządzanie map hałasu, przy zastosowaniu metod oceny wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, zapewnieniu społeczeństwu dostępu do informacji dotyczącej hałasu w środowisku i jego skutków oraz przyjęciu, na podstawie danych uzyskanych z map hałasu, planów działania zmierzających do zapobiegania powstawaniu hałasu w środowisku i obniżania jego poziomu tam, gdzie jest to konieczne, a zwłaszcza tam, gdzie oddziaływanie hałasu może powodować szkodliwe skutki dla ludzkiego zdrowia. Ustanowiła ona również obowiązek zachowania jakości klimatu akustycznego środowiska. Na podstawie art. 5 dyrektywy 2002/49/WE przy sporządzaniu i analizowaniu strategicznych map hałasu państwa członkowskie stosują wskaźniki hałasu (L_{den} i L_{night})¹³.

Należy również mieć na uwadze, że dyrektywą Komisji (UE) 2015/996 z 19.5.2015 r. ustanawiającą wspólne metody oceny hałasu zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁴ Komisja ustaliła metody oceny na potrzeby ustalania wskaźników hałasu, w tym hałasu w ruchu lotniczym.

Za najistotniejszy akt dotyczący omawianego zagadnienia należy uznać rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 598/2014 z 16.4.2014 r. w sprawie ustanowienia zasad i procedur w odniesieniu do wprowadzenia ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w portach lotniczych Unii w ramach zrównoważonego podejścia oraz uchylające dyrektywę 2002/30/WE¹⁵. W akcie tym

¹¹ Dz.Urz. UE L 189, s. 12 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 112 ze zm.

¹³ Na podstawie art. 3 lit. f i g dyrektywy 2002/49/WE L_{den} oznacza wskaźnik hałasu dla pory dziennej, wieczornej i nocnej służący do określenia ogólnej dokuczliwości, zgodnie z definicją podaną w załączniku I, zaś L_{night} wskaźnik hałasu w porze nocnej służący do określenia zakłócenia snu, zgodnie z definicją podaną w załączniku I.

¹⁴ Dz.Urz. UE L 168, s. 1.

¹⁵ Dz.Urz. UE L 173, s. 65.

prawodawca unijny podkreślił, że podstawowym celem wspólnej polityki transportowej jest zrównoważony rozwój transportu lotniczego, który wymaga wprowadzenia środków mających na celu ograniczenie wpływu hałasu emitowanego przez statki powietrzne w portach lotniczych Unii. Dostrzega on konieczność utrzymania lub podniesienia jakości życia ludzi mieszkających w ich okolicach, sprzyjania pogodzeniu działalności lotniczej z istnieniem osiedli mieszkalnych, w szczególności w przypadku lotów nocnych, a także znaczenie aspektów zdrowotnych w przypadku problemów z hałasem.

Rozporządzenie 598/2014 wprowadziło wymóg przeprowadzania regularnych ocen poziomu hałasu w portach lotniczych, które mogą wpłynąć na ustanowienie nowych ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu. W przypadku stwierdzenia problemu hałasu ustala ono – zgodnie ze zrównoważonym podejściem – przepisy dotyczące procesu spójnego wprowadzania w poszczególnych portach lotniczych ograniczeń operacyjnych odnoszących się do poziomu hałasu w celu zmniejszenia poziomu hałasu i ograniczenia lub zmniejszenia liczby osób w znacznym stopniu narażonych na potencjalnie szkodliwe skutki hałasu emitowanego przez statki powietrzne. Podkreślenia jednak wymaga, że rozporządzenie to ma ograniczenia przedmiotowe w zakresie jego stosowania. Po pierwsze prawodawca unijny przyjął, że akt ten ma zastosowanie do cywilnych statków powietrznych, a nie stosuje się go do statków powietrznych prowadzących operacje wojskowe, celne, policyjne lub tym podobne. Po drugie dotyczy ono portów lotniczych których wykonuje się ponad 50 000 operacji cywilnych statków powietrznych w roku kalendarzowym, a przez operację rozumie się start lub lądowanie, obliczanych na podstawie średniej liczby operacji w ostatnich trzech latach kalendarzowych poprzedzających ocenę hałasu¹⁶.

Ograniczenia operacyjne, zgodnie z art. 2 pkt 6 rozporządzenia 598/2014, oznaczają działania związane z hałasem, które ograniczają dostępność lub przepustowość portu lotniczego, w tym ograniczenia operacyjne mające na celu wycofanie z eksploatacji w poszczególnych portach lotniczych statków powietrznych marginalnie zgodnych, jak również ograniczenia operacyjne o charakterze częściowym mające np. zastoso-

¹⁶ Art. 1 i 2 pkt 2 rozporządzenia 598/2014.

wanie przez określony czas w ciągu dnia lub wyłącznie w odniesieniu do niektórych dróg startowych portu lotniczego.

Państwa członkowskie na mocy rozporządzenia 598/2014 są zobowiązane do wyznaczenia organu odpowiedzialnego za proces prowadzenia ograniczeń operacyjnych (art. 3 ust. 1 rozporządzenia 598/2014) oraz zapewnienia, by poziom hałasu w portach lotniczych był regularnie oceniany zgodnie z dyrektywą 2002/49/WE (art. 5 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 rozporządzenia 598/2014).

Z analizy powyższych regulacji wynika, że ich zasadniczym celem jest ograniczenie hałasu lotniczego, w tym na tereny położone w sąsiedztwie portów lotniczych. Służy temu obowiązek stosowania zrównoważonego podejścia w kwestii hałasu lotniczego. Unormowania te nie odnoszą się natomiast do konkretnych instytucji, czy środków przysługujących osobom narażonym na hałas lotniczy, pozostawiając te kwestie regulacji prawa krajowego. Jest to dobrze widoczne w wynikach projektu QLAIR. W prawodawstwie polskim instytucją łagodzącą skutki oddziaływania portów lotniczych jest właśnie obszar ograniczonego użytkowania.

§ 3. Obszar ograniczonego użytkowania jako obszar specjalny

Obszar ograniczonego użytkowania jest w literaturze kwalifikowany jako rodzaj obszaru specjalnego¹⁷.

Pojęcie obszaru specjalnego jest pojęciem doktrynalnym. W literaturze¹⁸ rozumie się przez niego oznaczoną przestrzeń, na której obo-

¹⁷ A. Kosieradzka-Federczyk, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 273; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA. *Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2017, s. 702; A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania. Zagadnienia prawne*, Toruń 2012, s. 302; P. Zacharczuk, *Obszary specjalne w polskim materialnym prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 318; szerzej o używaniu zwrotu „obszar specjalny” zob. A. Miler, *Obszar ograniczonego użytkowania*, s. 299–300.

¹⁸ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego*, s. 686–687; M. Kulesza, *Obszar specjalny jako prawny instrument ochrony i kształtowania środowiska naturalnego*, SI 1974, t. II, s. 59 i n.; T. Kurowska, *Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę*

wiązuje specyficzny reżim prawny, wyłączający lub co najmniej ograniczający dotychczasowy porządek prawny – normy powszechnie obowiązujące. Jest on tworzony dla realizacji nadrzędnych zadań państwa na danym terenie. Stanowi środek bezpośredniego gospodarowania przestrzenią. Obszary specjalne są w związku z tym instytucją materialnego prawa administracyjnego rozumianą jako tereny niebędące obiektami znajdujące się w granicach objętych prawem i jurysdykcją Rzeczypospolitej Polskiej, wyodrębnione aktami prawnymi, w związku z realizacją na tych terenach priorytetowych zadań publicznych, na których obowiązuje specjalny reżim prawny, ograniczający lub poszerzający dotychczasowy powszechny porządek prawny¹⁹.

Według *M. Kuleszy* uzasadnieniem koncepcji obszaru specjalnego jest to, że realizacja pewnych zadań państwowych jest limitowana występowaniem ściśle określonych warunków przestrzennych np. uwarunkowaniami geograficznymi. Ustanowienie obszaru jest także implikowane priorytetowym typem działalności podejmowanym na danym terenie²⁰. Cechę terytorialności obszaru specjalnego uwypukla także *J. Boć*, który uznaje, że jego istotą jest powiązanie wyodrębnionej konkretnie części terytorium ze swoistą regulacją prawną dotyczącą zachowania się w obrębie tego terytorium. Wyraża się ono w zastąpieniu części powszechnego porządku prawnego regulacją sformułowaną specjalnie dla potrzeb obszaru lub poszerzeniem powszechnego porządku o specjalne regulacje. Cechą reżimów obszarów specjalnych jest idea prymatu – pierwszeństwa w realizacji – ich norm nad normami prawa powszechnie obowiązującego²¹.

uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej, SIS 1979, Nr 6, s. 48; *L. Jastrzębski*, Prawo ochrony środowiska w Polsce, s. 63; *P. Otawski*, O koncepcji obszaru specjalnego, w: *R. Budzinowski* (red.), Prawo i Administracja 2003, t. II, Piła 2003, s. 265–284; *tenże*, Obszarowe instrumenty ochrony zasobów naturalnych środowiska, Poznań 2006; *J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć*, Ochrona środowiska, Wrocław 2008, s. 299–305; *A. Wasilewski*, Obszar górniczy. Zagadnienia prawne, Warszawa 1969, s. 96–97.

¹⁹ *P. Pachtarczyk*, Obszary specjalne, s. 11–21, 24–25, 81–82.

²⁰ *M. Kulesza*, Obszar specjalny, s. 62.

²¹ *J. Boć*, Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji, Wrocław 1985, s. 103; *J. Boć, E. Samborska-Boć*, Podstawowe instytucje prawnej ochrony środowiska, w: *J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć*, Ochrona środowiska, Wrocław 2008, s. 299–300.

Unormowania obszaru specjalnego stanowią rodzaj zespołów powszechnie obowiązujących norm prawnych, które mają służyć realizacji w obrębie danego obszaru specjalnego określonych przez ustawodawcę celów i zadań państwa w interesie publicznym, rozumianym jako wartości powszechnie uznawanych za podstawowe i wspólne dla całego społeczeństwa, inaczej interesie ogółu, wspólnoty²². Wymaga to powołania konkretnych przepisów materialnego prawa administracyjnego. Zatem wyodrębnienie obszaru specjalnego następuje w oparciu o konkretne przepisy materialnego prawa administracyjnego, jeżeli przemawia za tym interes publiczny. Cele ogólne przemawiające za wyodrębnieniem tego obszaru muszą być na tyle istotne, że przeważają za wprowadzeniem odrębnej regulacji od powszechnie obowiązującej²³.

Obszar specjalny stanowi więc typowy przykład konfliktu, w ramach którego dochodzi do kolizji interesu prywatnego z interesem publicznym. Jako priorytetowe cele utworzenia obszaru specjalnego wymienia się w literaturze ochronę zasobów przyrodniczych środowiska oraz utrzymanie równowagi przyrodniczej. Obszar specjalny ma także zabezpieczać odpowiednie warunki przestrzenne i swobodę działania uprawnionemu podmiotowi, którego rodzaj działalności ma charakter priorytetowy²⁴.

Z chwilą utworzenia obszaru specjalnego, realizacja zadań danego obszaru zostaje powierzona organowi administracji publicznej lub organowi utworzonemu w tym celu. Na tych organach spoczywają określone uprawnienia i obowiązki dotyczące realizacji zadań danego typu obszaru specjalnego. Z reżimu specjalnego wynikają także obowiązki obciążające każdorazowego właściciela nieruchomości gruntowej, które określają wykonywanie dozwolonej sfery jego zachowania²⁵.

Modelowymi obszarami specjalnymi są obszary specjalne o charakterze ekologicznym, tworzone w celu ochrony określonego zasobu środowiska. Są one związane z tzw. ochroną zespołową naturalnego śro-

²² J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 53; J. Parchomiuk, *Przesłanki odpowiedzialności za działania legalne administracji*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *SPA. Odpowiedzialność odszkodowawcza w administracji*, t. 12, Warszawa 2016, s. 542.

²³ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego*, s. 695, 687.

²⁴ *Ibidem*, s. 701–703, 687.

²⁵ *Ibidem*, s. 687, 701.

dowiska człowieka, będącą konsekwencją ujemnych skutków rozwoju cywilizacji. Ochrona ta ogranicza korzystanie z zasobów przyrodniczych środowiska. Utworzenie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym powoduje przyznanie organom szczególnego władztwa nad tym terenem²⁶.

W doktrynie wyróżnia się wiele klasyfikacji obszarów specjalnych, obejmujących inne obszary niż tylko modelowe²⁷. Z punktu widzenia tematu monografii warte przywołania są niektóre z tych podziałów.

Obszary specjalne można podzielić na: klasyczne obszary specjalne (np. parki narodowe, rezerwy przyrody, obszary uzdrowisk), strefy zagrożenia lasów i strefy ochronne. W ramach stref ochronnych wyodrębnia się strefy wyznaczane dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania zakładu przemysłowego, a głównie dla ochrony bezpośredniego otoczenia (w tym zdrowia i życia ludzkiego) przed szkodliwymi wpływami zakładu lub jego urządzeń oraz strefy wyznaczane ze względów gospodarczych, w postaci stref ochronnych wokół źródeł i ujęć wód oraz obszary górnicze²⁸. Wydaje się, że miejsce obszaru ograniczonego użytkowania w tym podziale jest najbliższe strefom ochronnym wyznaczanym dla zakładu przemysłowego.

Ze względu na motywy ustanowienia obszary specjalne dzielą się na: obszary ochronne (motyw zachowawczy np. rezerwy przyrody), obszary zapobiegawcze (motyw zachowawczy np. tereny wokół zakładów przemysłowych), obszary aktywne (motyw kształtujący np. ogrody botaniczne)²⁹. Obszary ograniczonego użytkowania mają charakter najbardziej zbliżony do obszarów zapobiegawczych z tego podziału.

W ramach obszarów specjalnych wyodrębnia się także obszary chronione utworzone pod kątem ochrony jego wartości (dobra) przed szkodliwymi oddziaływaniami z zewnątrz np. obszary służące ochronie przyrody lub zasobów naturalnych od obszarów chronionych, które od-

²⁶ *Ibidem*, s. 689–690.

²⁷ Szeroko przytacza je P. Zacharczuk, *Obszary specjalne*, s. 152–164.

²⁸ L. Jastrzębski, *Ochrona środowiska w prawie administracyjnym*, *Studia Iuridica* 1974, t. II, s. 51–55; B. Dolnicki, *Strefa ochronna jako element planu zagospodarowania przestrzennego*, w: J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska w planowaniu. Zagadnienia organizacyjno-prawne*, Wrocław 1984, s. 93–94.

²⁹ M. Kulesza, *Obszar specjalny*, s. 70; L. Jastrzębski, *Prawo ochrony środowiska w Polsce*, s. 64–65.

działają na zewnątrz np. obszary lotnisk, stanowiące właśnie obszary ograniczonego użytkowania³⁰.

J. Sommer wyróżnia z kolei następujące rodzaje obszarów specjalnych: mające na celu ochronę walorów środowiskowych przed niebezpieczeństwem oraz tworzone wokół terenów o szczególnych walorach środowiskowych³¹.

W piśmiennictwie występuje również podział obszarów specjalnych na: obszary, które wyłączają określone uprawnienia właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej; obszary, które ścieśniają uprawnienia właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej; obszary precyzujące sposób wykonywania uprawnień właściciela (użytkownika) nieruchomości gruntowej. Wiąże się to z konstrukcją administracyjno-prawnego ograniczenia dysponowania zasobami naturalnymi, zwaną publicznoprawnym panowaniem państwa nad nieruchomościami³².

Kolejna klasyfikacja dzieli obszary specjalne na: mające charakter ekologiczny (np. parki narodowe, obszary ograniczonego użytkowania), tworzone w celu ochrony granicy państwowej (np. strefa nadgraniczna), o charakterze ekonomicznym (np. specjalne strefy przemysłowe), inne obszary o charakterze ochronnym (np. obszar kolejowy)³³.

Najnowszą klasyfikację zaproponował w literaturze P. Zacharczuk. Dzieli on obszary specjalne na tworzone w celu ochrony środowiska, z uwagi na potrzebę korzystania z rzeczy publicznych lub urządzeń publicznych, służące ochronie zabytków, wpisujące się ochronę zdrowia, w celu stymulacji rozwoju gospodarczego i społecznego, w celu ochrony bezpieczeństwa państwa. Następnie obszary specjalne, tworzone w celu ochrony środowiska dzieli na obszary tworzone na podstawie usta-

³⁰ J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego, s. 688.

³¹ J. Sommer, Obszary specjalne w ochronie środowiska, w: W. Radecki (red.), Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy, Warszawa 2010, s. 166.

³² T. Kurowska, Obszar specjalny jako postać ingerencji administracji w sferę uprawnień właściciela nieruchomości gruntowej, SIS 1979, Nr 6, s. 51; *taż*, Koncepcja obszaru specjalnego a ochrona środowiska naturalnego, w: K. Podgórski (red.), Zagadnienia prawne ochrony środowiska, Katowice 1981, s. 131; J. Stelmasiak, Instytucja obszaru specjalnego, s. 701.

³³ M. Ofiarska, Obszar specjalny, w: J. Sługocki (red.), Prawo administracyjne materialne. Wybrane zagadnienia, Bydgoszcz 2005, s. 248–268.

wy z 16.4.2004 r. o ochronie przyrody³⁴ oraz pozostałe obszary tworzone na podstawie innych ustaw w celu ochrony środowiska. Do tych pierwszych, tworzonych w celu ochrony przyrody, zalicza klasyczne obszary specjalne w postaci: parków narodowych wraz z otulinami oraz strefami ochronnymi zwierząt łownych, rezerwatów przyrody wraz z otulinami, parków krajobrazowych wraz ze strefami ochrony krajobrazu oraz ewentualnymi otulinami, obszarów chronionego krajobrazu wraz ze strefami ochrony krajobrazu, obszarów Natura 2000, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, stref ochronnych. Do pozostałych obszarów specjalnych tworzonych w celu ochrony środowiska należą: obszary ciche, obszary ograniczonego użytkowania, strefy przemysłowe, leśne kompleksy promocyjne, lasy ochronne, obwody łowieckie, obwody rybackie wraz z obrębami ochronnymi, obręby hodowlane, strefy ochronne ujęć wody, obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych, obszary szczególnie narażone na azotany ze źródeł rolniczych, obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary niebędące obszarami narażonymi na niebezpieczeństwo powodzi służące ochronie przed powodzią, strefy ochronne urządzeń pomiarowych służby państwowej³⁵. W tym ujęciu obszar ograniczonego użytkowania stanowi obszar specjalny tworzony w celu ochrony środowiska na innej podstawie niż OchrPrzyrodU.

Podsumowując, obszar ograniczonego użytkowania stanowi rodzaj obszaru specjalnego. Wydaje się, że ujęciem najlepiej oddającym istotę lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania jako obszaru specjalnego jest podział zaproponowany przez *J. Stelmasiaka*³⁶. Wyodrębnia on spośród obszarów specjalnych obszary utworzone w celu ochrony ich wartości przed szkodliwym oddziaływaniami z zewnątrz i obszary oddziałujące szkodliwie na zewnątrz. Do tych ostatnich należy zaliczyć obszary ograniczonego użytkowania tworzone dla lotnisk.

Cechą charakterystyczną lotniskowego obszaru ograniczonego użytkowania jako rodzaju obszaru specjalnego jest to, że oddziałuje szkodliwie akustycznie na zewnątrz, poza teren obiektu – lotniska – aż do granic obszaru. Odróżnia go to od klasycznych obszarów specjalnych powołanych w celu ochrony ich wartości przed szkodliwym oddziaływaniami

³⁴ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1614 ze zm.

³⁵ *P. Zacharczuk*, *Obszary specjalne*, s. 169, 180, 314–315.

³⁶ *J. Stelmasiak*, *Instytucja obszaru specjalnego*, s. 688.

z zewnątrz. Można zatem powiedzieć, że kierunek ochrony jest w tych obszarach odwrotny – klasyczny obszar chroni to co znajduje się wewnątrz niego, zaś lotniskowy obszar ograniczonego użytkowania zapewnia powszechną ochronę terenu położonego poza nim, zaś w stosunku do swojego terenu szkodliwie oddziałuje akustycznie.

§ 4. Obszar ograniczonego użytkowania jako wyjątek od zakazu przekroczenia standardów jakości środowiska

Do podstawowych instrumentów ochrony środowiska zalicza się mechanizm standaryzacji. Polega on na określaniu norm (standardów) wyznaczających nieprzekraczalne poziomy zanieczyszczeń lub uciążliwości. W prawie ochrony środowiska wyodrębnia się następujące grupy norm: normy jakości środowiska, normy produktowe, normy technologiczne np. normy emisji, normy projektowe instalacji, normy eksploatacji. Za pomocą tych norm ustawodawca wyznacza dopuszczalne poziomy oddziaływania na środowisko, przyjmując zasadę nadrzędności standardów jakości środowiska³⁷.

Określenie standardów jakości środowiska jest jednym z podstawowych zadań państwa podejmowanych w ramach konstytucyjnych obowiązków ochrony środowiska. Określenie standardów jakości środowiska następuje w ramach prewencyjnej funkcji prawa w ochronie środowiska³⁸.

Przez **standard jakości środowiska** prawodawca rozumie dopuszczalne poziomy substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako

³⁷ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 428–429; J. Ciechanowicz-McLean, *Prawo ochrony i zarządzania środowiskiem*, Warszawa 2015, s. 109; M. Szalewska, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 663.

³⁸ B. Rakoczy, *Ograniczenie praw i wolności jednostki ze względu na ochronę środowiska w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Toruń 2006, s. 134; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 7.

całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze³⁹. Określenie standardów jakości środowiska polega na zastosowaniu najbardziej optymalnych kryteriów i paramentów, aby uzyskać jak najlepszy poziom środowiska⁴⁰. Dopuszczalne poziomy standardów jakości środowiska określają przepisy wykonawcze, a w szczególności w zakresie hałasu – DopPozHałR. Zostało ono wydane w związku z implementacją dyrektywy 2002/49/WE.

Koncepcja obszaru ograniczonego użytkowania koncentruje się wokół standardów jakości środowiska. Istotą utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania jest konieczność pogodzenia działalności zakładu lub instalacji w sytuacji, w której wprowadzone przez prawodawcę standardy jakości środowiska nie mogą być obiektywnie dotrzymane. Pozostaje wówczas możliwość przymuszenia podmiotu prowadzącego zakład lub instalację do tego, aby doprowadził zakład lub instalację do powszechnych standardów jakości środowiska albo pozwolenia mu na dalsze prowadzenie tej działalności ze zgodą na naruszenie powszechnie przyjętych standardów i zmianę ich w odniesieniu do tego zakładu lub instalacji⁴¹.

Ustawodawca na gruncie PrOchrŚrod wprowadził w art. 144 ust. 1–3 PrOchrŚrod zasadę, zgodnie z którą eksploatacja instalacji⁴² nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Jeżeli eksploatacja instalacji powoduje wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych, wówczas nie powinna ona powodować przekroczenia standardów jakości środowiska

³⁹ Art. 3 pkt 34 PrOchrŚrod; z kolei pułap stężenia ekspozycji stanowi poziom substancji w powietrzu wyznaczony na podstawie wartości krajowego wskaźnika średniego narażenia, w celu ograniczenia szkodliwego wpływu danej substancji na zdrowie ludzi, który ma być osiągnięty w określonym terminie; pułap stężenia ekspozycji jest standardem jakości powietrza (art. 3 pkt 31a PrOchrŚrod).

⁴⁰ B. Rakoczy, Z. Gołębiewski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, Obszar ograniczonego użytkowania w prawie polskim, Poznań 2011, s. 46.

⁴¹ *Ibidem*, s. 46.

⁴² Przez instalację należy rozumieć: stacjonarne urządzenie techniczne; zespół stacjonarnych urządzeń technicznych powiązanych technologicznie, do których tytułem prawnym dysponuje ten sam podmiot i położonych na terenie jednego zakładu; budowle niebędące urządzeniami technicznymi ani ich zespołami; których eksploatacja może spowodować emisję (art. 3 pkt 6 PrOchrŚrod).

poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny⁴³. Jednocześnie prawodawca uczynił zastrzeżenie w zakresie obszaru ograniczonego użytkowania. Mianowicie, jeżeli w związku z funkcjonowaniem instalacji utworzono obszar ograniczonego użytkowania, wówczas eksploatacja instalacji nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem.

W związku z regulacją art. 144 PrOchrŚrod obszar ograniczonego użytkowania jest w literaturze ujmowany jako instytucja prawna wykorzystywana w ochronie środowiska przed zanieczyszczeniem i stanowiąca odstępstwo od zakazu naruszania standardów imisyjnych z art. 144 ust. 2 PrOchrŚrod – standardów jakości środowiska – poza terenem, do którego powodujący emisję ma tytuł prawny⁴⁴. Regulacja tego przepisu oznacza, że podmiot eksploatujący instalację jest zobowiązany do zapewnienia, że standardy jakości środowiska (odpowiadające emisjom pochodzącym z jego instalacji), mierzone na granicy terenu, do którego posiada tytuł prawny (poza terenem jego obiektu lub zakładu), nie będą przekroczone⁴⁵.

Unormowanie art. 144 PrOchrŚrod wprowadza zatem zasadę, podczas gdy art. 135 PrOchrŚrod, stanowiący podstawę ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania, jest od niej wyjątkiem⁴⁶. Analogicznie ocenia instytucję obszaru ograniczonego użytkowania orzecznictwo. W wyr. z 25.2.2009 r. Sąd Najwyższy uznał, że przepis art. 135 ust. 1 PrOchrŚrod jest wyjątkiem od zasady wyrażonej w art. 144 ust. 1 PrOchrŚrod, zgodnie z którą eksploatacja instalacji, nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Potwierdzeniem tej tezy jest art. 144 ust. 2 PrOchrŚrod⁴⁷.

⁴³ Przez tytuł prawny należy rozumieć prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy (art. 3 pkt 41 PrOchrŚrod).

⁴⁴ M. Górski, *Obszar ograniczonego użytkowania*, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 206–207.

⁴⁵ M. Bar, w: M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 425–426.

⁴⁶ B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ograniczonego użytkowania*, s. 34.

⁴⁷ Wyr. SN z 25.2.2009 r., II CSK 546/08, Biul. SN 2009, Nr 7, Legalis z glosą aprobującą B. Rakoczego, PPOŚ 2010, Nr 2, s. 161–168 i z glosą K. Szumy, MoP 2011, Nr 15,

Kwestię dopuszczalności przekraczania standardów jakości środowiska w stosunku do obiektu w postaci lotniska reguluje ponadto art. 174 PrOchrŚrod. Zasadniczo eksploatacja lotnisk nie może powodować przekroczenia standardów jakości środowiska. Emisje polegające na: wprowadzaniu gazów lub pyłów do powietrza, wprowadzaniu ścieków do wód lub ziemi, wytwarzaniu odpadów, powodowaniu hałasu, powstające w związku z eksploatacją lotniska nie mogą spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego zarządzający tym obiektem ma tytuł prawny. Jednakże jeżeli w związku z eksploatacją lotniska utworzono obszar ograniczonego użytkowania, eksploatacja nie może spowodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza tym obszarem.

Powyższe unormowania oznaczają, że na obszarze ograniczonego użytkowania w drodze wyjątku można powodować przekroczenia standardów jakości środowiska⁴⁸. Ustanowienie obszaru kwalifikuje się zatem do wyjątku od zasady z art. 144 ust. 2 oraz z art. 174 ust. 2 PrOchrŚrod.

Inaczej mówiąc, w przypadku obszaru ograniczonego użytkowania prawodawca dobrowolnie rezygnuje z wprowadzonych przez siebie standardów. Należy postawić sobie pytanie, dlaczego to robi? Wydaje się, że czyni tak w związku z ochroną innej wartości – działalności zakładu lub instalacji, której funkcjonowanie jest niezbędne dla współczesnego społeczeństwa⁴⁹.

Mimo, że obiekty, dla których tworzy się obszary ograniczonego użytkowania, nie są w stanie spełnić warunku dotrzymania standardów jakości środowiska poza swoim terenem, prawodawca uznał, że zasadne jest utrzymanie ich funkcjonowania. Obszar ograniczonego użytkowania

s. 835–838; także *J. Rotko*, *Ochrona zasobów środowiska tytuł II ustawy – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 144.

⁴⁸ Odmienne uregulował tę kwestię ustawodawca w strefach przemysłowych, w których przesłanką utworzenia jest także przekraczanie wartości odniesienia z art. 222 PrOchrŚrod; zob. art. 136a PrOchrŚrod.

⁴⁹ *B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka*, *Obszar ograniczonego użytkowania*, s. 46; *M. Szalewska*, *Model odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania*, w: *M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patryczna* (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 664.

jest w tym przypadku instrumentem wyłączającym bezprawność działania tych obiektów⁵⁰.

Obszar ograniczonego użytkowania określa się więc przez to jako zgodę ustawodawcy na niedotrzymywanie standardów jakości środowiska przez prowadzącego lub zarządzającego instalacją. Stanowi on uprawnienie prowadzącego instalację do jej eksploatacji w przypadku niedotrzymania standardów jakości środowiska poza terenem, do którego posiada tytuł prawny⁵¹.

Utworzenie obszaru ograniczonego użytkowania pozwala na powodowanie negatywnych oddziaływań polegających na naruszaniu wymagań jakości środowiska na nieruchomościach, do których tytuł prawny posiadają inne podmioty⁵².

W piśmiennictwie⁵³ podnosi się, że niespełnienie warunków określonych w art. 144 ust. 2 PrOchrŚrod oraz art. 174 ust. 1 PrOchrŚrod sprawia, że instalacje czy obiekty, których funkcjonowanie powodowałoby przekroczenie standardów jakości środowiska, należałoby uznać za niezgodne z prawem (bezprawne). Stwierdzenie bezprawności działania umożliwia drogę do podejmowania określonych działań prawnych, jak np. dochodzenie przez osoby poszkodowane takim oddziaływaniem roszczeń przed sądem cywilnym. Wśród podstaw takiego roszczenia należy wymienić art. 323 ust. 1 PrOchrŚrod⁵⁴, ale także podstawy takie jak art. 435 KC, czy z art. 222 w zw. z art. 144 KC umożliwiające zgłoszenie roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i zaniechanie naruszeń. Jednakże ustanowienie obszaru ograniczonego użytkowania spr-

⁵⁰ M. Bar, w: M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2014, s. 426.

⁵¹ B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, Obszar ograniczonego użytkowania, s. 92.

⁵² M. Górski, w: M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2014, s. 208.

⁵³ M. Bar, w: M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska. Komentarz, Warszawa 2014, s. 426.

⁵⁴ Zgodnie z tym przepisem każdy, komu przez bezprawne oddziaływanie na środowisko bezpośrednio zagraża szkoda lub została mu wyrządzona szkoda, może żądać od podmiotu odpowiedzialnego za to zagrożenie lub naruszenie przywrócenia stanu zgodnego z prawem i podjęcia środków zapobiegawczych, w szczególności przez zamontowanie instalacji lub urządzeń zabezpieczających przed zagrożeniem lub naruszeniem; w razie gdy jest to niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, może on żądać zaprzestania działalności powodującej to zagrożenie lub naruszenie.

wia, że obiekt działa zgodnie z ustanowioną przez prawodawcę wyjątkową regulacją.

Podsumowując, obszar ograniczonego użytkowania jest rodzajem obszaru specjalnego, w obrębie którego z woli ustawodawcy zezwala się na określone odstępstwa od zakazu naruszania tzw. standardów imisyjnych jakości środowiska na cudzej nieruchomości⁵⁵. Przekraczanie standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację lub zarządzający obiektem ma tytuł prawny jest dopuszczalne jedynie, jeżeli utworzony został obszar ograniczonego użytkowania⁵⁶.

Koncepcja obszaru ograniczonego użytkowania jest zatem rozwiązaniem problemu braku możliwości dotrzymania przez lotnisko standardów jakości środowiska z powszechnym obowiązywaniem tych standardów. Niemożliwa do pogodzenia jest bowiem sytuacja, w której jednocześnie obowiązują standardy jakości środowiska i legalna jest działalność obiektu naruszająca te standardy. Ustawodawca, wprowadzając do systemu prawa obszar ograniczonego użytkowania, zdecydował się na umożliwienie temu obiektowi prowadzenie działalności kosztem ustanowienia dla niego wyjątku od zakazu przekraczania standardów jakości środowiska.

§ 5. Obszar ograniczonego użytkowania a zasada zrównoważonego rozwoju

Ochrona środowiska jest wartością chronioną konstytucyjnie w Polsce. Konstytucyjnymi podstawami ochrony środowiska są art. 5 (ustanawiający podstawowym celem państwa zapewnienie ochrony środowiska), art. 31 ust. 3 (dopuszczający ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności ze względu na ochronę środowiska), art. 68 ust. 4 (zobowiązujący władze publiczne do zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska), art. 74 (ustanawiający ochronę środowiska obowiązkiem władz publicznych), art. 86 Konstytucji Rzeczypospolitej

⁵⁵ J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru specjalnego*, s. 702.

⁵⁶ W. Skarżyńska, w: J. Jendroška (red.), *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Wrocław 2001, s. 463–464.

Polskiej z 2.4.1997 r.⁵⁷ (zobowiązujący każdego do dbałości o stan środowiska)⁵⁸.

Do podstawowych zadań i celów państwa zawartych w art. 5 Konstytucji RP prawodawca zalicza: strzeżenie niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnianie wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżenie dziedzictwa narodowego oraz zapewnianie ochrony środowiska. Zadania te należy wykonywać kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

W literaturze przedmiotu zauważa się, że realizacja powyższych zadań należy do wszystkich władz publicznych w Rzeczypospolitej, do jej organów ustawodawczych, wykonawczych, sądowniczych, a także do samorządu, w tym terytorialnego⁵⁹. Podstawowe cele państwa wskazane w art. 5 Konstytucji RP mają charakter programowy, stanowią cele finalne, które państwo powinno uwzględniać w każdym aspekcie swojej działalności⁶⁰.

Należy zatem podkreślić, że obowiązek zapewnienia ochrony środowiska stanowi podstawowy cel Rzeczypospolitej Polskiej, podlegający realizacji zgodnie z ustrojową **zasadą zrównoważonego rozwoju**.

Ochrona środowiska w ujęciu art. 5 Konstytucji RP oznacza zarówno zapewnienie mieszkańcom nieskażonego powietrza, zdrowej pitnej wody, czy terenów rekreacyjnych, ale także ochronę tego konkretnego krajobrazu kraju, ukształtowania jego terenu czy sieci rzecznej, indywidualizujących Polskę i stanowiących również czynnik jej tożsamości⁶¹.

⁵⁷ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵⁸ B. Rakoczy, Z. Gołębiowski, J. Ratajczak, G. Smolibowska-Hruszka, *Obszar ograniczonego użytkowania*, s. 20–26; szerzej L. Garlicki, w: L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2004, art. 74, s. 2; A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s.17–18; R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 116; B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 2010, s. 32; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, s. 59–60.

⁵⁹ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 26.

⁶⁰ M. Florczak-Wątor, w: M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. t. I. Komentarz*. Art. 1–86, Warszawa 2016, s. 279.

⁶¹ P. Sarnecki, w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, I, Wstęp, art. 1–29, Warszawa 2016, s. 235.