

*Zbigniew Bukowski*

## **PODSTAWY PRAWNE TWORZENIA ORAZ KWALIFIKACJA PRAWNA STREF PRZEMYSŁOWYCH**

Słowa kluczowe: strefa przemysłowa, obszar specjalny, prawo ochrony środowiska

### Streszczenie

Strefa przemysłowa stanowi stosunkową nową instytucję w polskim prawie ochrony środowiska. Jej faktyczne zastosowanie jest jeszcze niewielkie. Istotnym zagadnieniem jest charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy. Należy je moim zdaniem zakwalifikować jako akt prawa miejscowego, czyli źródło prawa powszechnie obowiązującego. To powoduje, że strefy kwalifikujemy jako obszary specjalne.

### Wstęp

Strefy przemysłowe są stosunkowo nową, istniejącą dopiero od kilku lat instytucją prawną. Kwestie związane ze strefami przemysłowymi są przedmiotem regulacji znajdującej się w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>1</sup>. Jednakże w związku z tym, iż sam akt ustanowienia strefy jest aktem prawa miejscowego stanowionym przez sejmik województwa istotne znaczenie odgrywa ją także ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>2</sup> oraz ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>3</sup>.

Utworzenie stref przemysłowych związane było z wprowadzeniem w ustawie Prawo ochrony środowiska pierwotnie bardzo rygorystycznego ograniczenia, iż eksploatacja instalacji powodująca wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska poza terenem, do którego pro-

<sup>1</sup> Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.

wadzący instalację ma tytuł prawny. Złagodziły one ten reżim - jeżeli utworzono strefę przemysłową, eksploatacja instalacji na jej obszarze nie powinna powodować przekroczenia standardów jakości środowiska oraz wartości odniesienia poza granicami strefy przemysłowej.

Strefa przemysłowa jak na razie nie wzbudziła szerszego zainteresowania doktryny prawa. Poświęcony jej został jedynie jeden artykuł – Adrianny Miller<sup>4</sup>. Z punktu widzenia teoretycznego zaklasyfikować ją możemy jako obszar specjalny<sup>5</sup>. Przedmiotem tego artykułu jest analiza uwarunkowań prawnych dotyczących stref przemysłowych oraz określenie sposobu praktycznego przeprowadzenia postępowania w sprawie utworzenia takiej strefy.

### Kwestia przekroczenia standardów jakości środowiska poprzez eksploatację instalacji (art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska)

Art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska wskazuje na nadrzędność przestrzegania standardów jakości w zakresie eksploatacji instalacji (ust. 1 w powiązaniu z ust. 4)<sup>6</sup>. Określone zostały w ten sposób wzajemne relacje pomiędzy prawem emisyjnym a prawem imisyjnym. Nawet w przypadku dotrzymania przez instalację standardów emisyjnych muszą być także przestrzegane standardy jakości środowiska. Zapewnienie ich przestrzegania będzie głównym celem instytucji pozwolenia emisyjnego.

Zakres terytorialny obowiązku przestrzegania standardów jakości środowiska dotyczy terenu, do którego prowadzący instalację nie ma już tytułu prawnego. Na obszarze do którego ma taki tytuł przestrzeganie tych standardów nie jest konieczne (obowiązywać tam będą standardy określone w ramach przepisów BHP), przy czym przepis ten związany jest jedynie z wprowadzaniem gazów lub pyłów do powietrza, emisją hałasu oraz wytwarzaniem pól elektromagnetycznych (nie dotyczy więc innych emisji, co oznacza, że one nie mogą powodować przekroczenia standardów jakości nawet na terenie do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny).

<sup>4</sup> A. Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2006, nr 3, s. 25 i nast.

<sup>5</sup> Na temat stref specjalnych zob. 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>6</sup> Analiza art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska dokona w oparciu o: Z. Bukowski, komentarz do art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska, [w:] J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 293.

Pojęcie tytułu prawnego zdefiniowane zostało w art. 3 pkt 41 – rozumie się przez to prawo własności, użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, ograniczone prawo rzeczowe albo stosunek zobowiązaniowy, co będzie przedmiotem szerszej analizy dalej. Dopuszczalne jest, aby prowadzący instalację miał różne tytuły prawne do terenów związanych z eksploatacją instalacji i sąsiednich. Umożliwia to też mu zawieranie różnych stosunków zobowiązaniowych z właścicielami sąsiednich nieruchomości umożliwiających poszerzenie obszaru w ramach którego nie musi powodować przestrzegania standardów jakości środowiska (niektóre z nich znane są jako służebności emisyjne).

Od ograniczenia terytorialnego związanego ze standardami jakości środowiska ustanowiono następujące wyjątki:

- obszar ograniczonego oddziaływania,
- strefę przemysłową.

### Wprowadzenie przepisów o możliwości tworzenia stref przemysłowych

Kwestia stref przemysłowych uregulowana jest aktualnie w ustawie Prawo ochrony środowiska w tytule II „Ochrona zasobów środowiska”, dziale IX „Ograniczanie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną środowiska”, rozdziale 4 – „Strefy przemysłowe”.

Możliwość tworzenia stref przemysłowych została wprowadzona przez ustawę z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw<sup>7</sup>. Przez tę nowelizację dodano w tytule II w dziale IX po rozdziale 3 rozdział 4. Uzasadniano to tym, iż rozwiązania zawarte w rozdziale 4 uwzględniać będą aktualną specyfikę prowadzenia działalności gospodarczej. Polega ona w wielu przypadkach na eksploatacji wydzielonych części większych obiektów przemysłowych przez odrębne podmioty oraz na prowadzeniu na terenach poprzemysłowych (zwłaszcza terenach byłych dużych obiektów) działalności przez szereg mniejszych przedsiębiorstw. Istniejące do tamtej pory regulacje nakazujące ograniczenie oddziaływania do granic zakładów (nieprzekraczanie standardów jakości środowiska poza terenem, do którego prowadzący instalację ma tytuł prawny) utrudniają funkcjonowanie podmiotom na terenach przemysłowych, co pogarsza konkurencyjną pozycję Rzeczypospolitej Polskiej, jako rynku przyjaznego inwestorom. Wprowadzenie instytucji prawnej ułatwiającej funkcjonowania firm na terenach przemysłowych postulowane było ówczesnie przez organizacje pracodawców. Projektodawca, którym była Rada Ministrów, podkreślała, że proponowane

---

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 113, poz. 954 z późn. zm.

rozwiązania, ułatwiając funkcjonowanie podmiotom, nie powodują zwiększonego zagrożenia dla środowiska, gdyż utrzymywanie standardów jakości środowiska i wartości odniesienia substancji nie ma generalnie znaczenia w odniesieniu do terenów przemysłowych, natomiast ma znaczenie z punktu widzenia ochrony zdrowia pracowników, jednak proponowane regulacje wskazują, że nie jest dopuszczalne - w związku z utworzeniem strefy przemysłowej - niedotrzymywanie wymagań szczególnych dotyczących BHP. Stąd przyjęto, że dokumentacja sporządzana na potrzeby ustanowienia strefy przemysłowej ma zawierać ocenę potencjalnych zagrożeń dla zdrowia pracowników oraz wskazywać wymagany zakres środków zaradczych. W tym celu ustanawianie stref przemysłowych ma być dokonywane w porozumieniu m.in. z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym. W przypadku niektórych rodzajów działalności utrzymywanie standardów jakości środowiska może mieć istotne znaczenie (przemysł spożywczy, farmaceutyczny, elektroniczny itp.), dlatego zaproponowano rozwiązania prawne wykluczające możliwość prowadzenia takich rodzajów działalności na terenach poszczególnych indywidualnie określanych stref. Rozstrzygnięcia w tym zakresie będą podejmowane elastycznie w aktach o ich utworzeniu, przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań (dotychczasowych rodzajów prowadzonej działalności) oraz celów tworzenia danej strefy przemysłowej.

Dla wykluczenia możliwości stosowania instytucji stref przemysłowych, w celu obchodzenia wymogu dotrzymywania standardu jakości środowiska, oraz zagwarantowania racjonalności działań w tym zakresie, jak wskazywano to w uzasadnieniu do projektu wprowadzono wymóg, aby strefa mogła być tworzona jedynie na terenach, których charakter przemysłowy został przesądzony w ramach procedury przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie przepisów o możliwości tworzenia stref przemysłowych nie wyeliminowało zarazem innych możliwości ograniczenia terytorialnego związanego ze standardami jakości środowiska wskazanymi w art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska.

### Przesłanki utworzenia strefy przemysłowej

Przesłanki utworzenia strefy przemysłowej określone zostały w art. 136a. Wskazano w tym przepisie na cztery takie przesłanki:

- 1) przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania;
- 2) równoczesne użytkowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem;

3) nie powodowanie zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi, w szczególności nie naruszanie wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy poprzez przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wartości odniesienia;

4) zastosowanie dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, a pomimo tego brak możliwości dotrzymania standardów jakości środowiska oraz wartości odniesienia poza terenem zakładu lub innego obiektu.

ad 1)

Teren dla którego ma być utworzona strefa przemysłowa musi posiadać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W planie tym obszar ten musi zostać oznaczony jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania oraz magazynowania. W przypadku innego przeznaczenia terenów nie mogą być one objęte strefą przemysłową. Istotna będzie przy tym nie literalna analiza rozstrzygnięć planów, a funkcjonalna.

ad 3)

Wskazać tutaj trzeba, że jest to kwestia zarówno odnosząca się do regulacji prawnych - nie naruszanie wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy, jak i do sytuacji faktycznej - brak zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi poprzez przekraczanie standardów jakości środowiska w zakresie dopuszczalnych poziomów substancji w powietrzu i dopuszczalnych poziomów hałasu oraz wartości odniesienia.

ad 4)

Kwestia zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych rozpatrywana winna być w odniesieniu do ogólnych wymagań w tym zakresie wprowadzanych przez ustawę Prawo ochrony środowiska - a więc m.in.:

Art. 140. 1. Podmiot korzystający ze środowiska jest obowiązany zapewnić przestrzeganie wymagań ochrony środowiska, w szczególności przez:

- 1) odpowiednią organizację pracy;
- 2) powierzanie funkcji związanych z zapewnieniem ochrony środowiska osobom posiadającym odpowiednie kwalifikacje zawodowe;
- 3) zapoznanie pracowników, których zakres czynności wiąże się z kwestiami ochrony środowiska, z wymaganiami w tym zakresie, gdy nie jest konieczne odpowiednie przygotowanie zawodowe w tym zakresie;
- 4) podejmowanie działań w celu wyeliminowania lub ograniczenia szkód w środowisku wynikających z nieprzestrzegania wymagań ochrony środowiska przez pracowników, a także podejmowania właściwych środków w celu wyeliminowania takich przypadków w przyszłości.

Art. 143. Technologia stosowana w nowo uruchamianych lub zmienianych w sposób istotny instalacjach i urządzeniach powinna spełniać wymagania, przy których określaniu uwzględnia się w szczególności:

- 1) stosowanie substancji o małym potencjale zagrożeń;
- 2) efektywne wytwarzanie oraz wykorzystanie energii;
- 3) zapewnienie racjonalnego zużycia wody i innych surowców oraz materiałów i paliw;
- 4) stosowanie technologii bezodpadowych i małodpadowych oraz możliwość odzysku powstających odpadów;
- 5) rodzaj, zasięg oraz wielkość emisji;
- 6) wykorzystywanie porównywalnych procesów i metod, które zostały skutecznie zastosowane w skali przemysłowej;
- 7) (uchylony);
- 8) postęp naukowo-techniczny.

Art. 146. 1. Prowadzący instalację oraz użytkownik urządzenia są obowiązani do zapewnienia ich prawidłowej eksploatacji polegającej w szczególności na:

- 1) stosowaniu paliw, surowców i materiałów eksploatacyjnych zapewniających ograniczanie ich negatywnego oddziaływania na środowisko;
- 2) podejmowaniu odpowiednich działań w przypadku powstania zakłóceń w procesach technologicznych i operacjach technicznych w celu ograniczenia ich skutków dla środowiska.

## Procedura tworzenia stref przemysłowych

Procedura tworzenia stref przemysłowych uregulowana jest w art. 136b-136d ustawy.

### *Wniosek o utworzenie strefy przemysłowej*

Strefa przemysłowa jest tworzona, na wniosek władającego powierzchnią ziemi, na terenach, które mają być objęte strefą przemysłową. Przez władającego powierzchnią ziemi rozumie się właściciela nieruchomości, a jeżeli w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne ujawniono inny podmiot władający gruntem – podmiot ujawniony jako władający (art. 3 pkt 44 ustawy Prawo ochrony środowiska).

Wniosek o utworzenie strefy przemysłowej musi zawierać:

1) uzasadnienie potrzeby utworzenia strefy przemysłowej, w którym jest wykazane, że są spełnione warunki, o których mowa w art. 136a ust. 3 (czyli, iż, mimo zastosowania dostępnych rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych, nie mogą być dotrzymane standardy jakości środowiska oraz wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza terenem zakładu lub innego obiektu);

2) uzasadnienie możliwości utworzenia strefy przemysłowej, w którym jest wykazane, że nie zagraża to życiu lub zdrowiu ludzi, a w szczególności nie narusza wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy;

3) projekt granic strefy przemysłowej i plan sytuacyjny obszaru tej strefy;

4) przegląd ekologiczny instalacji eksploatowanych w granicach proponowanej strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 238 pkt 1-3, 6 i 7<sup>8</sup>;

5) propozycje dotyczące funkcjonowania strefy przemysłowej istotne z punktu widzenia wydania rozporządzenia o ustanowieniu strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 136d ust. 2 pkt 2 i ust. 3 (nowelizacja ustawy poprzez art. 144 pkt 22 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko<sup>9</sup> z dniem 15 listopada 2008 r. zmieniła treść, a zarazem kolejność ustępów w art. 136d, ówczesny ust. 2 i 3 są aktualnie ustępami 3 i 4 - uwzględniając to z punktu widzenia wykładni funkcjonalnej przepisów, przyjąć trzeba, że analizowany punkt dotyczyć będzie:

a) rodzajów działalności, których prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy przemysłowej z uwagi na możliwość występowania przekroczeń standardów jakości środowiska lub przekroczeń wartości odniesienia, o których mowa w art. 222;

<sup>8</sup> Czyli: 1) opis obejmujący:

- a) rodzaj, wielkość i usytuowanie instalacji wraz z informacją o jej stanie technicznym,
  - b) powierzchnię zajmowanego terenu lub obiektu budowlanego,
  - c) rodzaj technologii,
  - d) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty mieszkalne i użyteczności publicznej,
  - e) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji zabytki chronione na podstawie przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
  - f) istniejące w sąsiedztwie lub bezpośrednim zasięgu oddziaływania instalacji obiekty i obszary poddane ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody, ustawy o lasach, ustawy - Prawo wodne oraz przepisów ustawy o uzdrowiskach i lecznictwie uzdrowiskowym;
- 2) określenie oddziaływania na środowisko instalacji, w tym również w przypadku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;
- 3) opis działań mających na celu zapobieganie i ograniczanie oddziaływania na środowisko;
- 6) zwięzłe streszczenie w języku niespecjalistycznym informacji zawartych w przeglądzie;
- 7) nazwisko osoby lub osób sporządzających przegląd

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 199, poz. 1227.

b) niektórych standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, których przekraczanie na terenie strefy przemysłowej jest dozwolone (przy czym jest to fakultatywna treść rozporządzenia);

c) warunków prowadzenia działalności na terenie strefy przemysłowej istotnych z punktu widzenia nieprzekraczania standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza jej terenem oraz z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzi, w szczególności wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy (to jest także fakultatywna treść rozporządzenia).

Załącznikami do wniosku o utworzenie strefy przemysłowej są:

1) wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;

2) pisemna zgoda wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową;

3) kopia mapy zasadniczej proponowanej strefy przemysłowej określająca granice działek ewidencyjnych, budynki, sieć uzbrojenia terenu i ulice.

*Kwestia zgody wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową.*

Zgoda wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową jest bezwzględnym warunkiem utworzenia strefy przemysłowej i musi być załączona do wniosku o utworzenie strefy. Zgodna musi mieć charakter pisemny i bezwarunkowy (nie mogą być w niej określone żadne zastrzeżenia).

Skutkiem prawnym zgody jest to, że wyłącza ona roszczenia o odszkodowanie lub o wykup nieruchomości, o których mowa w art. 129 ust. 1-3, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości w zakresie wynikającym z utworzenia strefy przemysłowej. Roszczenie określone w art. 129 polega na tym, iż jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. Alternatywnie jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę; szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości. Roszczenia powyższe przysługują również użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, a roszczenie odszkodowawcze także osobie, której przysługuje prawo rzeczowe do nieruchomości.



Wyłączenia roszczenia nie stosuje się do szkody powstałej w związku:

1) z wydaniem rozporządzenia o utworzeniu strefy przemysłowej, którego przepisy są w istotnym zakresie niezgodne z propozycjami, o których mowa w art. 136c ust. 2 pkt 5 (czyli przedstawionych we wniosku propozycji dotyczących funkcjonowania strefy przemysłowej istotnych z punktu widzenia wydania rozporządzenia o ustanowieniu strefy przemysłowej w zakresie, o którym mowa w art. 136d ust. 2 pkt 2 i ust. 3 – patrz w tym zakresie uwagi wyżej. Co do pojęcia „w istotnym zakresie niezgodne” w literaturze zwrócono uwagę, iż „Użycie w tym ostatnim przepisie zwrotu „w istotnym zakresie niezgodne” budzi wątpliwości. Potocznie pojęcie „istotny” oznacza stanowiący istotę kogoś, czegoś, charakterystyczny, główny, podstawowy, ważny, zasadniczy. Patrząc przez pryzmat podziału dychotomicznego na wyróżnienie „przepisów w istotnym zakresie niezgodnych” automatycznie nasuwa się wniosek, że dopuszczalna jest także „niezgodność” w zakresie „nieistotnym”. Ta ostatnia niezgodność nie byłaby podstawą prawną żądania roszczenia odszkodowawczego z art. 129 ust. 2 pr.o.ś. De lege ferenda należy opowiedzieć się za zmianą tego określenia, przykładowo na rzecz zwrotu „przepisy są niezgodne (sprzeczne)”<sup>10</sup>;

2) ze zmianą rozporządzenia o utworzeniu strefy przemysłowej.

### *Uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej*

Strefę przemysłową tworzy, w drodze uchwały, sejmik województwa. Jest to jedyny organ władny do podjęcia uchwały. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa jako jedyna z ustaw samorządowych nie wskazuje właściwości zarządu województwa w zakresie przedkładania projektów uchwał. Jednakże art. 41 ust. 1 tej ustawy wskazuje na domniemanie kompetencji zarządu w zakresie zadań należących do samorządu województwa, niezastrzeżonych na rzecz sejmiku województwa i wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Natomiast art. 43 ust. 1 określa, że marszałek województwa kieruje bieżącymi sprawami województwa. Moim zdaniem wniosek może być skierowany zarówno do zarządu województwa, jak i do marszałka województwa, bo oba te organy posiadają uprawnienie do przygotowywania projektów uchwał.

Projekt uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej podlega obowiązkowemu uzgodnieniu z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym oraz regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Każdy z tych organów dokonuje tego uzgodnienia w zakresie swojego działania. Bez takiego uzgodnienia nie ma możliwości

---

<sup>10</sup> A.Miler, *Strefa przemysłowa jako nowy instrument ochrony środowiska*, op. cit.

przyjęcia uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej, a przyjęta obarczona byłaby istotną wadą prawną, powodującą możliwość stwierdzenia jej nieważności.

Jeśli chodzi o zawartość uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej to w ustawie wskazano jej elementy obligatoryjne i fakultatywne. Obowiązkowo uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej określa:

- 1) granice i obszar strefy przemysłowej;
- 2) rodzaje działalności, których prowadzenie jest dopuszczalne na terenie strefy przemysłowej z uwagi na możliwość występowania przekroczeń standardów jakości środowiska lub przekroczeń wartości odniesienia, o których mowa w art. 222.

Natomiast fakultatywnie uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej może określać:

- 1) niektóre standardy jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, których przekraczanie na terenie strefy przemysłowej jest dozwolone;
- 2) warunki prowadzenia działalności na terenie strefy przemysłowej istotne z punktu widzenia nieprzekraczania standardów jakości środowiska lub wartości odniesienia, o których mowa w art. 222, poza jej terenem oraz z uwagi na ochronę życia lub zdrowia ludzi, w szczególności wymagań norm bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zakres zawartości fakultatywnej zależeć będzie od organu podejmującego uchwałę oraz organów uzgadniających.

### *Charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy przemysłowej*

Pomimo brak takiego określenia w ustawie nie ulega wątpliwości, że uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej, ze względu na swoje skutki prawne, jest aktem prawa miejscowego. W działalności jednostek samorządowych stosunkowo ważną rolę odgrywa stanowienie właśnie aktów prawa miejscowego, chociaż większość podejmowanych aktów ma charakter wewnętrzny. Ze względów ustrojowych zasadnicze znaczenie posiadają statuty, chociaż także inne akty, w tym prawa wewnętrzne mogą dotyczyć problematyki organizacji jednostki samorządu terytorialnego.

Akty prawa miejscowego są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze (lub części obszaru) działania organu, który je ustanowił. W konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu – za Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi

umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Akty prawa miejscowego wydawane są nie tylko przez organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także przez terenowe organy administracji rządowej.

W świetle powyższych uwag kwestia ustalenia, które akty podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego mają charakter aktu prawa miejscowego, a które jedynie charakter aktu wewnętrznego ma kluczowe znaczenie. Jedynie te pierwsze zawierają regulacje powszechnie obowiązujące. *„Dla kwalifikacji danego aktu jako aktu prawa miejscowego znaczenie decydujące ma charakter norm prawnych i kształtowanie przez te normy sytuacji prawnej adresatów. W przypadku bowiem uznania, że uchwała zawiera przynajmniej jedną normę postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym jest ona aktem prawa miejscowego”*<sup>11</sup>. „Charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia (nazwy). Abstrakcyjność normy polega na tym, że jej dyspozycja określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”<sup>12</sup>.

Problematyka rozróżnienia pomiędzy aktami prawa miejscowego a aktami prawa wewnętrznego stanowi częsty przedmiot orzecznictwa sądów administracyjnych<sup>13</sup>. Za akty prawa miejscowego uznano m.in.:

- uchwałę organu samorządu terytorialnego dotyczącą utworzenia, przekształcenia i likwidacji zakładu opieki zdrowotnej<sup>14</sup>,
- uchwałę dotyczącą określenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej<sup>15</sup>,
- uchwałę rady gminy regulującą organizację jednostki organizacyjnej w drodze nadania jej statutu i określenia jego treści<sup>16</sup>,
- uchwałę zarządu powiatu w sprawie rozkładu godzin pracy aptek ogólnodostępnych<sup>17</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06.

<sup>12</sup> Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

<sup>13</sup> Przy czym zdarzają się sprawy sporne w orzecznictwie, jak chociażby charakter prawny nadania nazwy ulicom. WSA w Olsztynie uznał, iż „uchwała ta jako, że ma charakter ogólnego aktu administracyjnego, który dotyczy nieograniczonej liczby użytkowników drogi, jest aktem prawa miejscowego obowiązującym na obszarze gminy” (wyrok z dnia 14 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Ol 176/09). Natomiast WSA w Rzeszowie przyjął, iż „uchwała o nadaniu nazwy ulicy nie ma charakteru abstrakcyjnego, albowiem jest konkretnym i jednorazowym rozstrzygnięciem odnoszącym się do jednostkowej i niepowtarzalnej sytuacji” (wyrok z dnia 6 czerwca 2008 r., sygn. akt II SA/Rz 295/08).

<sup>14</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

<sup>15</sup> Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 27 stycznia 2010 r., sygn. akt II SA/Rz 938/09.

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 20 marca 2009 r., sygn. akt II OSK 1526/08.

<sup>17</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2006 r., sygn. akt III SA/Wr 185/06.

Natomiast aktami prawa miejscowego nie są:

- uchwała rady o utworzeniu zakładu budżetowego gospodarki komunalnej<sup>18</sup>,
- uchwała organu samorządu terytorialnego dotycząca zatwierdzenia statutu samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej lub zmian w tym statucie<sup>19</sup>,
- uchwała w sprawie statutu ośrodka pomocy społecznej<sup>20</sup>,
- uchwała rady gminy o wyrażeniu zgody na wydzierżawienie oraz zbycie nieruchomości<sup>21</sup>,
- uchwała stwierdzająca wygaśnięcie mandatu radnego<sup>22</sup>,
- uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy<sup>23</sup>,
- regulamin organizacyjny urzędu gminy nadawany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)<sup>24</sup>.

Wyróżnić możemy następujące rodzaje aktów prawa miejscowego:

- a) statuty – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego,
- b) przepisy wykonawcze – wydawane na podstawie upoważnień szczegółowych,
- c) przepisy porządkowe – wydawane na podstawie upoważnienia generalnego.

Uchwała o utworzeniu strefy przemysłowej należeć będzie do kategorii przepisów wykonawczych. Tę grupę aktów prawa miejscowego wydają nie tylko organy jednostek samorządu terytorialnego, ale także wojewodowie oraz organy rządowej administracji niezespólonej. Wydawane są na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych. Upoważnienie to określa organ uprawniony do wydania aktu oraz zakres spraw przekazanych do uregulowania. Ma ono charakter wiążący, co oznacza, że organowi nie wolno jest wykroczyć poza określony w nim zakres spraw. Takie wykroczenie stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności aktu.

Jeśli chodzi o ogłaszanie aktów prawa miejscowego to problematyka ta uregulowana jest w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

---

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 12 października 2005 r., sygn. akt II OSK 134/05.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1894/07.

<sup>20</sup> Jeśli uchwała zawiera wyłącznie zapisy regulujące przedmiot działania Ośrodka, jego strukturę organizacyjną oraz gospodarkę finansową jako jednostki budżetowej gminy. Wyrok WSA w Opolu z dnia 21 kwietnia 2009 r., sygn. akt II SA/Op 58/09.

<sup>21</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 7 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Lu 543/08.

<sup>22</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 1 lipca 2008 r., sygn. akt III SA/Lu 190/08.

<sup>23</sup> Wyrok WSA Białymostku z dnia 2 lutego 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 681/05.

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2003 r., sygn. akt II SA/Ld 324/03.

### *Procedura przeprowadzenia postępowania w sprawie utworzenia strefy przemysłowej*

Na bazie powyższych przepisów można zaproponować następującą kolejność działań w zakresie potencjalnego utworzenia strefy przemysłowej:

1. Sprawdzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie znajdujących się w nim przepisów odnoszących się do przeznaczenia obszarów na których ma być utworzona strefa przemysłowa.
2. Uzyskanie zgody wszystkich władających powierzchnią ziemi na obszarze proponowanej strefy przemysłowej na objęcie ich nieruchomości strefą przemysłową.
3. Przeprowadzenie przeglądu ekologicznego instalacji eksploatowanych w granicach proponowanej strefy przemysłowej.
4. Skompletowanie dokumentacji składającej się na wniosek o utworzenie strefy przemysłowej.
5. Złożenie do samorządu województwa wniosku o utworzenie strefy przemysłowej.

## Wnioski

Strefa przemysłowa, jak to już wyżej wskazano, stanowi stosunkową nową instytucję w polskim prawie ochrony środowiska. Jej faktyczne zastosowanie, ze względu na wymogi co do niej określone, jest także jeszcze nieliczne. Jednakże nie należy w związku z tym uznać, iż wymagania ustanowione dla utworzenia strefy przemysłowej są w związku z tym zbyt rygorystyczne i należy je zliberalizować. Bardziej będzie to pewnie związane z wykorzystaniem innych możliwości prawnych dla ominięcia rygoryzmu art. 144 ustawy Prawo ochrony środowiska jeszcze przed wejściem w życie przepisów umożliwiających tworzenie tych stref.

Istotnym zagadnieniem jest charakter prawny uchwały o utworzeniu strefy. Biorąc pod uwagę jej treść oraz skutki prawne należy się moim zdaniem jednoznacznie opowiedzieć za formułą aktu prawa miejscowego jako źródła prawa powszechnie obowiązującego. To przesądzać także będzie o kwalifikacji stref do obszarów specjalnych, gdyż dopiero przy takim ujęciu będziemy mieli z odrębnym reżimem prawnym obowiązującym na ich terenie.

## **THE LEGAL BASIS FOR THE CREATION AND LEGAL CLASSIFICATION OF INDUSTRIAL ZONES**

Keywords: industrial zone, special area, environmental law

### Summary

The industrial zone is a relatively new institution in the Polish environmental law. Its actual use is still low. An important issue is the legal nature of the resolution establishing the zone. In my view it should be classified as an act of local law i.e. the source of universally binding law. This would allow the qualification of the zones as 'special areas'