



Wybrane aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego istotne dla ochrony przyrody

adwokat Krzysztof Topolewski
adwokat Aneta Fornalik, MPA (red.)
radca prawny Agata Wencel-Socha
radca prawny Angelika Borowiak

Poznań
2023

Wybrane aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego istotne dla ochrony przyrody

advokat Krzysztof Topolewski
advokat Aneta Fornalik, MPA (red.)
radca prawny Agata Wencel-Socha
radca prawny Angelika Borowiak



Sowisło Topolewski Kancelaria
Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

Poznań 2023

Redakcja:
Aneta Fornalik

Stan prawny na dzień:
26 maja 2023 r.

Autorzy poszczególnych części:
Adwokat Krzysztof Topolewski
Adwokat Aneta Fornalik
Radca prawny Agata Wencel-Socha
Radca prawny Angelika Borowiak

Korekta językowa:
Paulina Łukowiak

Skład i łamanie:
Ada Kukurowska

Projekt okładki i layoutu:
Ada Kukurowska, Aneta Fornalik

Zdjęcia wykorzystane w e-booku zostały wykonane przez jego autorów i prezentują
wybrane polskie parki narodowe.

Wydanie I, Poznań 2023

© Copyright SOWISŁO TOPOLEWSKI KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH S.K.A.
2023

ISBN 978-83-967421-3-1 (PDF)

Wydawnictwo:

Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

Biuro Poznań:
ul. Fabryczna 9, 61-524 Poznań
e-mail: kancelaria@sowislo.com.pl
tel.: +48 61 835 23 73

Biuro Warszawa:
ul. Chłodna 64/430, 00-867 Warszawa
e-mail: kancelaria.warszawa@sowislo.com.pl
tel.: +48 22 251 79 75

Przedstawicielstwo Berlin:
Kurfürstendamm 21, 10719 Berlin
e-mail: kanzlei@sowislo.com.de
tel.: +49 177 590 77 68

Spis treści:

Akty prawne.....	5
Przedruk fragmentów artykułów.....	8
Wprowadzenie.....	17
Rozdziały:	
1. Rola parków narodowych w planowaniu przestrzennym. Hierarchia wartości.....	21
adw. Aneta Fornalik	
2. Postępowanie dowodowe w procedurze o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i w procedurze uzgodnieniowej.....	32
r.pr. Angelika Borowiak	
3. Uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.....	44
r.pr. Agata Wencel-Socha	
4. Zgodność z przepisami odrębnymi w u.p.z.p.	58
r.pr. Agata Wencel-Socha	
5. Zakazy i odstępstwa od zakazów określonych w art. 15 u.o.p. w orzecznictwie.....	70
r.pr. Angelika Borowiak	
6. Procedura odwoławcza w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy – cz. 1.....	83
adw. Aneta Fornalik	
7. Procedura odwoławcza w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy – cz. 2.....	96
adw. Aneta Fornalik	
8. Zaskarżanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.....	110
r.pr. Agata Wencel-Socha	
9. Plan ochrony jako dokument o znaczeniu prawnym.....	123
adw. Aneta Fornalik	
10. Przegląd aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym.....	136
r.pr. Angelika Borowiak	
O autorach.....	150
Nasze e-booki.....	151

Akty prawne

Konstytucja, Traktat

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) – Konstytucja RP.
2. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864(2)) – TFUE.

Kodeksy, Prawa

3. ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.) – KC.
4. ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.) – KPA.
5. ustawa z 28 listopada 2014. Prawo o aktach stanu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1681 ze zm.) – P.a.s.c.
6. ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.) – P.b.
7. ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 633) – P.g.g.
8. ustawa z 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1799) – P.n.
9. ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 ze zm.) – P.o.ś.
10. ustawa z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 259 ze zm.) – P.p.s.a.
11. ustawa z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2625 ze zm.) – P.w.

Ustawy

12. ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2519 ze zm.) – u.c.p.
13. ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) – u.o.a.n.

14. ustawa z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i i chowaniu zmarłych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 887) – u.o.c.
15. ustawa z 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1006) – u.o.d.p.
16. ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 2409) – u.o.g.r.l.
17. ustawa z 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1029 ze zm.) – u.o.o.s.
18. ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 916 ze zm.) – u.o.p.
19. ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 977) – u.p.z.p.
20. ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.) – u.s.g.
21. ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 31, poz. 274) – ustawa nieobowiązująca.
22. ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 25, poz. 180 ze zm.) – ustawa nieobowiązująca.
23. ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.; t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 99, poz. 1079 ze zm.) – ustawa nieobowiązująca – u.o.p. z 1991 r.
24. ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) – ustawa nieobowiązująca – u.z.p. z 1994 r.

Rozporządzenia

25. rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. Nr 52, poz. 315) – rozporządzenie ws. cmentarzy.
26. rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 października 2014 r. w sprawie ochrony gatunkowej roślin (Dz.U. z 2014 r., poz. 1409) – rozporządzenie ws. ochrony gatunkowej.
27. rozporządzenie Ministra Środowiska z 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody (Dz.U. Nr 94, poz. 794) – rozporządzenie ws. planu ochrony.
28. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.) – rozporządzenie ws. ustalania wymagań nowej zabudowy.

29. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225) – rozporządzenie ws. warunków technicznych.

Przedruk fragmentów artykułów

„Ochrona przyrody: jak postępować przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych i uchwalaniu planów miejscowych”

artykuł opublikowany 28.12.2022 r. w Dzienniku Gazecie Prawnej,
dodatek: Samorząd i Administracja, nr 250 (5912)

Tekst opublikowany także w wydaniu elektronicznym gazety:

<https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorząd/artykuły/8618177,ochrona-przyrody-wydawanie-decyzji-lokalizacyjnych-uchwalanie-planow-miejscowych.html>

Przepisy wymagają, by w procesie planowania przestrzennego uwzględnić ochronę środowiska przyrodniczego. Dotyczy to zarówno dokumentów takich jak strategię czy plany zagospodarowania przestrzennego, jak i decyzji o warunkach zabudowy. To nakłada na organy uczestniczące w tych procesach liczne obowiązki. Szczególnie na terenach parków narodowych i ich otulin czy parków krajobrazowych.

Przygotowaliśmy zatem omówienie wybranych zasad związanych z ochroną przyrody, o których powinny pamiętać organy przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych i planów miejscowych – na przykładzie roli i zadań parków narodowych. Omawiamy je głównie z myślą o urządach gmin, ale także inwestorach i o osobach, których działalność zawodowa wymaga znajomości procedur związanych z ochroną środowiska w planowaniu przestrzennym.

Rolą ochrony środowiska przyrodniczego w procesie planowania przestrzennego akcentowano już w art. 1 ust. 2 pkt 3 poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 1999 r. nr 15, poz. 139; uchylona z 1 stycznia 2004 r.), który stanowił, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska przyrodniczego. Przepis ten odpowiadał w swej treści art. 4 ustawy z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 99, poz. 1079; uchylona z 1 maja 2004 r.), który nakazywał uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin, a także obejmowanie zasobów przyrody i jej składników formami ochrony przewidzianymi ustawą lub przepisami szczególnymi oraz opracowywanie i wykonywanie planów ochrony określonych

w ustawie obszarów objętych ochroną i programów ochrony gatunków i ich siedlisk (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 27 grudnia 2005 r., sygn. akt II SA/Lu 393/05).

Główne zasady wyrażone w ustawach

Te wytyczne ochrony przyrody dla dokumentów planistycznych powtórzono w obecnie obowiązujących przepisach, m.in. w:

- art. 3 pkt 1 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 916; ost. zm. Dz.U. z 2022 r. poz. 2375; dalej: u.o.p.), który stanowi, że „cele ochrony przyrody są realizowane przez: uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej”;
- art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 503; ost. zm. Dz.U. z 2022 r. poz. 2185; dalej: u.p.z.p.), który stanowi, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- art. 1 ust. 3 u.p.z.p., który stanowi, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Wpływ na dokumenty planistyczne i procedury postępowania

Powyższe wskazania przyjmują wartość normatywną, uwzględnianą w określonych dokumentach procedury planistycznej.

- W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego (art. 10 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.); w studium określa się przy tym w szczególności obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego

zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk (art. 10 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.).

- W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.).
- W planowaniu przestrzennym na szczeblu województwa kluczowe znaczenie ma dokument: audyt krajobrazowy, który identyfikuje krajobrazy występujące na całym obszarze województwa, określa ich cechy charakterystyczne oraz dokonuje oceny ich wartości (art. 38a ust. 2 u.p.z.p.); taki audyt wskazuje lokalizację i granice parków narodowych (art. 38a ust. 3 pkt 2 lit. b u.p.z.p.), a także wskazuje rekomendacje i wnioski dotyczące kształtowania i ochrony krajobrazów oraz krajobrazów w obrębie obszarów lub określonych obiektów (art. 38a ust. 3 pkt 3 lit. b u.p.z.p.).

Jeśli chodzi o postępowania administracyjne, to wskazać przede wszystkim należy, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego musi być wydana w uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny (art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p.). Tak samo jest w przypadku decyzji o warunkach zabudowy (co wynika z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.).

Przepisy u.p.z.p. i u.o.p. przenikają się. Analiza obu tych ustaw pozwala na dostrzeżenie ważnego praktycznego zagadnienia konieczności pogodzenia różnych wartości w planowaniu przestrzennym. Chodzi bowiem nie tylko o ład przestrzenny czy ochronę prawa własności, lecz także o ochronę przyrody. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym to akt normatywny, który promuje wiele wartości, znacznie częściej wyrażając je wprost niż w sposób dorozumiany (tak: Marta Woźniak, „O potrzebie wartościowania w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”, s. 339 i nast. w: „Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo”, red. nauk. Zofia Duniewska, Małgorzata Stahl, Artur Krakąta, Warszawa 2018).

Jak pogodzić interesy – co mówi orzecznictwo

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani żaden inny akt prawny nie przyznają szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu, ani nie preferują interesu publicznego. Oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane (por. np. wyrok WSA w Łodzi z 16 kwietnia 2021 r., sygn. akt II SA/Łd 362/20).

W pytaniu o to, jak chronić przyrodę w procedurze dotyczącej wydania decyzji o warunkach zabudowy (w tym decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego), ukrywa się także pytanie o to, czy „przepisy odrębne” wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. to właśnie m.in. przepisy u.o.p. Odpowiedzi na to pytanie będziemy poszukiwać w dalszej części poradnika.

Już na wstępie tych rozważań warto przywołać ciekawy wyrok WSA w Olsztynie z 29 maja 2017 r., sygn. akt II SA/OI 75/17. Orzeczenie to dotyczyło decyzji o warunkach zabudowy dla budynków w zabudowie zagrodowej, na terenie parku krajobrazowego (innej, obok parku narodowego, formy ochrony przyrody). W sprawie organy nie uwzględniły art. 24 ust. 1 pkt 8 lit. a u.o.p. zakazującego lokalizowania na obszarze chronionego krajobrazu innych naturalnych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej w zw. z odpowiednim przepisem rozporządzenia wojewody warmińsko - mazurskiego w sprawie Mazurskiego Parku Krajobrazowego, zawierającego zakaz przejęty z przywołanego przepisu u.o.p. WSA w Olsztynie wskazał: „Uregulowania art. 24 ust. 1 pkt 8 lit. a u.o.p. oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. [ustawa z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2556; ost. zm. Dz.U. z 2022 r. poz. 2687 - red.] są przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., a co za tym idzie, poczynienie wiążących ustaleń w zakresie ich hipotez należy do orzekającego w sprawie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu organu administracji publicznej. Ograniczenie się w analizie w zasadzie do recypowania danych ze skorowidza działek skutkuje ryzykiem pominięcia istotnych w sprawie okoliczności faktycznych. Jako, że okoliczność występowania naturalnych zbiorników wodnych w sąsiedztwie planowanej inwestycji, w normie odległościowej podanej w przywołanych przepisach, jest niewątpliwie istotna, gdyż wektorowo może wpłynąć na kierunek rozstrzygnięcia w sprawie”.

Konieczne jest także podkreślenie, jak ważne jest współdziałanie wszystkich podmiotów, które biorą udział w planowaniu przestrzeni. Wyraża to zresztą art. 4 ust. 1 u.p.z.p., który stanowi, że obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Ochrona przyrody to dbałość m.in. o rośliny, zwierzęta i krajobraz.

Kluczowe pojęcia

Ochrona przyrody - w rozumieniu u.o.p. polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody:

- 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów;
- 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową;
- 3) zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia;
- 4) siedlisk przyrodniczych;
- 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów;
- 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt;
- 7) krajobrazu;
- 8) zieleni w miastach i wsiach;

9) zadrzewień.

Środowisko - ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 3 pkt 39 p.o.ś. w zw. z art. 2 pkt 3 u.p.z.p.).

Krajobraz - postrzegana przez ludzi przestrzeń, zawierająca elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowana w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e u.p.z.p. w zw. z art. 5 pkt 2e u.o.p.).

Ochrona krajobrazowa - zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu (art. 5 pkt 8 u.o.p.)

*Adwokat Krzysztof Topolewski
Adwokat Aneta Fornalik, MPA*

Przedruk fragmentów artykułów

„Ochrona przyrody: jak postępować przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych i uchwalaniu planów miejscowych”

artykuł opublikowany 28.12.2022 r. w Dzienniku Gazecie Prawnej,
dodatek: Samorząd i Administracja, nr 250 (5912)

Tekst opublikowany także w wydaniu elektronicznym gazety:

<https://serwisy.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8618177,ochrona-przyrody-wydawanie-decyzji-lokalizacyjnych-uchwalanie-planow-miejscowych.html>

Jaki wpływ na planowanie przestrzenne ma dyrektor parku narodowego

Trzeba z nim uzgadniać dokumenty, m.in. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany miejscowe czy decyzje o warunkach zabudowy. Może też brać udział w dyskusjach publicznych dotyczących dokumentów planistycznych, a także składać wnioski czy uwagi do tych dokumentów. W jakim stopniu jego opinie są wiążące dla organów?

Omawiając zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym, w szczególności na poziomie gminnym, nie możemy pomijać problemów związanych z ochroną przyrody i znaczeniem parków narodowych w różnego rodzaju procedurach planistycznych. Powierzchnia parków narodowych i ich otulin to ok. 2,4 proc. powierzchni Polski.

Udział prawnie gwarantowany

Jak już wspominaliśmy wcześniej, udział parków narodowych, czy ściślej: dyrektora parku narodowego, w poszczególnych procedurach jest gwarantowany prawnie. Dyrektor parku narodowego jest nie tylko podmiotem, który uzgadnia dokumenty planistyczne (m.in. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, plany miejscowe czy decyzje o warunkach zabudowy), lecz także może brać udział (za park narodowy) w dyskusjach publicznych dotyczących dokumentów planistycznych, składać wnioski czy uwagi do tych dokumentów. Może się zdarzyć i tak, że park narodowy - obok dyrektora parku narodowego występującego jako organ uzgadniający - może być stroną postępowania o wydanie

decyzji o warunkach zabudowy, gdy realizacja określonej inwestycji będzie miała wpływ na własny interes prawny parku narodowego.

Uzgodnienie w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego konieczne jest:

- a) w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny,
- b) w zakresie ustaleń mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego (co wynika z art. 10 ust. 6 u.o.p. w zw. z art. 106 k.p.a.).

Czy park narodowy może składać wnioski do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy?

Tak, bo u.p.z.p. nie wskazuje kto może składać wnioski do studium. Może to być zatem każdy zainteresowany, bez konieczności wykazywania interesu prawnego (wykazanie interesu prawnego konieczne jest na etapie skargi), a więc także park narodowy (park narodowy jako państwowa osoba prawna, a nie dyrektor parku narodowego – który na gruncie u.p.z.p. funkcjonuje samodzielnie jako podmiot uzgadniający). Możliwość składania wniosków do studium przez parki narodowe ma szczególne znaczenia wówczas, gdy obszar objęty studium (teren całej gminy):

- nie leży w granicach parku narodowego i jego otuliny – więc na pewno nie podlega procedurze uzgodnieniowej,
- co prawda leży w granicach parku narodowego i jego otuliny, ale kwestie ważne dla parku narodowego nie mogą być formalnie objęte zakresem uzgodnienia.

Zasadniczo zakres zgłaszania wniosków nie powinien odnosić się do zakresu dokonywanego uzgodnienia. Wnioski mogą dotyczyć wszelkich kwestii środowiskowych, które gmina powinna uwzględnić na gruncie obowiązujących przepisów prawa. Ponadto park narodowy może być zainteresowany zajęciem stanowiska wobec projektu studium z uwagi na ochronę własnego majątku itp. To samo dotyczy wniosków do planu miejscowego oraz uwag do obu ww. dokumentów planistycznych. Nadto dyrektor parku narodowego jest podmiotem opiniującym zmianę przeznaczenia gruntów leśnych, gdy chodzi o grunty stanowiące własność Skarbu Państwa położone na terenie parków narodowych (art. 7 ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych; t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2409), oraz wydaje opinię w ramach procedury wydawania zezwolenia na odstępstwa obowiązujące w parkach narodowych (art. 15 ust 3 u.o.p.) .

Plan ochrony

Parki narodowe działają w oparciu o plany ochrony. Ustalenia te stanowią realizację celów samej u.o.p. a te przepisy należy przy uzgodnieniach dokumentów planistycznych uwzględnić.

Ustawodawca nie wymienił enumeratywnie wszystkich przepisów prawa, z którymi powinna być zgodna decyzja o warunkach zabudowy. Oczywiście jest, że zgodność ta musi odnosić się do wszystkich obowiązujących i funkcjonujących w systemie prawnym przepisów, bez względu na ich rangę. Do przepisów odrębnych zalicza się zatem wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich i innych - w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem. Użyte w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. sformułowanie: „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa (por. wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2020 roku, sygn. akt II SA/Gd 731/19; podobnie także NSA w wyroku z 2 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 796/17). Z art. 3 pkt 3 *ab initio* u.o.p. wynika, że cele ochrony przyrody są realizowane m.in. przez opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej.

Formą prawną funkcjonowania planów ochrony jest rozporządzenie wydawane przez ministra właściwego ds. środowiska. Plan ochrony dla parku narodowego jest zatem aktem prawa powszechnie obowiązującego, przy czym jego obowiązywanie jest oczywiście ograniczone do obszaru danego parku narodowego. Skuteczność prawna jest zatem tożsama ze skutecznością prawną miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do których wprost w przepisach prawa wskazano, że są to akty prawa miejscowego. W odniesieniu jednak do planów ochrony wprowadzenie jego zapisów jako prawa powszechnie obowiązującego następuje rangą rozporządzenia ministra, jako że sam dyrektor parku narodowego nie ma kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego.

Jakie znaczenie ma plan ochrony parku narodowego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, które uzgadnia dyrektor parku narodowego na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.?

Odpowiedzi na to pytanie należy szukać w orzecznictwie. W jednym z orzeczeń sądów administracyjnych (wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 1081/16), dotyczącym sprawy wydania decyzji o warunkach zabudowy, czytamy, że zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy (zob. wyrok NSA z 14 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 2035/09). Jak wskazano, oznacza to, że nawet gdyby istnienie i przebieg korytarza ekologicznego wynikał z postanowień planu ochrony parku, to

i tak niedopuszczalne byłoby bezpośrednie stosowanie zapisów tego planu, bez uprzedniego inkorporowania do studium uwarunkowań czy planu miejscowego. Tymczasem ów stwierdzony korytarz ekologiczny został zindywidualizowany jako element stanu faktycznego i zagrożenie zewnętrzne. Zatem z tego powodu organ odmówił uzgodnienia warunków zabudowy. Inaczej mówiąc, w ocenie sądów administracyjnych korytarz ekologiczny ujęty w planie ochrony parku narodowego to element stanu faktycznego, czego organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie może pominąć.

Ustawowe umocowanie dyrektora parku narodowego do uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy służy konieczności uwzględnienia tych wszystkich prawnie określonych uwarunkowań przyrodniczych, które dają podstawę do rekonstruowania prawnych ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości ze względu na ustawowo zdefiniowane cele i środki ochrony przyrody, której to rekonstrukcji tych norm, w odniesieniu do parku narodowego i jego otuliny, dokonuje dyrektor parku narodowego, jako właściwy do realizacji ustawowych zadań z zakresu tej formy ochrony przyrody (wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2079/07).

Z punktu widzenia parków narodowych podstawowym dokumentem konkretyzującym sposób realizacji zadań parków narodowych jest planu ochrony. Treść tego dokumentu ma podstawowe znaczenie dla oceny dokonywanej w ramach procedury uzgodnieniowej. Dlatego właśnie plan ochrony ma znaczenie m.in. dla treści decyzji o warunkach zabudowy.

*Adwokat Krzysztof Topolewski
Adwokat Aneta Fornalik, MPA*

Wprowadzenie

Regulacje u.p.z.p. są podstawą dla ustalenia treści m.in. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego czy decyzji o warunkach zabudowy. Część tego planowania odbywa się na terenie parków narodowych bądź w jego otulinie, ale dotyczy także innych form ochrony przyrody. Park narodowy to najwyższa forma ochrony przyrody, działający głównie w oparciu o u.o.p.

Relacja ochrony przyrody do celów planowania przestrzennego może być rozumiana szeroko. Z jednej strony będzie się odnosić do zróżnicowanych uwarunkowań i wyzwań środowiskowych i przyrodniczych w różnych państwach. Z drugiej strony będzie chodzić o kontekst instytucjonalny: jak zmieścić w planach zagospodarowania przestrzennego (i innych dokumentach planistycznych) wybrane priorytety w taki sposób, aby były one wzajemnie zintegrowane¹.

Z perspektywy planowania przestrzennego przepisy dotyczące środowiska i przyrody są czynnikiem zewnętrznym – odgrywającym istotną rolę, ale wymagającym dostosowania do terminologii związanej z planowaniem przestrzennym. Z kolei z perspektywy poszczególnych ustaw dotyczących ochrony środowiska i przyrody analogicznie wygląda rola przepisów związanych z planowaniem przestrzennym. Ten brak koordynacji ustaw stanowi przykład szerszego problemu – braku koordynacji sfery środowiskowej i przyrodniczej ze sferą prawno-przestrzenną w polskim systemie planowania przestrzennego².

U.p.z.p. oraz u.o.p. to akty prawne o wartościach. O tym ma być niniejsza publikacja, z uwzględnieniem aspektów prawnych.

¹ Problemy powiązania ochrony środowiska i przyrody oraz planowania przestrzennego w Europie, w: *Perspektywa prawna i urbanistyczna w planowaniu przestrzennym. Wybrane zagadnienia*, praca zbiorowa, Studia. Cykl monografii, Tom 13/2015, Warszawa 2022, s. 26.

² Ochrona środowiska i przyrody a planowanie przestrzenne – analiza szczegółowych problemów, w: *Ibidem*, s. 32.

Tytuł opracowania wskazuje na jeden z aspektów planowania przestrzennego, tj. prawo. Inaczej problem ten można ująć jako pytanie o instrumenty planowania przestrzennego. Te instrumenty można podzielić na bezpośrednie (organizacyjne, prawne, inwestycyjne, społeczne) i pośrednie (ekonomiczne, marketing i pro-mocja, monitoring). Są to środki realizacji racjonalnego kształtowania przestrzeni zgodnego z przyjętymi kierunkami planowania przestrzennego. Do instrumentów o charakterze prawnym można zaliczyć: 1) przepisy określające możliwości korzystania z przestrzeni, np. P.b., u.o.p., P.oś., P.w., u.o.g.r.l., u.p.z.p., u.g.n., Polskie Normy; 2) dokumenty planistyczne opracowane na poziomie krajowym, wojewódzkim i gminnym, np. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne plany i programy, w tym Wieloletni Plan Inwestycyjny; 3) decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego), decyzja o pozwoleniu na realizację inwestycji³.

Publikacja nawiązuje do szkolenia „Wybrane aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego istotne w działalności parków narodowych” przeprowadzonego przez Sowisto Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A. 24-25 listopada 2022 r. dla wszystkich 23 parków narodowych. Spotkanie było doskonałą okazją dla wymiany poglądów prawników, urbanistów i specjalistów z zakresu ochrony przyrody.

Poruszane w publikacji treści to wynik naszych codziennych doświadczeń zawodowych, czerpanych z obsługi prawnej organów wydających decyzje o warunkach zabudowy i podejmujących miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, ale także z doradztwa prawnego świadczonego na rzecz parków narodowych.

O parkach narodowych w planowaniu przestrzennym pisaliśmy wcześniej w Dzienniku Gazecie Prawnej, dodatku: Samorząd i Administracja nr 168 z 31 sierpnia 2022 r.: „Przy ustalaniu treści dokumentów planistycznych JST musi

³ E. Lechowska, *Planowanie przestrzenne na poziomie lokalnym – powiązanie teorii z praktyką*, Studia. Cykl monografii, Tom 15/207, Warszawa 2022, s. 20-21.

pamiętać o roli parków narodowych” oraz nr 250 z 28 grudnia 2022 r.: „Ochrona przyrody: Jak postępować przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych i uchwalaniu planów miejscowych”. Poniżej fragmenty tego drugiego opracowania.

Zapraszamy do lektury!

Adwokat Krzysztof Topolewski
Adwokat Aneta Fornalik, MPA



Rozdział 1.

Rola parków narodowych w planowaniu przestrzennym. Hierarchia wartości

advokat Aneta Fornalik, MPA

[fragment] Parki narodowe mają wiele uprawnień w zakresie wpływania na treści m.in. dokumentów planistycznych, tj. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji lokalizacyjnych, czyli decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Dotyczy to przede wszystkim terenów położonych w granicach parku narodowego, ale także w jego otulinie.

1. Jaka rola?

Zagadnienie roli parków narodowych w planowaniu przestrzennym w ujęciu prawnym to przede wszystkim pytania o to: 1) czy i jak jest ona zagwarantowana prawnie, 2) jakich postępowań dotyczy?, 3) czy dotyczy wszystkich postępowań, w których mamy do czynienia ze zmianą przeznaczenia terenu czy jego zagospodarowania?, 4) jakie role procesowe przypadają parkom narodowym?, 5) na czym polega interes parków narodowych uzasadniający branie udziału w tych postępowaniach?, 6) w jakich rolach procesowych występuje park narodowy?

Dalej to także pytanie szersze - o to czy da się pogodzić interesy przyrody z interesami inwestorów? W szczególności ujawnia się to w problemie kolizji wartości: prawa własności (w aspekcie prawa do zabudowy) oraz ochrony przyrody (w aspekcie m.in. wolności od ingerencji człowieka, w tym ingerencji w postaci zabudowy). Czy w parkach narodowych i w ich otulinie obowiązuje zakaz zabudowy? Udział w planowaniu przestrzennym to jedno z wielu działań parków narodowych służących ochronie przyrody. Na pewno rola parków narodowych w planowaniu

przestrzennym jest istotna. Parki narodowe mają wiele uprawnień w zakresie wpływania na treści m.in. dokumentów planistycznych, tj. studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji lokalizacyjnych, czyli decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy. Dotyczy to przede wszystkim terenów położonych w granicach parku narodowego, ale także w jego otulinie.

2. Normy prawne – zasady

W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się szereg okoliczności, na co wskazuje już art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Przepis stanowi, że w *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* uwzględnia się zwłaszcza:

- 1) wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury;
- 2) walory architektoniczne i krajobrazowe;
- 3) wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- 4) wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- 5) wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami;
- 6) walory ekonomiczne przestrzeni;
- 7) prawo własności;
- 8) potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa;
- 9) potrzeby interesu publicznego;
- 10) potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych;
- 11) zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej;

12) zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych;

13) potrzebę zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody, do celów zaopatrzenia ludności.

Naturalnie rodzi się pytanie o hierarchię ww. wartości. Przywołany przepis takiej hierarchii wartości nie kreuje. Wyliczenie ma charakter jedynie przykładowy. Wartości te współistnieją ze sobą i muszą wszystkie być brane pod uwagę w procedurach opisanych u.p.z.p. Tylko konkretny przepis prawa może wskazywać, że w danej sytuacji określona wartość jest ważniejsza od innej. W świetle powyższego wyliczenia na pewno nie jest tak, że przepis rozstrzyga problem o relację ochrony prawa własności do ochrony przyrody.

Realizacja inwestycji budowlanej znacząco oddziałującej na środowisko wiąże się z jednej strony z ochroną wolności budowlanej, a z drugiej – z ochroną prawa do zdrowego środowiska naturalnego oraz z wypełnieniem zobowiązania władz publicznych do ochrony środowiska. Stąd kwestię jurysdykcji administracyjnej należy postrzegać w tym kontekście jako płaszczyznę konsensusu między wartościami, które są chronione przez te prawa. Każda reglamentacja administracyjna związana z ochroną środowiska w budowlanym procesie inwestycyjnym stanowi jednocześnie przejaw ograniczenia wolności budowlanej oraz ochrony prawa do zdrowego środowiska naturalnego. Odpowiednio stanowi jednocześnie przejaw ochrony obu tych wartości⁴.

3. *Case study* – zasada proporcjonalności

Warto prześledzić problem relacji wartości na praktycznym przykładzie. Sprawa dotyczy skargi właścicieli nieruchomości na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego⁵. Część ich działek została oznaczona w planie miejscowym jako działki pod korytarzami ekologicznymi, co znacznie ogranicza możliwość zabudowy działek. Skarga została oddalona, a WSA rozważał sprawę m.in. przez pryzmat relacji wartości z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Wyrok jest prawomocny. Poniżej wskazano na wybrane fragmenty uzasadnienia wyroku.

⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2019, s. 110.

⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 16 kwietnia 2021 r., II SA/Łd 362/20, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

WSA wskazał, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się prawo własności. Stosownie do art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Prawo własności jest chronione konstytucyjnie (art. 21 ust. 1 Konstytucji RP). Nie jest jednak prawem bezwzględny. Doznaje w określonych sytuacjach ograniczeń. Dopuszcza je Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 stanowiąc, że własność może być ograniczona, przy czym tylko w drodze ustawy i tylko w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności, a więc z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej w stosunku do chronionej wartości ingerencji w sferę praw i wolności jednostki.

Ingerencja w sferę prawa własności musi zatem pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Takimi przepisami ustawowymi dającymi podstawę do ograniczenia prawa własności są m.in. regulacje zawarte w u.p.z.p. Każde ograniczenie prawa własności, także poprzez obniżenie wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu, musi być połączony z zapewnieniem słusznego odszkodowania. Dlatego w art. 36 i art. 37 u.p.z.p. ustawodawca przewidział środki ochrony na wypadek gdyby wskutek uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. U.p.z.p. ani też żaden inny akt prawny nie daje szczególnej ochrony interesowi indywidualnemu, ani nie preferuje interesu publicznego. Oba interesy – indywidualny i publiczny – muszą być w działaniach administracji publicznej wyważane.

W innym orzeczeniu⁶ NSA wskazał, że brzmienie przepisów u.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki. Rozwiązania prawne przyjęte w ustawie opierają się na zasadzie

⁶ Wyrok NSA z 25 listopada 2020 r., II OSK 791/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

równowagi interesu ogólnopaństwowego, interesu gminy i interesu jednostki, o czym świadczy treść art. 1 ust. 3 ww. ustawy. Oznacza to obowiązek rozważnego wyważenia praw indywidualnych (interesów obywateli) i interesu publicznego, co ma szczególne znaczenie w przypadku kolizji tych interesów. Istota działania zasady wyważenia przeciwstawnych interesów opiera się na prawidłowej realizacji dwóch elementów tej zasady: wyważania wartości interesów i rezultacie wyważania. Jeżeli nie doszło do wyważania interesów lub bezpodstawnie przyjęto regułę dominacji któregośkolwiek z interesów - zasada ta zostaje naruszona. Dokonując zatem ingerencji w sferę prywatnych interesów właścicieli, rada gminy powinna bezwzględnie kierować się zasadą proporcjonalności, rozumianą jako zakaz nadmiernej, w stosunku do chronionych wartości, ingerencji w sferę praw i wolności jednostek.

W swoich stanowiskach odnoszących się do różnego rodzaju dokumentów planistycznych parki narodowe muszą dostrzegać także konieczność wyważenia interesów własnych, związanych z ochroną przyrody i interesów prywatnych czy publicznych inwestorów.

Trzeba pamiętać, że wprowadzie odniesienie się do wymogu zachowania zrównoważonego rozwoju, którego definicję określa ustawa - Prawo ochrony środowiska, kładzie nacisk na zachowanie równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, tak aby były zagwarantowane możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń, jednakże w istocie jest to warunek, który musi być spełniony w dążeniu do rozwoju w celu zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności i obywateli. Oznacza to, że wszelkie działania w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinny być nakierowane na rozwój będący przeciwieństwem stagnacji, zrównoważony, a nie osiągany skokami, przy czym należy zachowywać wskazania ustawowe⁷.

⁷ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz w: M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany, komentarz do art. 1, 2021*, publ. LEX (źródło elektroniczne).

4. Relacja u.p.z.p. i u.o.p.

W planowaniu przestrzennym trzeba mieć na uwadze m.in. uregulowania u.p.z.p. i u.o.p. – żadna z tych ustaw nie jest ważniejsza od drugiej. Zagadnienie relacji obu ustaw dotyczy m.in. relacji art. 1 ust. 3 u.p.z.p. i art. 3 pkt 1 u.o.p. Stanowią one odpowiednio, że:

- 1) Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.
- 2) Cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 P.o.ś., programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej.

Park narodowy jest najwyższą formą ochrony przyrody, na co wskazuje art. 6 ust. 1 pkt 1 u.o.p. W tym przypadku wyliczenie form ochrony przyrody ma charakter hierarchiczny. Ale to nie uzasadnia konieczności przyjęcia wyższości argumentów parków narodowych w procedurach planistycznych nad argumentami pozostałych uczestników procedury. Najwyższą formą ochrony jest sam park, a nie np. korytarz ekologiczny – który sam w sobie formą ochrony przyrody już nie jest. Tak samo formą ochrony przyrody nie jest otulina parku narodowego. Funkcjonowanie parków narodowych jest jednakże zawsze związane z istnieniem otuliny, zatem z drugiej strony nie można pomijać prawnego znaczenia tej właśnie otuliny. Konieczne jest

ściście wskazanie w stosowanej argumentacji na to, co ma chronić otulina, a nie czym ona sama w sobie jest. Argumenty parku nie mogą skupiać się ogólnie na zakazie zabudowy otuliny parku, ale raczej na wpływie zabudowy na znaczenie otuliny dla parku narodowego i ochrony przyrody. Z drugiej strony nie będą skuteczne zarzuty inwestora, który twierdzi, że skoro budowa następuje w otulinie parku narodowego, a nie w samym parku narodowym, to reguły ochrony przyrody nie obowiązują. W każdym przypadku konieczne jest wykazania tzw. powiązania przyrodniczego.

O ile pojęcie korytarza ekologicznego zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 2 u.o.p., zgodnie z którym jest to: obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów (przy czym co należy podkreślić, nie jest to obszar objęty ochroną bowiem nie zalicza się do form ochrony przyrody wymienionych w art. 6 u.o.p.), o tyle ustawa ta nie definiuje pojęcia „powiązania przyrodniczego”. Tym samym nie ulega wątpliwości, iż poza kwestią informacyjną polegającą na zaznaczeniu obszaru, który pod kątem przyrodniczym związany jest z parkiem, jego oznaczenie w studium nie wywiera wpływu na sytuację prawną właścicieli działek znajdujących się w tym obszarze⁸.

Zatem wprowadzenie przestrzennej formy ochrony przyrody nie załatwia sprawy ochrony przyrody w procedurach planistycznych i inwestycyjnych. Znaczenie istnienia prawnych form ochrony przyrody (m.in. parków narodowych) w relacji do planowania i zagospodarowania przestrzennego to zagadnienie dotyczące stanowienia prawa (powołanie parków narodowych) a jego stosowania (jak wypełnić treścią merytoryczną normy prawne dotyczące ochrony przyrody?).

W nauce prawa wskazuje się, że choć formy ochrony przyrody są kreowane w drodze stanowienia prawa, a nie jego stosowania, to jednak proces ten wykazuje cechy charakterystyczne dla stosowania prawa, a nie jego stanowienia. Za podstawową cechą należy uznać przedmiotową konkretyzację normy generalnej i abstrakcyjnej, przybierającą postać konkretnej formy ochrony przyrody dla konkretnych wartości i walorów przyrodniczych. Formy ochrony przyrody powstają w drodze stanowienia prawa, ale na podstawie upoważnień ustawowych. Zatem organ stanowiący taki akt prawny w pierwszej kolejności musi dokonać wykładni normy kompetencyjnej.

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 marca 2015 r., IV SA/Wa 2409/14, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Konkretyzacja następuje również w zakresie zakazów i nakazów obowiązujących w związku z prowadzoną formą ochrony przyrody⁹.

Szereg przepisów prawa, m.in. tych powyżej przywołanych to przepisy ogólne, czyli mało skonkretyzowane. Mogą wyznaczać kierunek wykładni innych przepisów prawa, tych bardziej szczegółowych. Nie zawsze wystarczą na uzasadnienie stanowiska danej strony postępowania, ale z drugiej strony dają możliwość określenia treści normy prawnej z wykorzystaniem wiedzy specjalistycznej. Oczywiście naturalnie pojawia się problem określoności norm prawnych:

- 1) Jak precyzyjnie da się w przepisach prawa ująć np. zakres władztwa planistycznego albo zasadę proporcjonalności?
- 2) Jak konkretnie określić zakaz zabudowy na terenie parków narodowych? Jak konkretnie określić znaczenie otuliny parku?
- 3) Jak uwzględnić wiedzę ekspercką w stosowaniu przepisów prawa?

Konieczne trzeba wskazać także na to, że u.o.p. wskazuje także na sytuacje, w których interes publiczny jest nadrzędny względem interesu ochrony przyrody. Reguluje to np. art. 34 u.o.p., który dotyczy zezwoleń na działania mogące pogorszyć stan siedlisk.

5. Z praktyki

Z opisanymi wcześniej problemami parki narodowe spotykają się na co dzień, m.in. w postępowaniach uzgodnieniowych. Postanowienia wydawane przez parki narodowe podlegają kontroli instancyjnej dokonywanej przez ministra właściwego ds. ochrony środowiska. Z analizy rozstrzygnięć organu rozpoznającego zażalenie na niezgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy wynikają m.in. następujące wskazania:

- 1) Wydanie rozstrzygnięcia nie może wynikać z przyjętego z góry założenia o odmowie uzgodnienia planowanej inwestycji.
- 2) Organ uzgadniający nie może wyjść poza ustawowo określony zakres uzgodnienia.

⁹ B. Rakoczy, *Część VI Ochrona przyrody w: A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), P. Korzeniowski (red.), M. Stahl (red), Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, publ. LEX (źródło elektroniczne).

- 3) Dyrektor parku narodowego powinien dowieść, że charakter planowanej inwestycji jest sprzeczny z realizacją celów, dla których utworzono park narodowy (art. 8 ust. 2 u.o.p.).
- 4) Dyrektor parku narodowego powinien dowieść, że charakter planowanej inwestycji jest sprzeczny z ustawowym celem wyznaczenia otuliny parku (art. 11 ust. 1 u.o.p.).
- 5) Przy interpretacji pojęcia zagrożenia zewnętrznego należy uwzględniać cechy o charakterze mierzalnym, tj. dowody w ścisłym znaczeniu tego słowa, z uwzględnieniem powiązań środowiskowych i związków przyczynowo-skutkowych.
- 6) Budowanie argumentacji na podstawie przypuszczeń prowadzioby do konstatacji, że w otulinie parku narodowego nie można byłoby zrealizować żadnej inwestycji infrastrukturalnej.
- 7) Samo odnoszenie się organu uzgadniającego (głównie na podstawie wypowiedzi różnych ekspertów) do potencjalnie negatywnych zjawisk o charakterze zagrożeń zewnętrznych, jakie teoretycznie mogą wystąpić w wyniku lokalizacji inwestycji, jest niewystarczające.
- 8) Tezy postawione w uzasadnieniu postanowienia uzgadniającego powinny być odzwierciedleniem rzeczywistych relacji (i zagrożeń faktycznych) oraz związków przyczynowo-skutkowych zachodzących w środowisku przyrodniczym, które mogłyby przemawiać za zajęciem odmownego stanowiska w sprawie, w odniesieniu do planowanej inwestycji i specyfikacji jej lokalizacji.
- 9) Nieporozumieniem jest dokumentowanie przez dyrektora parku narodowego zespołu siedlisk na działce inwestycyjnej przeznaczonej do zagospodarowania, wraz z wymienianymi wieloma gatunkami flory czy fauny bez wskazania wyraźnych powiązań przyczynowych w stosunku do wymienionych gatunków i ich siedlisk oraz wykazania wpływu planowanej inwestycji na walory przyrodnicze parku, a nie jedynie możliwych zagrożeń dla terenu jego otuliny.
- 10) Nawet podawanie przez organ uzgadniający informacji ogólnej o stanie populacji niektórych gatunków lęgowych na obszarze parku nie daje odpowiedzi na pytanie: dlaczego w wyniku realizacji inwestycji niektóre

gatunki (jakie?) miałyby się np. także wycofać z samego obszaru parku, izolowanego od otuliny parku rozległym akwenem jeziora, czy też realizacja inwestycji miałyby wpłynąć na naruszenie ich stref ochronnych (również w tym przypadku bliżej niezidentyfikowanych przestrzennie).

- 11) Ustalenia nie mogą wynikać z domniemań czy zaledwie teoretycznych założeń o niepotwierdzonej wiarygodności.
- 12) Z przesłanek natury ogólnej i stwierżeń niepopartych niezbędnym materiałem dowodowym nie można było wyprowadzić konstruktywnej tezy przesądzającej o odmowie uzgodnienia projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy dla działki inwestycyjnej położonej w otulinie parku narodowego.

Bibliografia

- 1) A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), P. Korzeniowski (red.), M. Stahl (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- 2) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2019.
- 3) M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2021.



Rozdział 2.

Postępowanie dowodowe w procedurze o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i w procedurze uzgodnieniowej

radca prawny Angelika Borowiak

[fragment] Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy organ administracji publicznej musi mieć również na uwadze to, że zgodnie z przepisem art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny.

1. Postępowanie dowodowe w procedurze administracyjnej

Orzecznictwo sądów administracyjnych jest zgodne co do tego, że prowadzenie *postępowania dowodowego* pozwala na dopuszczenie jako dowodu każdego dokumentu lub innego nośnika informacji, które pozwolą na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy¹⁰. Ustalenie okoliczności faktycznych w sprawie natomiast pozwala organowi finalnie na prawidłowe zastosowanie prawa materialnego, odpowiednio do okoliczności sprawy.

Regulacje dotyczące postępowania dowodowego zawarte są w Rozdziale 4 Działu II KPA. Co do podstaw zastosowania przepisów KPA do procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy: zob. Rozdział 6.

Pierwszym z przepisów regulujących kwestie postępowania dowodowego jest art. 75 § 1 KPA, który stanowi, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Kolejnym

¹⁰ Wyrok NSA z 23 maja 2019 r., II OSK 1717/17, publ. LEX (źródło elektroniczne).

ważnym przepisem jest art. 77 KPA, a zgodnie z § 1 tego przepisu organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Przyjąć należy, że dowód to każde źródło informacji pozwalające na stwierdzenie istnienia lub nieistnienia oznaczonych faktów bądź okoliczności, a tym samym o prawdziwości lub nieprawdziwości twierdzeń o faktach i okolicznościach.

Jak wskazuje się w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych, przepis art. 75 § 1 KPA nie zawiera zamkniętego katalogu środków dowodowych dopuszczonych w postępowaniu dowodowym, zaś użycie sformułowania „w szczególności” pozwala przyjąć, że wyliczenie to jest jedynie przykładowe. Powyższe oznacza, że ustawodawca nie ograniczył liczby środków dowodowych, za pomocą których organ może dokonać pełnych i zarazem prawidłowych ustaleń faktycznych sprawy¹¹. W świetle dyspozycji art. 75 § 1 KPA jako dowód trzeba dopuścić wszystko co może przyczynić się do wyjaśnienia danej sprawy administracyjnej, a nie jest sprzeczne z prawem. Oznacza to, że mogą to być m.in. dokumenty, zeznania świadków, oględziny czy też opinie biegłych, a więc także dowody wytworzone poza prowadzonym danym postępowaniem administracyjnym. Dopuszczenie jako dowodu wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia stanu faktycznego, a nie jest sprzeczne z prawem, umożliwia bowiem realizację zasady prawdy obiektywnej (art. 7 KPA)¹².

Dowodem zatem, oprócz wymienionych wprost w art. 75 § 1 KPA może być również opinia instytutu naukowego, czy innej wyspecjalizowanej instytucji, nagranie filmowe – w tym z telefonu komórkowego, utrwalony obraz telewizyjny, fotokopie, plany, rysunki, nagrania dźwiękowe – płyty, taśmy, fotografie, obrazy satelitarne czy zdjęcia z platformy Google Earth. W postępowaniach związanych z ochroną przyrody będą to m.in. opracowania związane ściśle z pracą wykonywaną w parku narodowym.

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 września 2022 r., III SA/Po 198/22, publ. LEX (źródło elektroniczne).

¹² Wyrok NSA z 17 lutego 2022 r., II OSK 531/19, publ. LEX (źródło elektroniczne).

2. Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy a zakres postępowania dowodowego

Z punktu widzenia zakresu postępowania dowodowego w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy, kluczowe znaczenie ma ustalenie jakie okoliczności powinny być w toku postępowania ustalone czy wykazane dla pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych przede wszystkim w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Aby zatem organ mógł wydać decyzję o warunkach zabudowy niezbędne jest, aby w trakcie postępowania zbadał kwestie: zasady dobrego sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej, uzbrojenia terenu, zmiany przeznaczenia gruntów, zgodności z przepisami odrębnymi oraz obszarów wyłączonej.

Dowodem w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest przede wszystkim analiza urbanistyczna oraz dokumenty przedłożone przez samego inwestora. Jak wskazuje się w orzecznictwie, analiza urbanistyczna powinna obejmować zarówno wskazanie numerów działek znajdujących się na wyznaczonym obszarze analizowanym, jak i dokładne podanie parametrów istniejącej na nich zabudowy oraz jej funkcji, tak by wynik analizy mógł stanowić podstawę dla organu dla ustalenia parametrów i funkcji nowej zabudowy. Bez szczegółowej analizy zabudowy na działkach sąsiednich nie sposób zweryfikować prawidłowości ustalenia cech nowej zabudowy w decyzji o warunkach zabudowy¹³.

Obowiązkiem inwestora z kolei jest przedłożenie wraz z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy takich dokumentów jak: mapa zasadnicza lub mapa ewidencyjna, opisowe lub graniczne określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – jeżeli jej przedłożenie jest w sprawie niezbędne, dokumenty potwierdzające zapewnienie dostępu inwestycji do infrastruktury technicznej. Podlegają one także ocenie organu.

Zakres postępowania dowodowego w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy powinien zatem koncentrować się na ocenie ww. dokumentów. Można

¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 323/17, publ. LEX (źródło elektroniczne).

nawet poczynić wnioski, że omawiane postępowania oparte jest o dokumenty, w dużej mierze wprost nazwane przez ustawodawcę. Strona postępowania, która zamierza przeciwdziałać wydaniu decyzji, powinna skupić się przede wszystkim na podnoszeniu argumentów przeciwko treści dokumentów znajdujących się w aktach sprawy i podważyć ich wiarygodność. Będzie to dotyczyło m.in. analizy urbanistycznej.

3. Analiza urbanistyczna

Analizę urbanistyczną rozpoczyna się od wyznaczenia obszaru analizowanego. Co istotne - wyznaczenie obszaru analizowanego powinno nastąpić w taki sposób, aby cała działka budowlana, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, znajdowała się w centrum tego obszaru, a odległość między liniami wyznaczającymi granice obszaru analizowanego wynosiła nie mniej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i nie mniej niż 50 metrów. Przy czym, jeżeli wyznaczony w ten sposób obszar analizowany obejmuje część nieruchomości, to wówczas nie można ograniczać się wyłącznie do tego fragmentu, lecz należy mieć w polu widzenia całą nieruchomość¹⁴.

Wskazać także należy, że do 2 stycznia 2022 r. rozporządzenie ws. ustalenia wymagań nowej zabudowy zawierało definicję pojęcia obszaru analizowanego, zgodnie z którym jest to teren określony i wyznaczony granicami, którego funkcję zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania (§ 2 pkt 4). Zmiana ma związek z przeniesieniem do art. 61 ust. 5a u.p.z.p. definicji ww. pojęcia. Przepis ten wskazuje, że w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy

¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 14.07.2021 r., II SA/Gd 252/21, publ. LEX (źródło elektroniczne); art. 61 ust. 5a u.p.z.p. (do 2 stycznia 2022 r. § 3 ust. 2 rozporządzenia ws. ustalenia wymagań nowej zabudowy).

i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Ustawodawca jednocześnie, na potrzeby ww. przepisu, zdefiniował, że przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę¹⁵.

Używane w praktyce pojęcia „analiza urbanistyczna” czy „analiza urbanistyczno-architektoniczna” nie są pojęciami legalnymi. Nie ulega jednak wątpliwości, że to ten dokument właśnie stanowi podstawę do wydania decyzji o warunkach zabudowy. A część tego dokumentu, tj. wyniki, stanowi załącznik do decyzji ustalającej warunki zabudowy¹⁶.

Organy administracji publicznej powinny mieć również na uwadze fakt, że nie jest dopuszczalne, aby z przyjętego obszaru analizowanego wyłączyć pewne nieruchomości z zupełnie nieokreślonych przyczyn. W sprawach o ustalenie warunków zabudowy zasadą jest, że wszystkie działki wchodzące w skład obszaru analizowanego stanowią punkt odniesienia dla oceny możliwości ustalenia i skonkretyzowania wymagań urbanistycznych i architektonicznych planowanej zabudowy¹⁷. Należy wskazać, że sporządzenie analizy architektoniczno-urbanistycznej ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, ponieważ treść analizy jest jednym z głównych elementów materiału dowodowego pozwalającym stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie. Błędy w analizie urbanistycznej mogą być podstawą do uchylenia decyzji o warunkach zabudowy¹⁸.

Analizy architektoniczno-urbanistycznej nie można utożsamiać z warunkami zabudowy opisanymi w samej decyzji i załącznikach do niej, ponieważ analiza jest odrębnym dokumentem i właśnie na podstawie treści tego dokumentu i oczywiście pozostałego materiału dowodowego, organ podejmuje rozstrzygnięcie w kwestii ustalenia warunków zabudowy¹⁹. Co więcej, wykonanie prawidłowej, odpowiadającej

¹⁵ Za: A. Fornalik, Warunki zabudowy: jak wyznaczyć obszar analizowany?, 2022 r., publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z 25.05.2022 r., II SA/Rz 63/22, publ. LEX (źródło elektroniczne).

¹⁸ A. Fornalik, Błędy w analizie urbanistycznej podstawą uchylenia decyzji o warunkach zabudowy, 2022 r., publ. Legalis (źródło elektroniczne), na podstawie wyroku NSA z 28.6.2022 r., II OSK 1179/22, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 19.10.2017 r., IV SA/Po 664/17, publ. LEX (źródło elektroniczne).

wymogom określonym w rozporządzeniu ws. wymagań nowej zabudowy, analizy urbanistycznej ma fundamentalne znaczenie dla sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy. To właśnie w ramach tego opracowania dokonuje się analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. na obszarze gdzie ma powstać nowa zabudowa. Wyznaczenie obszaru analizowanego w sposób, który uniemożliwia określenie jaki w istocie charakter ma zabudowa występująca na danym obszarze powoduje nieprzydatność takiej analizy albowiem nie wynika z niej czy występująca zabudowa da się pogodzić z planowaną inwestycją. Stwierdzenie w analizie, że zabudowa na analizowanym obszarze ma charakter zabudowy rozproszonej pozwala przyjąć większy obszar analizowany niż minimalny wynikający z § 3 ust. 2 przywołanego rozporządzenia. Wówczas, odnosząc się do zabudowy występującej w powiększonym obszarze o określonych funkcjach, cechach i parametrach architektonicznych będzie możliwe ustalenie czy planowana nowa zabudowa wpisuje się w zastany sposób zagospodarowania i odpowiada zasadzie dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Prawidłowe przeprowadzenie analizy ma charakter fundamentalny dla wydania prawidłowej decyzji o warunkach zabudowy²⁰. Ziszczenie się przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. bada się w ramach postępowania dowodowego przeprowadzając analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Ta właśnie analiza urbanistyczna stanowi niezbędny element postępowania poprzedzający wydanie decyzji, gdyż to w oparciu o jej ustalenia określa się warunki dla nowej zabudowy. Analiza ta ma wskazywać parametry zabudowy, a ich określenie ma wynikać z opisanego w części tekstowej analizy rozumowania, opartego na ustalonym stanie faktycznym (istniejącym zagospodarowaniu sąsiednich nieruchomości), jak i wyliczeniach matematycznych. Wyniki analizy urbanistycznej stanowią zaś swego rodzaju streszczenie, podsumowanie i wyciągnięcie wniosków z samej analizy.²¹ Jeśli analiza ta jest niekompletna lub zawiera braki nie może być podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że do istoty ustalania warunków zabudowy należy uwzględnienie istniejącego stanu faktycznego wokół terenu

²⁰ Wyrok NSA z 30 października 2018 r., II OSK 2904/18, publ. LEX (źródło elektroniczne).

²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2019 r., II SA/Po 56/19, publ. LEX (źródło elektroniczne).

planowanej inwestycji (ma bowiem znaczenie czy dana działka jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy), a braki w tym zakresie uprawniają do stwierdzenia, że postępowanie administracyjne narusza zasady postępowania wynikające z art. 7, art. 77 § 1 i 80 oraz art. 107 § 3 KPA²².

Jeśli chodzi natomiast o zakwalifikowanie analizy urbanistycznej jako środka dowodowego to jest ona zbliżona do opinii biegłego. Zgodnie z przepisem art. 60 ust. 4 u.p.z.p. sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy powierza się osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów. Zarówno więc dokonanie oceny analizy funkcji i cech zabudowy otaczającej teren zamierzonej inwestycji, jak i sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy jest dokonywane przez osobę posiadającą szczególne kwalifikacje w zakresie urbanistyki lub architektury. Stanowi to gwarancję odpowiedniego poziomu merytorycznego projektu decyzji, koniecznego dla utrzymania ładu przestrzennego na obszarze pozbawionym planu miejscowego jak również ma zasadniczy wpływ na zachowanie zasady dobrego sąsiedztwa, zgodnie z warunkami określonymi w art. 61 ust. 1-5 ustawy. Pamiętać przy tym należy, że sporządzona przez uprawnioną osobę analiza urbanistyczna stanowi merytoryczną część ustaleń organu pierwszej instancji ustalającego warunki zabudowy²³.

4. Dowody w procedurze uzgodnieniowej

Z postępowaniem w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy wiąże się również konieczność dokonania szeregu uzgodnień, bez których organ prowadzący postępowanie nie będzie mógł wydać decyzji. Uzgodnienie jako forma współdziałania organów i wiążąca się z nią konieczność zajęcia stanowiska przez organ uzgadniający, stanowi odstępstwo od wynikającego z art. 3 u.p.z.p. domniemania kompetencji organów gminy w kwestii kształtowania polityki przestrzennej.

²² Wyrok NSA z 25 stycznia 2023 r., II OSK 871/20, publ. LEX (źródło elektroniczne). Zob. także A. Fornalik, Analiza urbanistyczna podstawą decyzji o warunkach zabudowy, 2023 r., publ. Legalis (źródło elektroniczne).

²³ Wyrok WSA w Warszawie z 26 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 513/17, publ. LEX (źródło elektroniczne); także: wyrok WSA w Rzeszowie z 8 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 542/19, publ. LEX (źródło elektroniczne).

Obowiązek przeprowadzenia uzgodnień w przypadku decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca ukształtował, posługując się odesłaniami do stosownych regulacji poświęconych decyzji lokalizacyjnej inwestycji celu publicznego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że obowiązek uzgadniania decyzji przewiduje art. 60 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje decyzję po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p., i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi.

Z drugiej strony tożsamy obowiązek wynika z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., który nakazuje odpowiednie stosowanie do decyzji o warunkach zabudowy m.in. art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Wydaje się, że to zbędne powtórzenie przepisu. Rodzi ono ponadto wątpliwość, czy art. 53 ust. 4 u.p.z.p. należy stosować wprost czy odpowiednio.

Co do zasady, tryb postępowania uzgadniającego reguluje art. 106 KPA, zgodnie z którym organ uzgadniający obowiązany jest zająć stanowisko niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, a w przypadku niezajęcia stanowiska w tym terminie, stronie przysługuje zażalenie do organu wyższego stopnia, ewentualnie skarga do sądu administracyjnego. Zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający następuje w formie postanowienia, na które stronie służy zażalenie, a w dalszej kolejności skarga do sądu administracyjnego. Wszczęcie postępowania w sprawie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy następuje z inicjatywy organu właściwego w sprawie wydania decyzji. O samym uzgodnieniu szerzej w Rozdziale 3.

Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy organ administracji publicznej musi mieć również na uwadze to, że zgodnie z przepisem art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny. Decyzja w myśl art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. odmawiająca ustalenia warunków zabudowy ze względu na niezgodność z przepisami z zakresu ochrony przyrody powinna być poprzedzona uzgodnieniem z wymienionym organem właściwym w tej materii²⁴.

W tym miejscu wskazać należy na dowody, jakie w omawianej procedurze może wykorzystać organ uzgadniający, m.in. dyrektor parku narodowego jako organ

²⁴ Wyrok NSA z 22 października 2019 r., II OSK 2998/17, publ. LEX (źródło elektroniczne).

uzgadniający w stosunku do decyzji, które obejmują inwestycje na obszarze położonym w parku narodowym bądź w jego otulinie (art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p.). Dyrektor parku narodowego, działając jako organ uzgadniający, jako dowód może dopuścić w sprawie wszystko co przyczyni się do wyjaśnienia sprawy – w zakresie w jakim dotyczy to będzie planowanej inwestycji i zagrożeń wynikających z lokalizacji inwestycji na terenie objętym ochroną przyrody. Przystępując do procedury uzgodnieniowej dyrektor powinien jednak w pierwszej kolejności ustalić lokalizację inwestycji – czy znajduje się ona w granicach parku narodowego czy w jego otulinie. Jeżeli inwestycja znajduje się na terenie parku narodowego – dyrektor parku narodowego powinien dokonać analizy pod kątem obowiązujących na terenie parku zakazów wynikających z przepisu art. 15 u.o.p. i na tej podstawie ustalić, czy inwestycja taka może w jakikolwiek sposób zagrozić ochronie przyrody. Jeśli inwestycja natomiast znajdować miałaby się na terenie otuliny parku – to niezbędne w takim przypadku będzie ustalenie przez dyrektora parku narodowego potencjalnego zagrożenia mogącego w jakikolwiek sposób wpłynąć na ten obszar i jednocześnie uderzyć w wartości jakie przyświecały celowi powołania parku.

I tak, dyrektor parku narodowego może jako dowód w sprawie powołać się na zapisy planu ochrony parku, opracowania pracowników parku, badania naukowe prowadzone przez pracowników parku, mapy, fotografie czy zdjęcia z foto pułapek. Prawidłowym jest również jako dowód w sprawie dopuścić dokumenty planistyczne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego czy studium kierunków i uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego. Innymi słowy – dyrektor parku narodowego może dopuścić jako dowód w sprawie wszystko co pozwoli mu wykazać jakikolwiek, chociażby potencjalny negatywny wpływ planowanej inwestycji na ochronę przyrody. Co istotne, organ ochrony przyrody, dokonując uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy zobowiązany jest do wyważenia takich wartości, jak ochrona środowiska (art. 5 Konstytucji RP) oraz prawo własności, w tym prawo zabudowy nieruchomości (art. 64 Konstytucji RP)²⁵.

Istotną kwestią jest również charakter takiego uzgodnienia przez dyrektora parku: jest ono bowiem wiążące, a ewentualny brak zgody zamyka drogę organowi głównemu do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Uzgodnienie oznacza wyrażenie zgody, a nie tylko niewiążącej opinii. Innymi słowy, organ główny nie może

²⁵ Wyrok NSA z 14 lutego 2023 r., II OSK 2877/21, publ. LEX (źródło elektroniczne).

wydać decyzji pozytywnej w sytuacji, w której organ współdziałający odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy²⁶.

Jeśli chodzi natomiast o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczących inwestycji w otulinie parku narodowego, to wskazać należy, że w tym przypadku konieczne jest także wykazanie w sprawie wpływu planowanej inwestycji na ochronę przyrody. Jakkolwiek w u.o.p. nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku narodowego w art. 15 u.o.p., to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie. Mając na uwadze cel otuliny, wynikający z definicji legalnej otuliny, przyjąć należy, że w otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka²⁷.

O niemożności zaakceptowania określonej inwestycji na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny²⁸. Stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p. w zw. z art. 5 pkt 14 i art. 11 u.o.p., dyrektor parku narodowego jest uprawniony do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dot. inwestycji lokalizowanych w otulinie parku narodowego, w kontekście ustawowego celu otuliny, a nie w kontekście działań zabronionych w obszarze samego parku, o których jest mowa w art. 15 ust. 1 u.o.p.²⁹. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie. W otulinie parku narodowego można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka.³⁰

Należy również dodać, że przeprowadzenie postępowania dowodowego przez dyrektora parku narodowego przy uzgodnieniu decyzji o warunkach zabudowy powinno być rzetelne, jak również opierać się na konkretnych w sprawie dowodach, które w sposób niebudzący wątpliwości powinny – w przypadku kiedy brak jest

²⁶ Wyrok NSA z 19 kwietnia 2023 r., II OSK 1306/20, publ. LEX (źródło elektroniczne).

²⁷ Wyrok NSA z 16 grudnia 2011 r., II OSK 1893/10, publ. LEX (źródło elektroniczne).

²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 11 maja 2010 r., IV SA/Wa 99/10, publ. LEX (źródło elektroniczne).

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 22 sierpnia 2006 r., IV SA/Wa 966/06, publ. LEX (źródło elektroniczne).

³⁰ Wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 590/08, publ. LEX (źródło elektroniczne).

w sprawie pozytywnego uzgodnienia -wyjaśnić podstawy braku uzgodnienia. Powyższe jest o tyle istotne, że termin na uzgodnienie wynosi jedynie 2 tygodnie, a bezskuteczny upływ terminu powoduje przyjęcie, że uzgodnienie uznaje się za dokonane. Jeśli jednak dyrektor parku narodowego w ww. terminie wyda postanowienie odmawiające uzgodnienia, inwestor ma prawo do zaskarżenia tego postanowienia. W przypadku zaskarżenia postanowienia dyrektor parku narodowego zyskuje dodatkowy czas, który może przeznaczyć na zebranie dodatkowej dokumentacji i argumentacji, którą nie tyle mógłby formalnie wesprzeć stanowisko w postępowaniu zażaleniowym, ale mógłby ją wykorzystać przy ewentualnym ponownym rozpoznaniu sprawy.

Bibliografia

- 1) A. Fornalik, Warunki zabudowy: jak wyznaczyć obszar analizowany?, 2022.
- 2) A. Fornalik, Błędy w analizie urbanistycznej podstawą uchylecia decyzji o warunkach zabudowy, 2022.
- 3) A. Fornalik, Analiza urbanistyczna podstawą decyzji o warunkach zabudowy, 2023.



Rozdział 3.

Uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

radca prawny Agata Wencel-Socha

[fragment] Z całą stanowczością stwierdzić należy, iż uzgodnienie to najsilniejsza postać współdziałania organów. W sytuacji wskazania przez przepis prawa obowiązku uzyskania uzgodnienia, stanowisko organu współdziałającego bezpośrednio determinuje stanowisko organu wydającego decyzję administracyjną w sprawie ustalenia warunków zabudowy oraz ma bezpośredni wpływ na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

1. Instytucja uzgodnienia w odniesieniu do obszarów ochrony przyrody

W pierwszej kolejności stwierdzenia wymaga, iż instytucja uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy (decyzja WZ) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) jest najistotniejszym narzędziem jakim organy zobowiązane do ochrony przyrody, czyli dyrektorzy parków narodowych oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska - w odniesieniu do innych obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody - mogą wpływać na treść dokumentów planistycznych. Dzięki niemu mają możliwość realnej realizacji zadań w zakresie ochrony przyrody na obszarze parku narodowego oraz jego otuliny, a także innych obszarów przyrodniczo chronionych. Temu prawu przypisany jest obowiązek ze strony gmin, na których terenie znajdują się obszary objęte ochroną przyrody. Winny one w sposób szczególny dbać o realizację powyższego uprawnienia, bowiem wszelkie zaniedbania w tym zakresie mogą powodować daleko idące skutki prawne, np. w konieczność wznowienia postępowania w sprawie

wydania decyzji WZ, czy też stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotnym jest zatem aby procedura ta przebiegała w ramach wyznaczonych przepisami prawa.

Podstawę prawną obowiązku uzyskania uzgodnienia dokumentów planistycznych z dyrektorem parku narodowego, który w tej sytuacji działa jako organ administracji, stanowi:

- 1) dla MPZP: art. 17 ust. 6 pkt. b *tiret* drugi u.p.z.p. w zw. z art. 10 ust. 6 u.o.p.
- 2) dla decyzji WZ: art. 60 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p.

Natomiast jeśli chodzi o pozostałe formy ochrony przyrody, to właściwym organem jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (dalej „RDOŚ”). W tym przypadku nie mamy jednak jednolitości co do charakteru stanowisk, jakie organ ten zajmuje. Jeśli chodzi o MPZP to RDOŚ jedynie wyraża opinię na podstawie art. 17 ust. 6 pkt. a) *tiret* trzeci u.p.z.p. Natomiast w procedurze wydawania decyzji WZ RDOŚ uzgadnia treść decyzji zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.

W przypadku procedury planistycznej, w powyżej przywołanym art. 17 ust. 6 pkt. b *tiret* drugi u.p.z.p. wskazano, iż wójt (burmistrz, prezydent miasta) po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego występuje m.in. o uzgodnienie planu z organami właściwymi do uzgadniania projektu planu na podstawie przepisów odrębnych. Natomiast będący właśnie przepisem odrębnym art. 10 ust. 6 u.o.p., stanowi, iż projekty m.in. MPZP w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

W przypadku decyzji WZ, to art. 60 u.p.z.p. odsyła do art. 53 ust. 4 tejże ustawy, wskazując, iż decyzje WZ wydaje się w uzgodnieniu z podmiotami wskazanymi w ww. przepisie, a w którym w pkt 7 wskazano, że uzgodnienie z dyrektorem parku narodowego jest konieczne w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny, natomiast w pkt 8: z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody.

W tym miejscu należy również zwrócić uwagę na art. 106 KPA, który określa ramy postępowania, w których następuje współdziałanie organów.

2. Współdziałanie organów – uzgodnienie

Współdziałanie organów przybiera najczęściej postać wydania opinii lub uzgodnienia projektu dokumentu. Z całą stanowczością stwierdzić należy, iż uzgodnienie to najsilniejsza postać współdziałania organów. W sytuacji wskazania przez przepis prawa obowiązku uzyskania uzgodnienia, stanowisko organu współdziałającego bezpośrednio determinuje stanowisko organu wydającego decyzję administracyjną w sprawie ustalenia warunków zabudowy oraz ma bezpośredni wpływ na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazał WSA w Warszawie³¹ uzgodnienie jest formą wiążącego wpływu jednego organu na drugi, poprzez uzależnienie możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający.

Trafnie też instytucję uzgodnienia ujął NSA³²: pojęcie „uzgodnienia” przewiduje taką formę podejmowania decyzji, w której organ właściwy do zbadania sprawy, podejmuje ją w porozumieniu i na podstawie opinii organu uzgadniającego (w tym przypadku właściwego w sprawach z zakresu ochrony przyrody, zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.). Opinia taka jest wiążąca, a więc jej treść przesądza o negatywnym bądź pozytywnym rozpatrzeniu sprawy.

Jeśli ustawodawca przewiduje wydanie opinii przez dany organ, to – co do zasady, jeżeli szczególny przepis prawa nie nadał jej innego charakteru – jest tylko oceną faktów z użyciem ustawowych lub subiektywnych kryteriów opiniującego, która nie wiąże organu rozstrzygającego sprawę. Organ ten powinien tylko rozważyć argumenty zawarte w opinii i dokonać ich swobodnej oceny³³. Z tej też przyczyny niniejsze opracowanie będzie dotyczyło w szczególności zagadnień związanych z uzgodnieniami.

Na tle przedstawionych powyżej argumentów, można poczynić ogólne spostrzeżenie, że procesowo pozycja dyrektora parku narodowego, jako organu zawsze uzgadniającego (zarówno MPZP, jak i projekt decyzji WZ) w procedurze

³¹ Wyrok WSA w Warszawie z 9 grudnia 2015 r., IV SA/Wa 2419/15, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

³² Wyrok NSA z 16 listopada 2022 r., II OSK 1849/21, publ. Legalis (źródło elektroniczne) i przywołane tam orzecznictwo.

³³ Dyl w: R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, komentarz do art. 106 KPA*, Warszawa 2021, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

planistycznej jest silniejsza aniżeli pozycja RDOŚ (czyli organu opiniującego albo uzgadniającego).

3. Procedura uzgodnieniowa – art. 106 KPA

Powyżej już wskazano, że art. 106 KPA daje swoiste ramy postępowania m.in. uzgodnieniowych. Jak wskazano w § 1 ww. przepisu: Jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ.

Zauważyć należy, iż w ramach mechanizmu współdziałania mamy do czynienia z dwoma osobno przeprowadzonymi postępowaniami administracyjnymi, w których stosuje się przepisy KPA, i na każdym organie administracji publicznej spoczywają stosowne obowiązki w sferze prawa proceduralnego³⁴. Natomiast z powyżej przywołanego § 1 wynika, iż organ prowadzący postępowanie główne nie może odstąpić od zajęcia stanowiska przez inny organ.

W § 2 przywołanego przepisu ustawodawca nałożył obowiązek dla organu załatwiającego sprawę, aby zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadomił o tym stronę. Daje to realną kontrolę dla stron postępowania co do jego przebiegu.

Kolejną istotną kwestią jest termin na przedstawienie stanowiska. Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin (art. 106 § 3 KPA).

Tu należy zaznaczyć, iż co do zasady niezajęcie stanowiska w terminie wiąże się z konsekwencjami przekroczenia terminów określonych w regulacjach ogólnych, czyli art. 36–38 KPA, które stosuje się odpowiednio w omawianych postępowaniach. W przypadku skorzystania przez stronę postępowania z uprawnienia przewidzianego art. 37 KPA, czyli ponaglenia, organ obowiązany do współdziałania, niezwłocznie informuje o tym organ administracji publicznej prowadzący postępowanie główne. Obowiązek informacyjny jest niezależny od przyczyny

³⁴ Wyrok NSA z 13 stycznia 2003 r., IV SA 2085/99, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

zastosowania instytucji ponaglenia. Dotyczy więc zarówno sytuacji wskazującej na beczynność organu współdziałającego (art. 37 § 1 pkt 1 KPA), jak również przewlekłość prowadzonego przez niego postępowania (art. 37 § 1 pkt 2 i § 6 KPA).

Dodatkowo wskazuję, iż czas przeznaczony na postępowanie wyjaśniające i zajęcie stanowiska przez organ uzgadniający, nie będzie wliczany do biegu terminu załatwienia sprawy przez organ wydający decyzję, czyli prowadzący postępowanie główne, co wynika z art. 35 § 5 KPA.

Reguły powyższe nie mają zastosowania w procedurze wydawania decyzji WZ, o czym dalej.

Jak stanowi § 4 art. 106 KPA, organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. W praktyce jednak oznacza to, iż termin dwóch tygodni jest zbyt krótki dla przeprowadzenia wnikliwego postępowania wyjaśniającego, np. wykonania szczegółowej analizy skutków planowanej inwestycji na określonej formie przyrody.

Formą zajęcia stanowiska przez organ uzgadniający jest zgodnie z art. 106 § 5 KPA postanowienie, na które służy zażalenie stronie postępowania. To zasada, ale w postępowaniu uzgodnieniowym w procedurze planistycznej istnieją jednak pewne odrębności, o których w dalszej części.

4. Treść uzgodnienia planistycznego

W przypadku uzgodnienia decyzji WZ organ uzgadniający, czyli np. dyrektor parku narodowego, nie ma uprawnień do modyfikowania treści przedstawianego mu do uzgodnienia projektu decyzji. Jego stanowisko może być zatem jedynie albo pozytywne, albo negatywne. W praktyce organy uzgadniające często wskazują warunki, których spełnienie spowoduje w przyszłości – przy ponownym uzgodnieniu projektu – zaakceptowanie treści dokumentu. Ta forma nie znajduje oparcia w prawie, ale daje wnioskodawcy podstawę do podjęcia decyzji czy skarżyć postanowienie uzgadniające czy też zmodyfikować wniosek o wydanie decyzji WZ, znając stanowisko organu uzgadniającego, w ramach którego organ ten nie kwestionowałaby realizacji inwestycji.

Natomiast jeśli chodzi o uzgodnienie dyrektora parku narodowego w procedurze planistycznej, to zgodnie z art. 24 u.p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta

może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym organy nie określają warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić. Zatem z tej regulacji wprost wynika, że dyrektor parku narodowego ma możliwość wskazania warunków, na jakich może uznać przedstawiony projekt MPZP za uzgodniony. Gmina zobowiązana jest zatem wziąć pod uwagę warunki wskazane w uzgodnieniu i się do nich zastosować. Jak wskazał WSA w Krakowie³⁵: Jeśli wójt (burmistrz, prezydent miasta) został zobligowany do uzgodnienia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z podmiotami wymienionymi w art. 17 pkt 6 lit. b u.p.z.p., to ostateczne stanowisko uzyskane w tej postaci należy uznać za bezwzględnie wiążące.

Należy również zwrócić uwagę, iż dyrektor parku narodowego uzgadnia treść dokumentów planistycznych wyłącznie w zakresie swojej właściwości wyznaczonej kompetencjami określonymi przepisami u.o.p. i nie może ingerować w pozostałe zagadnienia. Dyrektor parku narodowego winien uzgodnić zamierzoną inwestycję w granicach swoich kompetencji, oceniając czy z punktu widzenia przepisów o ochronie przyrody możliwa jest realizacja inwestycji na terenie parku narodowego³⁶.

5. Termin na uzgodnienie planistyczne

Również w tej kwestii występują zróżnicowane uregulowania w stosunku do uzgodnienia decyzji WZ oraz MPZP, w szczególności w odniesieniu do wcześniej omówionej regulacji art. 106 KPA.

W przypadku decyzji WZ, zgodnie z art. 53 ust. 5 u.p.z.p., w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający (czyli w omawianym przypadku dyrektora parku narodowego) w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie, uzgodnienie uważa się za dokonane. Następuje zatem wówczas milczące załatwienie sprawy. W tej sytuacji zbędne będzie zatem stosowanie przepisów o nieterminowym załatwieniu sprawy (art. 35-37 KPA).

Wyjątkiem jest 7 dniowy termin na uzgodnienie decyzji WZ dla obiektu o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (czyli

³⁵ Wyrok WSA w Krakowie z 1 sierpnia 2019 r., II SA/Kr 580/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

³⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 25 lutego 2005 r., IV SA/Wa 425/04, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

wolno stojącego, nie więcej niż dwukondygnacyjnego budynku mieszkalnego jednorodzinnego o powierzchni zabudowy do 70 m², którego obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których został zaprojektowany, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora) (art. 64 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.).

Z ciekawą sytuacją mamy natomiast do czynienia w przypadku, gdy do dyrektora parku, jako organu uzgadniającego wraca sprawa uzgodnienia do ponownego rozpoznania, jako skutek złożonego zażalenia na wydane postanowienie uzgadniające i jego uwzględnienia. Wówczas nie obowiązuje już termin wynikający z powyżej przywołanego art. 53 ust. 4 u.p.z.p., natomiast będą miały zastosowanie reguły rozpoznania spraw wynikające z KPA. W oparciu o art. 35 § 1 i § 3 KPA sprawa powinna zostać rozpoznana bez zbędnej zwłoki. A z uwagi, iż postępowania uzgodnieniowe są postępowaniami wymagającymi postępowania wyjaśniającego, powinno to nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej: nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Takie stanowisko potwierdza m.in. wyrok WSA w Białymstoku³⁷ wskazujący, że art. 53 ust. 5 zd. 2 u.p.z.p. ma zastosowanie w przypadku doręczenia wystąpienia o uzgodnienie, dokonanego przez organ występujący o uzgodnienie. Zatem po wydaniu postanowienia kasacyjnego przez organ odwoławczy zastosowanie ma przepis art. 106 § 3 KPA. Zgodnie z regułą wykładni *excepciones non sunt extendendae*, nie ma podstawy by przepis art. 53 ust. 5 zd. 2 u.p.z.p. interpretować rozszerzająco – przyjmować, że ma on zastosowanie w odniesieniu do postanowień wydawanych przez organ I instancji także po wydaniu orzeczenia kasacyjnego przez organ odwoławczy.

Natomiast termin dokonania uzgodnienia w procedurze planistycznej ustala organ, czyli odpowiednio wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Termin ten nie może być krótszy niż 14 dni i nie może być dłuższy niż 30 dni liczony od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 25 ust. 1 u.p.z.p.).

W tym przypadku istnieje jeszcze dodatkowa możliwość wystąpienia o przedłużenie tego terminu na wniosek organu uzgadniającego, ale ograniczono tą możliwość

³⁷ Wyrok WSA w Białymstoku z 4 marca 2014 r., II SA/Bk 772/13, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

tylko do uzasadnionych przypadków. Organ wskazuje nowy termin, jednak nie dłuższy niż łącznie 30 dni na dokonanie uzgodnienia (art. 25 ust. 1a u.p.z.p.). Nieprzedstawienie stanowiska we wskazanym terminie uważa się - jak w uzgodnieniach decyzji WZ - za równoznaczne z uzgodnieniem projektu MPZP (art. 25 ust. 2 u.p.z.p.).

6. Czy uzgodnienia wymaga projekt negatywnej decyzji WZ?

W przepisach prawa nie ma o takich sytuacjach mowy, a w praktyce zdarza się, iż gminy przesyłają do uzgodnienia projekty decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy, z przyczyn innych aniżeli te wynikające z zakresu uzgodnień, np. gdy inwestycja nie może zostać zrealizowana z uwagi na brak właściwego dostępu nieruchomości do drogi publicznej. Należy uznać, iż takie decyzje nie wymagają uzgodnienia albowiem brakuje treści (pozytywnej) mającej być przedmiotem uzgodnienia. Poddanie uzgodnieniu decyzji o treści negatywnej będzie procedurą zbędną.

Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo. Organ gminy powinien wydać decyzję odmawiającą ustalenia warunków zabudowy bez poddawania jej procedurze uzgodnienia, jeśli w ramach swoich kompetencji uzna, że odmowę ustalenia warunków zabudowy uzasadnia brak spełnienia przesłanki, której ocena wyczerpuje się w ramach wyłącznej właściwości tegoż organu, np.: przesłanki dobrego sąsiedztwa. przedmiotem uzgodnienia³⁸. Uzgodnieniu winien podlegać tylko projekt decyzji udzielającej warunków zabudowy, a nie projekt ich odmawiający³⁹.

7. Zaskarżenie postanowienia uzgadniającego

Postanowienie uzgadniające można zaskarżyć zażaleniem. Zarówno w przypadku uzgodnienia w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i wydawania decyzji o warunkach zabudowy istnieje możliwość zaskarżenia postanowienia w sprawie uzgodnienia, co wynika wprost z treści

³⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 kwietnia 2017 r. II SA/Gd 64/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

³⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lutego 2022 r., IV SA/Po 1044/21, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

art. 106 § 5 KPA (w zw. z art. 24 u.p.z.p. i art. 53 ust. 5 u.p.z.p.). To prawo przysługuje jednak różnym podmiotom.

W przypadku uzgodnienia w procedurze wydawania decyzji WZ w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. zostało doprecyzowane, iż na takie postanowienie zażalenie służy wyłącznie inwestorowi.

Tutaj zatem ustawodawca jasno wskazał podmiot uprawniony, natomiast w przypadku uzgodnień w procedurze planistycznej sprawa jest bardziej skomplikowana, albowiem żaden przepis nie wskazuje kręgu uprawnionych podmiotów do złożenia zażalenia i to orzecznictwo kształtuje przedmiotową kwestię. Obecnie funkcjonują dwa kierunki orzecznicze. Pierwszy, dominujący, wskazuje, iż tylko wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest stroną postępowania uzgodnieniowego w stosunku do projektu planu miejscowego i w konsekwencji tylko on jest podmiotem uprawnionym do złożenia zażalenia na akt uzgodnienia planistycznego. Taki pogląd został wyrażony m.in. w wyroku WSA w Warszawie⁴⁰: Za strony postępowania uzgodnieniowego uznać można jedynie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wnioskujących o uzgodnienie czy też w wyroku NSA⁴¹: Obowiązek uzgodnienia projektu studium uwarunkowań wynika z przepisów art. 11 u.p.z.p. oraz z art. 10 ust. 6 u.o.p. i z żadnego z tych aktów nie wynika, aby właściciele nieruchomości położonych na terenie objętym projektem studium mieli przymiot strony w tym postępowaniu. Prawo składania wniosków, o których mowa w art. 11 pkt 1 u.p.z.p. czy też uwag, o których mowa w pkt 11 tego przepisu, nie jest oparte na interesie prawnym wnoszących, ani też przez ten fakt nie uzyskują przymiotu strony w tym postępowaniu, co jednoznacznie wynika też z art. 7 wskazanej ustawy.

Drugi kierunek orzeczniczy prawo do złożenia zażalenia na postanowienie uzgodnieniowe w procedurze podejmowania MPZP przyznaje wszystkim podmiotom, których dotyczą rozstrzygnięcia aktu planistycznego czyli m.in. wszystkich właścicieli nieruchomości objętych MPZP. Za taką interpretacją opowiedział się NSA⁴² wskazując, iż prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie dyrektora parku narodowego w przedmiocie uzgodnienia projektu

⁴⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2012 r., IV SA/Wa 895/12, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁴¹ Wyrok NSA z 4 września 2009 r., II OSK 1359/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁴² Postanowienie NSA z 10 lipca 2008 r., II OSK 657/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przystępuje każdemu, kto wykaże interes prawny do występowania w sprawie. W innym orzeczeniu NSA⁴³ wskazał, że ani z przepisów u.p.z.p., ani z przepisów KPA nie wynika wniosek, iż stroną postępowania uzgodnieniowego jest tylko gmina. Na etapach projektowania planu zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy dokonywane są obligatoryjne uzgodnienia. Są to uzgodnienia, a nie opinie, zatem takie uwagi, które winny być brane pod uwagę, a co za tym idzie w istocie przesądzające o kształcie tych aktów. Uzgodnienia te są dokonywane w trybie art. 106 KPA, a co za tym idzie z wszystkimi konsekwencjami dla podmiotów, których interesów prawnych uzgodnienia te dotyczą. Nie można ograniczyć praw tych podmiotów do poddania przez nie kontroli dokonanych uzgodnień, które rzutują na zapisy w studium. Uzgodnienia te przesądzają o zawartości studium, a to z kolei jest konieczne do uwzględnienia przez plan.

Warto na ten aspekt zwrócić szczególną uwagę, bowiem istotne skutki następują w sytuacji złożenia zażalenia przez podmiot, który nie ma do tego legitymacji. W procedurze administracyjnej zażalenie złożone przez nieuprawnionego podmiotu skutkować będzie uznaniem środka zaskarżenia za niedopuszczalny (art. 134 KPA). Stąd też istotnym jest aby organ prowadzący postępowanie zwrócił również i na tą kwestię szczególną uwagę.

W przypadku zaskarżania postanowień w sprawach uzgodnień wydawanych przez dyrektora parku narodowego, zażalenie będzie składane do ministra ds. ochrony środowiska, jako organu wyższego stopnia.

8. Konsekwencje błędnej procedury

Z jakimi skutkami musi liczyć się organ w sytuacji gdy popełni błędy związane z wadliwą procedurą uzgodnieniową?

Wydanie decyzji WZ bez zgody organu uzgadniającego stanowi podstawę do wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 KPA. Jak wskazał WSA w Warszawie⁴⁴: Sytuacja, w której brak

⁴³ Wyrok NSA z 31 sierpnia 2010 r., II OSK 1312/09, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁴⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 10 maja 2006 r., VII SA/Wa 1684/05, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

uzgodnienia może skutkować wznowieniem postępowania zachodzi tylko w przypadku naruszenia art. 106 § 1 KPA. Przepis art. 106 § 1 KPA normuje wyłącznie kwestie proceduralne współdziałania organów w przypadku gdy przepis prawa materialnego uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ. W przypadku naruszenia art. 106 § 1 KPA (niezasięgnięcia przed wydaniem decyzji wymaganej opinii innego organu), ustawodawca nie zaliczył tego do „rażącego naruszenia prawa”, lecz potraktował je jako wadliwość postępowania możliwą do usunięcia w trybie art. 145 § 1 KPA.

Wydanie decyzji WZ wbrew treści uzgodnienia może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji z uwagi na rażące naruszenie prawa (art. 156 § 1 pkt 6 KPA), o ile błąd nie został wyeliminowany na etapie odwoławczym, a decyzja stała się ostateczna.

W przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p. może dojść do stwierdzenia nieważności uchwały rady w całości lub w części. Jak wskazał WSA w Poznaniu⁴⁵: *Ratio legis* instytucji uzgodnienia w procedurze planistycznej, polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego, na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 u.p.z.p., skutkuje to, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części.

⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 12 grudnia 2019 r., IV SA/Po 588/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

9. Czy można wzruszyć ostateczne postanowienie uzgadniające?

Z przepisów prawa wprost wynika, iż przedmiotem wniosku o stwierdzenie nieważności mogą być również postanowienia, na które służy zażalenie i postanowienia wydane w wyniku zażalenia. (art. 156 § 1 w zw. z art. 126 KPA). Postanowienie uzgadniające jest postanowieniem na które służy zażalenie, zatem nie ma podstaw do tego aby wyłączyć je z tej regulacji.

Takie stanowisko potwierdza również orzecznictwo m.in. NSA⁴⁶, który w jednym z wyroków wskazał, że ustawodawca w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. świadomie i celowo pozbawił inne (poza inwestorem) strony postępowania możliwości zaskarżenia postanowień podejmowanych w trybie art. 106 KPA. Wyłączona jest zatem możliwość kontroli przez organ prowadzący postępowanie główne postanowień podejmowanych w trybie art. 106 KPA. w zw. z art. 53 ust. 4 u.p.z.p. przez organy współdziałające, a postanowienia takie mogą być wzruszane w trybach nadzwyczajnych - wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności (art. 126 KPA). WSA w Rzeszowie w jednym z wyroków⁴⁷ wskazał, że istnieje możliwość wzruszenia postanowienia w przedmiocie odmowy uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy w trybach nadzwyczajnych, tj. wznowienia postępowania lub stwierdzenia jego nieważności. W tych trybach strona może wykazywać nietrafność (nielegalność) postanowienia organu, przywołując m.in. argumentację odnoszącą się do rezygnacji z inwestycji celu publicznego z wykorzystaniem jego nieruchomości. Jego ewentualne wzruszenie dawać będzie podstawę do wznowienia postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy.

Jeżeli chodzi o wznowienia postępowania w procedurze wydawania decyzji WZ to sądy niejednolicie podchodzą do tego kto jest uprawniony do złożenia wniosku o wznowienie postępowania uzgodnieniowego. W orzecznictwie można znaleźć pogląd, iż konsekwencją tego stanowiska ustawodawcy (możliwości złożenia zażalenia wyłącznie przez inwestora) jest również wyłączenie możliwości żądania wznowienia przedmiotowego postępowania uzgodnieniowego przez inny podmiot niż inwestor⁴⁸. Czy też: skoro strony postępowania nie będące inwestorami,

⁴⁶ Wyrok NSA z 7 listopada 2013 r., II OSK 1284/12, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁴⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z 3 grudnia 2010 r., II SA/Rz 625/10, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁴⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 18 października 2023 r., IV SA/Wa 1584/13, publ. LEX (źródło elektroniczne).

w zw. z art. 53 ust. 5 u.p.z.p., zostały wyłączone z możliwości wniesienia zażalenia w trybie zwykłym, to nie mają one uprawnienia do wszczynania trybów nadzwyczajnych⁴⁹.

Z drugiej jednak strony NSA wskazuje, że art. 53 ust. 5 u.p.z.p. nie wyłącza możliwości kwestionowania w trybach nadzwyczajnych rozważanego postanowienia przez strony niebędące inwestorem⁵⁰ oraz: przyznanie wyłącznie inwestorowi prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o uzgodnieniu (art. 53 ust. 5 u.p.z.p.) nie pozbawia innych stron postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy możliwości żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia wydanego na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Wydaje się, że ten drugi pogląd, uprawniający szerszy krąg podmiotów do złożenia wniosku o wznowienie postępowania bardziej odpowiada idei postępowania wznowieniowego, jako postępowania nadzwyczajnego pozwalającego na wzruszenie ostatecznego aktu z uwagi na określone, szczególne okoliczności.

Bibliografia

1) R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 15 stycznia 2029 r., IV SA/Wa 3299/18, publ. LEX (źródło elektroniczne).

⁵⁰ Wyrok NSA z 13 listopada 2018 r., II OSK 239/18, publ. LEX (źródło elektroniczne).



Rozdział 4.

Zgodność z przepisami odrębnymi w u.p.z.p.

radca prawny Agata Wencel-Socha

[fragment] Treść ustaleń aktów planowania przestrzennego powinna pozostawać w zgodzie z przepisami odrębnymi, w tym regulacjami obejmującymi ochroną wartości wysoko cenione, takie jak życie i zdrowie, bezpieczeństwo państwa, środowisko, dobra kultury, a także walory ekonomiczne przestrzeni i własność, a co za tym idzie wynikającą z niej wolność zabudowy.

1. Przepisy odrębne – uwagi ogólne

„Przepisy odrębne” to hasło, które w planowaniu przestrzennym pojawia się wielokrotnie. Przepisy regulujące zasady planowania przestrzennego w wielu kwestiach odsyłają w swoich postanowieniach do przepisów odrębnych, które należy przy planowaniu przestrzeni uwzględniać. Przepisy odrębne to szereg aktów normatywnych o charakterze ustawowym, jak również rozporządzeń, a także aktów prawa miejscowego, których przepisy mogą kształtować ustalenia aktów planistycznych.

Do przepisów odrębnych odsyłają przepisy u.p.z.p. m.in. w: 1) art. 10 ust. 1 pkt 9 i 12, nakazującym aby w studium uwzględniać uwarunkowania wynikające z występowania obiektów i terenów chronionych oraz terenów górniczych na podstawie przepisów odrębnych, 2) art. 15 ust. 1, wprowadzającym zasadę sporządzania planów miejscowych zgodnie z przepisami odrębnymi, 3) art. 15 ust. 6 pkt b *tiret* drugi, wprowadzającym obowiązek uzgadniania treści MPZP z organami właściwymi na podstawie przepisów odrębnych, 4) art. 61 ust. 1 pkt 5, mówiącym o tym, iż wydanie decyzji o WZ jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia m.in. warunku zgodności z przepisami odrębnymi, 5) art. 50 ust. 2b, wskazującym na obowiązek nałożony na organ w postępowaniu związanym

z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, do dokonania analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych.

Aby przyrzeć się jak te zasady i obowiązki realizowane są w praktyce orzeczniczej poniżej kilka najciekawszych orzeczeń dotyczących problemu stosowania przepisów odrębnych w tworzeniu aktów planowania przestrzennego. Treść przepisów odrębnych nierzadko determinuje ostateczny kształt dokumentów planistycznych.

2. Istota przepisów odrębnych

W pierwszej kolejności należy wskazać na stanowisko NSA zawarte w wyroku z 1 września 2022 r.⁵¹, a dotyczące samej istoty stosowania przepisów odrębnych. W rozpatrywanej sprawie w MPZP pewna działka gruntu przeznaczona została jako część jednostki 2.ZK pod tereny zieleni krajobrazowej, na których całkowicie wyłączono możliwość zabudowy. Z takim rozstrzygnięciem Rady Gminy nie zgodził się właściciel ww. działki. Sąd analizując sprawę, wskazał, iż tak jak własność nie jest prawem absolutnym, tak i władztwu planistycznemu gminy nie można przypisywać absolutnego charakteru. Akty planowania przestrzennego, w tym plany miejscowe są sporządzane i uchwalane na podstawie i w trybie określonym przepisami u.p.z.p. Treść ustaleń powinna pozostawać w zgodzie z przepisami odrębnymi, w tym regulacjami obejmującymi ochroną wartości wysoko cenione, takie jak życie i zdrowie, bezpieczeństwo państwa, środowisko, dobra kultury, a także walory ekonomiczne przestrzeni i własność, a co za tym idzie wynikającą z niej wolność zabudowy. Trzeba też zaznaczyć, że ustalenia planu miejscowego powinny być zgodne z zasadami określonymi w Konstytucji RP, w szczególności z zasadami ochrony własności, proporcjonalności, zaufania do obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Sąd w powyższym rozstrzygnięciu jasno wskazał, iż konieczność uwzględnienia przepisów odrębnych w tworzeniu aktów planowania przestrzennego nie jest dowolna, ale jest jego obowiązkiem.

⁵¹ Wyrok NSA z 1 września 2022 r., II OSK 3240/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

W innej natomiast sprawie NSA⁵² wskazał, iż użycie w art. 15 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p. zwrotu nieostrego „przepisy odrębne” jest zabiegiem w pełni uzasadnionym. Katalog przepisów odrębnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 zd. 1 u.p.z.p., nie jest katalogiem stałym. Liczba oraz rodzaj przepisów uznanych za przepisy odrębne zależy bowiem od faktycznych i prawnych uwarunkowań obszaru objętego granicami planu, jego dotychczasowego i planowanego przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania. Gdy na obszarze objętym granicami planu znajdują się bądź mają się znaleźć tereny przeznaczone pod zabudowę, wówczas w tym właśnie zakresie należy uznać przepisy r.w.t. za przepisy odrębne.

W przedmiotowej sprawie chodziło o rozstrzygnięcie czy ustalenia MPZP stoją w sprzeczności z przepisami które będą miały zastosowanie na etapie realizacji ustaleń zawartych w planie. W zaskarżonym MPZP na obszarze przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną została wytyczona nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 9 m od granicy lasu, podczas gdy zgodnie z § 271 ust. 1 rozporządzenia ws. warunków technicznych (w dacie rozpatrywania sprawy), dopuszczalna odległość od granicy lasu wynosi 12 metrów. Sąd stwierdził nieważność zapisów MPZP w tym zakresie, wskazując, iż niezgodność ustaleń w planie miejscowym należy traktować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jedną z tych zasad jest zasada sporządzania planów miejscowych zgodnie z przepisami odrębnymi. Ponadto należy podkreślić, że sprzeczność ustaleń planu z przepisami rozporządzenia ws. warunków technicznych, należy doczytywać jako naruszenie wywodzonej z art. 2 Konstytucji RP zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 9 m od granicy lasu, prowadzi inwestora do błędnego przekonania o możliwości lokalizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w tej odległości.

⁵² Wyrok NSA z 27 września 2022 r., II OSK 2576/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

3. Prawo wodne jako przepisy odrębne

Przepisami odrębnymi, które winny być uwzględniane przy tworzeniu MPZP są również przepisy P.w., w szczególności w kwestiach odnoszących się do wyznaczania w MPZP obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. NSA w jednym z wyroków⁵³ wskazał m.in., iż wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. W niniejszej sprawie chodziło o sytuację, w której w MPZP na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią nie wprowadzono wprost wyraźnego zakazu podejmowania określonych działań, w tym nie wprowadzono zakazu wykonywania na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych. NSA wskazał, iż samo bowiem odesłanie do przepisów odrębnych nie jest wystarczające w świetle dyspozycji przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p. Co prawda niniejszy wyrok dotyczył P.w. w treści obowiązującej w 2001 r., jednak wyrażona w nim zasada generalna nadal pozostaje aktualna. W uzasadnieniu powyższego wyroku NSA odwołał się do wcześniejszego rozstrzygnięcia NSA⁵⁴, w którym również wskazywano już na konieczność określenia w MPZP przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania zgodnymi z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych.

4. Przepisy o ochronie środowiska jako przepisy odrębne

NSA rozstrzygał również czy przepisami odrębnymi są regulacje odnoszące się do ochrony środowiska⁵⁵. W jednej ze spraw NSA odpowiadał na pytanie: czy regulacje

⁵³ Wyrok NSA z 1 września 2022 r., II OSK 2815/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁵⁴ Wyrok NSA z 21 października 2015 r., II OSK 3051/14, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁵⁵ Wyrok NSA z 8 listopada 2022 r., II OSK 881/20, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

dotyczące ochrony gatunkowej roślin, w tym art. 51 ust. 1 u.o.p. oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia ws. ochrony gatunkowej roślin mogą być uznane za przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

W stanie faktycznym rozpatrywanej sprawy prezydent miasta decyzją ustalił warunki zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. Budowa czterech budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wolnostojących z garażami wbudowanymi oraz infrastrukturą towarzyszącą. Powyższej decyzji zarzucono jednak nieuwzględnienie konieczności ochrony przyrody wynikające z przepisów odrębnych. W tej sprawie Sąd I instancji wskazywał, iż zgodnie z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków wskazanych w tym przepisie w punktach 1 do 5. W punkcie 5 przewidziano wymóg, aby decyzja była zgodna z przepisami odrębnymi. Jednymi z nich są te zawarte w u.o.p. W szczególności, w odniesieniu do niektórych gatunków, istnieje ochrona gatunkowa na podstawie rozporządzenia wydanego w oparciu o delegację ustawową przewidzianą w art. 48 cytowanej wyżej ustawy. W ocenie Sądu należy pamiętać, że decyzja WZ jest wprawdzie pierwszym, ale istotnym etapem inwestycyjnym. Inwestor, uzyskując taką decyzję, otrzymuje promesę możliwości zabudowy określonego terenu, pod warunkami sformułowanymi w tej decyzji. Nie może być tak, że po wydaniu decyzji nadal nie wiadomo, czy inwestor ze względu na ochronę przyrody może budować na terenie objętym decyzją o warunkach zabudowy, czy też nie. Nie może być tak, że inwestor po sporządzeniu projektu budowlanego dowiaduje się o konieczności zmiany projektu lub o niemożliwości zabudowy w ogóle. Nie może być również tak, że kwestię ochrony przyrody powierza się inwestorowi, którego interesy dotyczą zabudowy określonego terenu. Skoro zatem do organów należało wypełnienie hipotez norm określających potencjalne zakazy, względnie wykluczenie zastosowania tych norm, brak ustaleń w przedmiocie występowania na terenie inwestycji petnika europejskiego stanowi o niewyjaśnieniu istoty sprawy związanej ze zgodnością z przepisami odrębnymi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że przepisy dotyczące ochrony przyrody są przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Można zatem powiedzieć, że celem art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. jest zapewnienie spójności systemu prawa w ramach procesu inwestycyjnego.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie NSA do przepisów odrębnych, o których mowa art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., należy zaliczyć wszelkie regulacje prawne dotyczące m.in. ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich, z których mogą wynikać ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości.

Problematyką przepisów odrębnych w kontekście związanego charakteru decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy zajmował się natomiast WSA w Olsztynie⁵⁶. W tej sprawie burmistrz ustalił warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinne. Z takim rozstrzygnięciem nie zgodziła się fundacja, która zarzuciła, że planowana zabudowa w całości znajdować się będzie w strefie 100 m od brzegu stałego śródpolnego zbiornika wodnego. Na tym obszarze obowiązuje zakaz zabudowy, wynikający z rozporządzenia wojewody w sprawie parku krajobrazowego oraz art. 33 ust. 1 u.o.p. Fundacja podniosła również, że zbiornik ten jest jednym z największych miejsc lęgowych jednego z gatunków chronionego ptactwa i na obszarze siedliskowym Natura 2000 Ostoja. SKO zaskarżoną decyzję zmieniło w zakresie parametrów inwestycji, fundacja jednak wniosła skargę do WSA. Sąd po rozpoznaniu sprawy stwierdził, iż użyte w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. sformułowanie „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa⁵⁷. Jednocześnie w zakresie zgodności decyzji z przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. organ ustalający warunki zabudowy nie działa na zasadach uznania administracyjnego. Jest związany treścią tego przepisu w ten sposób, że w razie braku zgodności planowanej lokalizacji z przepisami odrębnymi, nie może wydać pozytywnej dla wnioskodawcy decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Katalog przepisów odrębnych, przez pryzmat których dokonana jest ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego zależy jest od obowiązywania danej normy w systemie prawa. Do przepisów odrębnych zalicza się zatem wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich i innych

⁵⁶ Wyrok WSA w Olsztynie z 25 lutego 2020 r., II SA/Ol 1007/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁵⁷ Por. wyroki NSA: z 22 lutego 2018 r., II OSK 1118/16 i z 10 października 2018 r., II OSK 2435/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem. Sąd w niniejszej sprawie uznał, iż organy obu instancji nie wyjaśniły wyczerpująco kwestii zgodności planowanej inwestycji z przepisami regulującymi ochronę środowiska, stąd zaskarżoną decyzję uchylił.

5. P.g.g. jako przepisy odrębne

Przykładem przepisów odrębnych, które winny zostać uwzględnione w procedurze planistycznej są również regulacje P.g.g. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania m.in. terenów górniczych, czyli przestrzeni objętej przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego. Poza tym w planie miejscowym zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami; oraz uwzględnia się obszary występowania złóż kopalin oraz obecne i przyszłe potrzeby eksploatacji tych złóż (art. 72 ust. 1 pkt 1 i 2 P.o.ś).

W jedynym z orzeczeń NSA⁵⁸ rozstrzygał jak daleko sięga władztwo planistyczne gminy w korelacji z zasadami wynikającymi z powyżej przywołanej ustawy. Problemem rozważanym przez Sąd była kwestia czy gmina może zakazać możliwości wydobycia kopalin, przeznaczając określoną działkę gruntu wyłącznie na cele rolne, bez wskazania kierunków zagospodarowania złóż. A także czy taki wprowadzony w MPZP zakaz stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu określonych w art. 15 u.p.z.p.

W tej sprawie w zaskarżonej uchwale lokalny prawodawca, poza ujawnieniem złoża kruszywa naturalnego nie określił granic terenu górniczego, a jedynie obszar złóż kopalin, co sprowadza się tylko do ujawnienia dokładnej lokalizacji złoża. Co prawda, ustalił sposób zagospodarowania terenu, jednak nie jako terenów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów (tu: złoża kopalin), ponieważ zawarł

⁵⁸ Wyrok NSA z 22 czerwca 2022 r., II OSK 385/22, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

nadto przepisy, których treść wyklucza możliwość wydobycia kopaliny. Jak wskazał NSA, zakazanie wydobycia kopaliny nie należy do kompetencji organu planistycznego, lecz koncesyjnego. To organ koncesyjny, a nie gmina ma zbadać w oparciu o art. 7 ust. 1 P.g.g., czy warunki eksploatacji złoża będą zgodne z planem miejscowym oraz z odrębnymi przepisami, i udzielić lub odmówić koncesji, ale w odniesieniu do przeznaczenia danej nieruchomości. Przy czym działalność określona we wskazanej ustawie nie musi być, w świetle art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 P.g.g., zgodna z MPZP. Ustawa stawia bowiem jedynie wymaganie, by działalność ta nie naruszała przeznaczenia nieruchomości. Ujawnienie złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powoduje, że powstają ograniczenia w zakresie wykorzystania nieruchomości w celu zabezpieczenia złóż przed zagospodarowaniem w sposób wykluczający podjęcie wydobycia w przyszłości. Przymus uwzględnienia złóż kopalin przy uchwalaniu planu lub jego zmianie nie oznacza jednocześnie obowiązku ukształtowania planu w sposób umożliwiający eksploatację złoża. Rozstrzygnięcie o przeznaczeniu nieruchomości na cele związane z wydobywaniem kopalin pozostawione jest uznaniu rady gminy. Krótko mówiąc, brak w MPZP przeznaczenia terenu jako obszaru górniczego, gdzie możliwe jest wydobycie kopalin, nie wyklucza możliwości eksploatacji złoża w przyszłości. Uprawniony wniosek, że plan miejscowy nie może zakazywać wydobycia kopalin jako dobra całego kraju (dobra wspólnego), a nie tylko jako dobra gminy. Przymus ujawnienia złóż kopalin w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oznacza właśnie obowiązek ukształtowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób umożliwiający eksploatację złoża.

Innym problemem zajmował się natomiast WSA w Gliwicach⁵⁹. Ustawodawca dał gminie możliwość określenia zasad zagospodarowania terenów podlegających ochronie, a na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.: szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, z którego gmina była uprawniona skorzystać, będąc świadomą negatywnych skutków działalności górniczej. Na tej podstawie w MPZP gmina ustaliła obszary wskazane do objęcia ochroną poprzez wyznaczenie filarów ochronnych. Jednak, jak zwrócił uwagę Sąd, ich wyznaczenie nie uprawniło gminy do

⁵⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z 13 kwietnia 2017 r., II SA/GI 125/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

określania nieprzekraczalnych wielkości odkształceń, w tym wartości dla maksymalnego nachylenia powierzchni - 0.5 mm/m, minimalnego promienia krzywizny powierzchni - 40 km czy maksymalnego odkształcenia poziomego powierzchni - 0.3 mm/m. Przepisy u.p.z.p. nie upoważniają gminy do określenia dopuszczalnych zasad eksploatacji, gdyż określanie nieprzekraczalnych wielkości odkształceń powierzchni w rezultacie wiąże się z normami i zasadami eksploatacji złóż kopalin. W przypadku wystąpienia niebezpieczeństwa związanego z prowadzoną eksploatacją górniczą, gmina winna rozważyć, czy ewentualnie określonego terenu nie należy wyłączyć z zabudowy (zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.). Bezpodstawne jest jednak działanie prowadzące do określenia progu dopuszczalnego oddziaływania zakładu górniczego, gdyż w tym zakresie gmina wkracza na teren określenia zasad eksploatacji złóż kopalin.

6. Przepisy o cmentarzach jako przepisy odrębne

Należy także zwrócić uwagę na ograniczenia odległościowe w usytuowaniu budynków mieszkalnych w sąsiedztwie cmentarzy. Problemem tym zajmował się WSA w Krakowie⁶⁰ i następnie NSA⁶¹. W tej sprawie prezydent miasta odmówił ustalenia warunków zabudowy dla zamierzenia inwestycyjnego pn. Budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem wbudowanym, z uwagi na to, iż nie zostały spełnione łącznie warunki wymienione w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., tj. nie został spełniony warunek z pkt 5 tego przepisu w zakresie zgodności inwestycji z przepisami odrębnymi, w tym przypadku § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. cmentarzy. Zgodnie z powyższym przepisem odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych powinna wynosić, co najmniej 150 m, a może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. W omawianej sprawie ustalono, że działki objęte wnioskiem znajdują się w odległości mniejszej niż 50 m od cmentarza, tak więc planowany budynek mieszkalny byłby usytuowany w strefie sanitarnej cmentarza, co jest niezgodne z powyższymi przepisami. WSA w Krakowie oddalił skargę na powyższe

⁶⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 26 stycznia 2016 r., II SA/Kr 1444/15, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁶¹ Wyrok NSA z 22 lutego 2018 r., II OSK 1118/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

rozstrzygnięcie, wskazując, iż skoro ustawodawca wypowiedział się w upoważnieniu ustawowym, że rozporządzenie ma określać szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, to tym samym zezwolił na wprowadzenie tych odległości ograniczając tym samym sposób przeznaczenia nieruchomości znajdujących się w obrębie kwalifikowanych prawem odległościach. Przepisy powoływanego rozporządzenia stanowią przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. W sprawach dotyczących ustalania warunków zabudowy organy dokonują oceny w przedmiocie m.in. lokalizacji planowanego zamierzenia z punktu widzenia uwarunkowań przestrzennych. Stąd też trudno, aby przy takiej ocenie pominąć fakt usytuowania terenu inwestycji w bliskiej odległości od terenu cmentarza i tym samym pominąć, jako przepisy odrębne, przepisy dotyczące wymaganych odległości w tym zakresie.

NSA natomiast odniósł się do szerszego problemu i wynikających z niego rozbieżności w orzecznictwie, a dotyczącego wykładni § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. cmentarzy. Wobec regulacji zawartej w art. 3 u.o.c.: cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w MPZP, można dojść do wniosku, że skoro lokalizacja cmentarza następuje wyłącznie w oparciu o MPZP, to w konsekwencji również ustanowienie strefy wokół niego wyznaczonej przepisem § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. cmentarzy, powinno mieć miejsce wyłącznie w planie i nie powinno w ogóle zaistnieć w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Możliwość uzyskania przez właścicieli terenów położonych w tzw. strefie izolacyjnej cmentarza odszkodowania, o którym mowa w art. 36 ust. 3 u.p.z.p. wskazywałaby na spójność takiego rozwiązania. Wskutek jednak przyjętych w systemie prawa innych rozwiązań prawnych w tym takich, które m.in. skutkowały wygaśnięciem z mocy prawa MPZP i dały możliwość ubiegania się o warunki zabudowy dla terenów położonych w sąsiedztwie cmentarza przepis ten nie może być rozumiany w inny sposób. NSA ocenił, iż stanowisko judykatury jest w zasadzie jednolite, choć zauważył również, iż odmienne poglądy, dopuszczające tzw. jednokierunkowe zastosowanie tej normy, tj. tylko w odniesieniu do lokalizacji cmentarza, a nie zabudowy wokół niej, wyrażone w kilku jednostkowych orzeczeniach⁶². Jednak w ocenie NSA takie stanowisko nie zasługuje na aprobatę. W orzecznictwie,

⁶² Przykładowo w wyroku WSA w Warszawie z 5 stycznia 2012 r., IV SA/Wa 1501/11, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

opowiadającym się za takim rozumieniem § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. cmentarzy, jakie w rozpoznawanej sprawie przyjął WSA zwraca się uwagę na cel wprowadzenia tego unormowania. Podkreśla się, że jego celem jest zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego osób mieszkających w pobliżu cmentarzy. Prawodawca, stanowiąc ten przepis uznał, że bezpieczeństwo to będzie zapewnione, gdy m.in. budynki mieszkalne znajdować się będą w odległości, co najmniej 50 m od granicy cmentarza pod warunkiem, że są one podłączone do sieci wodociągowej. Nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia ws. cmentarzy jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu, który wskazuje, że teren na cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Szkodliwe oddziaływanie działa w dwóch kierunkach - zarówno w sytuacji sytuowania nowego cmentarza - na zabudowę mieszkaniową zastaną, jak i lokalizacji nowej zabudowy - w sąsiedztwie istniejącego cmentarza. Inny sposób rozumienia tego przepisu byłby sprzeczny z normą kompetencyjną zawartą w art. 5 ust. 3 pkt 1 u.o.c., która wprost nakazuje w rozporządzeniu ws. cmentarzy określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarza od terenów, w szczególności mieszkaniowych.



Rozdział 5.

Zakazy i odstępstwa od zakazów określonych w art. 15 u.o.p. w orzecznictwie

radca prawny Angelika Borowiak

[fragment] W przypadku zlokalizowania działki na obszarze chronionym ustawowo, w tym konkretnym przypadku obszarze parku narodowego, granice ustawowe korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 u.o.p., wprowadzający ustawowo m.in. zakaz budowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, chyba że te służą celom parku narodowego. Wyjątkowo zatem zakaz, o których mowa w ust. 1, nie dotyczy obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania.

1. Zakazy obowiązujące na terenie parku narodowego oraz odstępstwa od ich stosowania

Przepis art. 15 ust. 1 u.o.p. wskazuje na ograniczenia jakie obowiązują na terenie parków narodowych i rezerwatów przyrody. Wśród nich można znaleźć takie zakazy jak np. zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych, chwytania lub zabijania dziko żyjących zwierząt, czy niszczenia lub umyślnego uszkodzenia roślin oraz grzybów. Ich stosowanie jest oczywistą konsekwencją obowiązujących na terenie parku narodowego lub rezerwatu przyrody zasad dotyczących ochrony przyrody.

Powyższy przepis w ust. 2 przewiduje odstępstwa od ww. zakazów wskazując, że zakazy, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą: wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych, prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym, wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa oraz obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez

jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami KC.

Co istotne, w orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że przepis art. 15 ust. 2 u.o.p. nie przewiduje żadnej możliwości odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 u.o.p., które byłyby legalizowane przez zgodę dyrektora parku. Przepis art. 15 ust. 2 u.o.p. zawiera samodzielny zbiór wyjątków od wskazanych zakazów, których realizacja jest dopuszczalna z mocy prawa, bez względu na indywidualne zgody (wyrok WSA w Warszawie z 12 grudnia 2018 r., VII SA/Wa 836/18, publ. LEX, źródło elektroniczne).

Zatem: co do zasady obowiązują zakazy określone w przepisie art. 15 ust. 1 u.o.p., przepis art. 15 ust. 2 u.o.p. natomiast zawiera szereg wyjątków pozwalających na podejmowanie działań co do zasady zabronionych, o ile spełniona zostanie jedna z przesłanek wskazana w ust. 2 tego przepisu.

2. Obowiązek uwzględniania w procesie planistycznym regulacji wynikających z ustawy o ochronie przyrody

Organy administracji publicznej przystępując do procedowania w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na uwadze powinny mieć m.in. to jakiego terenu dotyczy plan – i czy tereny takie nie są objęte szczególnymi formami ochrony przyrody – np. czy nie jest to park narodowy czy rezerwat przyrody. Jeśli bowiem plan miałby dotyczyć chociażby w części tego rodzaju terenu, to kolejnym krokiem organów administracji publicznej powinno być ustalenie przeznaczenia tych obszarów – z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z przepisu art. 15 ust. 1 u.o.p.

NSA w wyroku z 1 lipca 2014 r., II OSK 85/14, publ. Legalis (źródło elektroniczne) potwierdził, że przepis art. 15 ust. 1 u.o.p. musi być uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie rada gminy podjęła uchwałę w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda w skardze do WSA w Warszawie na powyższą uchwałę podniósł, że zgodnie z ustaleniami § 8 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 oraz § 9 ust. 4 pkt 1 i pkt 2 uchwały miejscowy plan

zagospodarowania przeznaczył obszary położone w parku narodowym na cele inne niż służące celom parku narodowego bez uzyskania odstępstwa wymaganego na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. od zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Tereny oznaczone symbolem UT zostały bowiem przeznaczone pod zabudowę usługową dla potrzeb obsługi rynku turystycznego i rekreacyjnego, a tereny pod modernizację, rozbudowę i budowę systemów komunikacji oznaczono symbolem KDL. Takie przeznaczenie terenów było w ocenie organu nadzoru sprzeczne z ustawą o ochronie przyrody, ponieważ w parkach narodowych możliwa jest budowa i przebudowa tylko takich obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, które służą celom parku narodowego. Wojewoda podniósł także, że uzgodnienie projektu planu dokonane przez dyrektora parku narodowego nie jest tożsame z uzyskaniem zezwolenia ministra właściwego do spraw środowiska na odstępstwa od zakazów, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p. Zezwolenie takie nie zostało uzyskane, więc gmina nie mogła przeznaczyć terenów parku narodowego na cele inne, niż służące celom parku narodowego.

WSA w Warszawie oddalił skargę na powyższą uchwałę, nie znajdując podstaw do jej podważenia. Podstawy te znalazł jednak NSA, uchylając wyrok i przekazując sprawę do ponownego rozpoznania. W ocenie NSA, z art. 15 ust. 1 u.o.p. wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 u.o.p. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 u.p.z.p. Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. Również z art. 73 ust. 1 pkt 1 P.o.ś. wynika, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy o ochronie przyrody m.in. parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru Natura 2000. Przepis art. 15 ust. 1 u.o.p. musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego.

Z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p. wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem „budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody” w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 u.o.p. lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 u.o.p. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy, w braku podstawy ustawowej, nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p., a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 u.o.p., który stanowi, że projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego. Uzgodnienie ani nie zastępuje, ani nie wyłącza konieczności uzyskania decyzji ministra właściwego do spraw środowiska o odstępstwach od zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody.

Podsumowując: każdorazowo, kiedy organy administracji publicznej przystępują do procedowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą mieć na uwadze również przepisy u.o.p. Jeśli plan miejscowy uchwalany jest w jakiegokolwiek części na terenie parku narodowego niezbędne jest uzyskanie przez organ po pierwsze uzgodnienia dyrektora parku narodowego – w części dotyczącej

terenów parku, a po drugie w sytuacji, kiedy niezbędne jest uzyskanie odstępstwa od zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych – posiadanie stosownej decyzji ministra.

3. Korzystanie z nieruchomości gruntowej po jej objęciu ochroną krajobrazową

Zakazy wskazane w przepisie art. 15 ust. 1 u.o.p. nie dotyczą m.in. obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami KC. Wskazuje na to art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 2 lutego 2022 r., II OSK 260/19 (pub. Legalis, źródło elektroniczne): art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. dopuszcza jedynie kontynuację dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej również po jej objęciu ochroną krajobrazową. Brak jest podstaw do uznania, że przepis ten dopuszcza zmianę sposobu zagospodarowania takiej nieruchomości już po objęciu jej ochroną krajobrazową. Sąd w ww. sprawie rozstrzygnął kwestie możliwości lokalizacji budynku gospodarczego na siedlisku rolniczym położonym w obszarze Kampinoskiego Parku Narodowego jak również na obszarze sieci Natura 2000 Puszcza Kampinoska. W sprawie tej dyrektor parku postanowieniem odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy wskazując, że niemożliwym jest pogodzenie proponowanej zabudowy z celami, dla których utworzono park. W ocenie dyrektora parku działka ewidencyjna, dla której toczy się proces uzgodnienia warunków zabudowy stanowi łąkę (użytek zielony), stąd jej zagospodarowanie w kierunku budowlanym nie wypełnia postanowień art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., a przy tym planowane przekształcenie spowoduje degradację istniejącego i utrwalonego stanu środowiska, w tym walorów krajobrazowych, charakteryzujących się specyficznym rozrzuceniem zabudowy i mozaikowością gruntów występujących w obszarze analizy planistycznej.

Pomimo złożenia przez inwestorów skargi od wyroku WSA w Warszawie, NSA nie znalazł podstaw do zmiany wyroku. W uzasadnieniu wskazał, że parki narodowe należą do najstarszych form ochrony przyrody. W myśl postanowień art. 8 u.o.p. park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami

przyrodniczymi, naukowymi, społecznoymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1.000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe (ust. 1). Aby doprowadzić do realizacji celów którym służy utworzenie i istnienie parku, ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.o.p. określił szczegółowy katalog zakazów, które winne być przestrzegane na terenie parku. Jednym z nich jest zakaz wskazany przez organy - budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego.

W art. 15 ust. 2 u.o.p. wymieniono przypadki, kiedy zakazy określone w ust. 1 nie znajdują zastosowania. I tak w art. 15 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy wskazano, iż zakazy te nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami KC.

W świetle art. 5 pkt 8 u.o.p. pod pojęciem ochrony krajobrazowej należy rozumieć zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Teren parku narodowego objęty jest ochroną krajobrazową. Celem powyższej regulacji jest zatem zachowanie walorów krajobrazowych, czyli wartości ekologicznych, estetycznych lub kulturowych obszaru oraz związanej z nim rzeźby terenu, tworów i składników przyrody, ukształtowanych przez siły przyrody lub działalność człowieka. Oznacza to, iż działalność objęta zakazami dokonywana przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli jest kontynuacją dotychczasowego sposobu gospodarczego wykorzystania danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze.

Odstąpienie od zakazu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p., możliwe jest w świetle art. 15 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy jedynie wobec obszarów objętych ochroną krajobrazową m.in. w trakcie wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami KC. Art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. dopuszcza jedynie kontynuację dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości gruntowej również po jej objęciu ochroną krajobrazową. Brak jest podstaw do uznania, że przepis ten dopuszcza zmianę sposobu zagospodarowania takiej nieruchomości już po objęciu jej ochroną krajobrazową. Podkreślić należy, że art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. w zakresie wykonywania prawa własności nie stanowi samodzielnej podstawy do uchylecia zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p., lecz odsyła w tym zakresie do unormowań KC.

Zgodnie zaś z art. 140 KC właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy, a w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tych też samych granicach może rozporządzać rzeczą, ale czynić to może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, a także zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa.

W przypadku zlokalizowania działki, na obszarze chronionym ustawowo, w tym konkretnym przypadku, obszarze parku narodowego, granice ustawowe korzystania przez właściciela z jego nieruchomości wyznaczać będzie art. 15 ust. 1 u.o.p., wprowadzający ustawowo, m.in. zakaz budowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, chyba że te służą celom parku narodowego. Wyjątkowo zatem zakaz, o których mowa w ust. 1, nie dotyczy obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania. Teren ten objęty jest ochroną krajobrazową, bowiem nieruchomości użytkowane są gospodarczo (art. 117 ust. 2 u.o.p.).

Gospodarcze użytkowanie polegało i nadal polega na wykorzystaniu rolniczym. Wykorzystywanie gospodarcze musi być rozumiane jako zgodne z celami parku i uwzględniać zasady ochronne przewidziane dla parku. Nie można przez gospodarcze wykorzystanie obszaru parku narodowego rozumieć wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej w ramach realizacji prawa własności, gdyż podważałoby to główny cel ochrony przyrody jakim jest troska o zachowanie oraz zrównoważone użytkowanie zasobów środowiska przyrodniczego, które polega na ochronie określonych elementów lub walorów środowiska przed zniszczeniem lub degradacją, ze względów ekologicznych. Trafnie sąd pierwszej instancji stwierdził w tym miejscu, że tak rozumiane użytkowanie jako dotychczas rolnicze (koszenie łąk) daje się pogodzić z celami utworzenia parku i nie następuje wątpliwości interpretacyjnych.

Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji o warunkach zabudowy w takim kształcie, w jakim organ główny zamierza wprowadzić go do obrotu prawnego. Zgodę na to musi wyrazić organ uzgadniający, który w przypadku odmowy uzgodnienia nie ma podstaw prawnych do wprowadzania zmian w przedłożonym projekcie. Trafne jest stanowisko WSA, który uznał, że jeżeli na terenie nieruchomości w granicach parku prowadzone jest gospodarstwo rolne, art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. pozwala w szczególnych sytuacjach na budowę budynku

w celu możliwości prowadzenia tej działalności rolniczej. O ile zatem rodzaj inwestycji nie budzi wątpliwości, że będzie jedynie narzędziem prowadzenia działalności rolniczej i jedynie w celu prowadzenia tej działalności, czyli w istocie będzie służył wyłącznie do obsługi działalności rolniczej prowadzonej na tym obszarze (tutaj składowanie skoszonej trawy), spełnia się przesłanka do wyłączenia zakazu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p.

Zdaniem NSA nowa zabudowa nieruchomości nie stanowi kontynuacji dotychczasowego sposobu jej zagospodarowania. Proponowana bowiem inwestycja nie będzie miała charakteru wyłącznie sprowadzającego się do magazynu skoszonej trawy (jak dotychczas). Rodzaj i charakter infrastruktury obsługującej planowany budynek wskazuje na budynek wykraczający poza zakres obsługi rolniczej. Skoro ma ona służyć wyłącznie celowi dotychczasowego gospodarczego wykorzystania jak dotychczas, należało uznać, że jedynie budynek do obsługi dotychczasowego rodzaju użytkowania będzie wypełniał cele utworzenia parku narodowego. Tymczasem zagwarantowane w projekcie decyzji unieszkodliwianie odpadów, odprowadzanie ścieków czy wręcz ogrzewanie budynku, wykraczają poza konieczne warunki dotychczasowego użytkowania gospodarczego nieruchomości. Trafna więc jest konstatacja WSA, że oznacza to konieczność modyfikacji warunków przedłożonego projektu decyzji o warunkach. Zamierzenie inwestycyjne, które nie stanowi kontynuacji funkcji dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości w obszarze objętym ochroną krajobrazową nie może zostać zrealizowane.

4. Nowy budynek mieszkalny a kontynuacja gospodarczego wykorzystania terenu

Właściciel nieruchomości, która znajduje się w granicach parku narodowego musi liczyć się z tym, że mimo przysługującego mu prawa własności do nieruchomości, jego możliwości co do zabudowy takiej działki są mocno ograniczone – bardziej aniżeli w przypadku lokalizacji takiej nieruchomości poza obszarami objętymi formą przestrzenną ochroną przyrody.

Orzecznictwo sądów administracyjnych jest zgodne co do tego że, aby możliwe było zastosowanie odstępstwa od zakazów wynikających wprost z przepisu art 15

ust. 1 u.o.p. co do rozbudowy nieruchomości znajdującej się na terenie np. parku narodowego niezbędne jest spełnienie przesłanki kontynuacji gospodarczego wykorzystania terenu. I tak w przypadku, kiedy na danej nieruchomości znajduje się jedynie zabudowa gospodarcza niemożliwe jest wybudowanie na takiej nieruchomości budynku mieszkalnego – który nie spełnia przesłanki kontynuacji gospodarczego wykorzystania terenu. Powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku WSA w Warszawie z 19 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2416/19 (publ. Legalis, źródło elektroniczne), gdzie wskazuje się, że posadowienie nowego budynku mieszkalnego nie stanowi kontynuacji gospodarczego wykorzystania terenu w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., jeśli na działce tej znajdują się jedynie budynki gospodarcze.

W omawianej sprawie gmina wystąpiła do dyrektora parku narodowego z wnioskiem o uzgodnienie projektu decyzji dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego w obrębie siedliska rolniczego. Dyrektor parku narodowego jednak dwukrotnie nie uzgodnił przedmiotowej inwestycji. Uzasadnieniem dla odmowy było przede wszystkim to, że działka usytuowana jest w granicach parku narodowego i jednocześnie w Obszarze Specjalnej Ochrony Ptaków i Specjalnym Obszarze Ochrony Siedlisk Natura 2000. Dyrektor parku stwierdził, że wprowadzanie w powyższy rejon nowej zabudowy nie jest zgodne z prowadzoną przez park polityką dla omawianego obszaru oraz stanowiłoby realne zagrożenie dla przyrody. Zdaniem Dyrektora Parku, biorąc pod uwagę odmienne funkcje obiektu, który ma powstać oraz przeznaczonego do rozbiórki (inwestor planuje likwidację jednego z istniejących budynków gospodarczych, tj. starej stodoły), planowane zamierzenie należy traktować, jako zagrożenie w postaci dogęszczania siedliska zabudową mieszkaniową, a ewentualna realizacja inwestycji z pewnością wyzwoli w przyszłości kolejne próby lokowania domów na sąsiednich działkach. Sama działka jest otoczona bezpośrednio przez łąki przesuszone oraz zadrzewienia, w których występują gatunki związane z ekstensywnym rolnictwem, zarastającymi łąkami i krzewami oraz zadrzewieniami śródpolnymi, w niedalekiej odległości od niej występują cenne gatunki ptaków.

Pomimo złożenia przez skarżących zażalenia na postanowienie dyrektora parku, organ II instancji utrzymał je w mocy. Stanowisko prezentowane przez dyrektora parku przyjął za własne również WSA w Warszawie, który oddalił skargę na postanowienie organu II instancji utrzymujące w mocy postanowienie dyrektora

parku narodowego o niezgodnieniu planowanej inwestycji. Sąd podzielił stanowisko organu, że istotną okolicznością w sprawie jest okoliczność, że przedmiotowa działka, na której ma być realizowana inwestycja usytuowana jest w granicach parku narodowego i w Obszarze Specjalnej Ochrony Ptaków i Specjalnym Obszarze Ochrony Siedlisk Natura 2000.

W art. 4 ust. 1 u.o.p. ustawodawca wyraźnie wskazuje, że obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Norma ta zobowiązuje wszystkich do dbałości o przyrodę, gdyż w świetle Konstytucji, Rzeczpospolita Polska strzeże dziedzictwa narodowego (art. 5 Konstytucji RP). Szczególny nacisk położono na organy administracji publicznej, zobowiązując je do uwzględniania ochrony przyrody w swojej działalności niezależnie od działu gospodarki, którym się zajmują. Ochronę przyrody realizuje się, między innymi, poprzez obejmowanie zasobów, tworów i składników przyrody formami ochrony przyrody, w tym poprzez tworzenie parków narodowych, najwyższej formy ochrony przyrody w Polsce. Art. 8 ust. 1 u.o.p. stanowi, że park narodowy jest obszarem wyróżniającym się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. W celu niedopuszczenia do degradacji walorów przyrodniczych objętych ochroną (także ochroną krajobrazową) ustawodawca w art. 15 ust. 1 omawianej ustawy, określił katalog zakazów obowiązujących w parkach narodowych. Jednym z nich jest zakaz budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego.

Jak wynika z akt sprawy, działka na której miałyby powstać inwestycja jest otoczona bezpośrednio przez łąki przesuszone oraz zadrzewienia, w których występują gatunki związane z ekstensywnym rolnictwem, zarastającymi łąkami i krzewami oraz zadrzewieniami śródpolnymi, w niedalekiej odległości od niej występują cenne gatunki ptaków. Są to głównie gatunki rzadkie podmokłych oraz okresowo podmokłych łąk, występujące w większości w kompleksie oddalonym o ok. 700 m od działki. Dla większości tych gatunków na terenie parku prowadzone są projekty ochrony ich siedlisk.

W tych okolicznościach należało uznać za słuszną ocenę organu, że wprowadzanie w rejon parku narodowego nowej zabudowy nie jest zgodne z prowadzoną przez park polityką dla omawianego obszaru oraz stanowiłoby realne zagrożenie dla przyrody parku narodowego. Biorąc pod uwagę odmienne funkcje obiektu, który ma powstać oraz przeznaczonego do rozbiórki (Inwestor planuje likwidację jednego z istniejących budynków gospodarczych, tj. starej stodoły), planowane zamierzenie należy traktować, jako zagrożenie w postaci dogęszczania siedliska zabudową mieszkaniową. Posadowienie nowego budynku mieszkalnego, nie stanowi kontynuacji gospodarczego wykorzystania terenu w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., ponieważ na działce znajdują się jedynie budynki gospodarcze. Sąd podzielił stanowisko organu, że inwestycja we wskazanym miejscu utworzy kolejne siedlisko co pogłębi zniekształcenie siedlisk przyrodniczych oraz pogorszy stan zachowania zasobów, tworów i składników parku narodowego, z których każdy bez wyjątku podlega ochronie prawnej (in fine art. 8 ust. 1 u.o.p.).

Realizacja decyzji o warunkach zabudowy spowoduje posadowienie nowego budynku mieszkalnego zatem oddziaływanie na otoczenie będzie bardziej intensywne niż przy aktualnym sposobie wykorzystania nieruchomości.

Sąd uznał za słuszne wyjaśnienia organu, że istnienie siedlisk rolniczych w granicach parku narodowego do czasu ich wykupienia jest prawnie usankcjonowana, jednak należy przeciwdziałać powstawaniu nowej zabudowy za jaką należy uznać inwestycje na przedmiotowej działce.

Sąd, odnosząc się do zarzutu ograniczenie prawa własności uznał, że przede wszystkim należy wskazać, że nie jest to prawo bezwzględne i może podlegać regulacjom ograniczającym, m.in. – jak w niniejszej sprawie – przepisom u.p.z.p. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Reasumując, w ocenie Sądu organ prawidłowo wywiódł, że nie zachodzą okoliczności wyłączone stosowanie zakazu ustanowionego w art. 15 ust. 1 u.o.p. Charakter planowanej inwestycji, tj. budowa budynku mieszkalnego, jednoznacznie wskazuje, że nie mają w tym przypadku zastosowania również odstępstwa ujęte w art. 17 ust. 2 u.o.p., gdyż

planowana inwestycja nie dotyczy wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa, prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym, a także realizacji inwestycji celu publicznego.

Powyżej wskazane orzeczenie nie pozostawia wątpliwości – nie jest możliwa zabudowa nieruchomości położonej w granicach parku narodowego jeśli nie jest kontynuowane gospodarcze wykorzystanie terenu. Stąd też nie ma dowolności, co do zabudowy tego rodzaju nieruchomości, nie ma również możliwości odstąpienia od zakazów wynikających z przepisu art. 15 ust. 1 u.o.p., jeśli nie spełniono jednej z przesłanek wskazanych w art. 15 ust. 2 u.o.p. jako odstępstw od zakazów. Powyższe potwierdza, że właściciel nieruchomości posiadający nieruchomość na terenie parku narodowego nie może dowolnie kształtować na niej zabudowy, a jeśli już się na nią zdecyduje – musi być ona spójna z dotychczasową zabudową i jej przeznaczeniem. Jeśli zatem na działce znajdują się jedynie budynki gospodarcze – nie jest możliwe posadowienie na takiej nieruchomości budynku mieszkalnego.



Rozdział 6.

Procedura odwoławcza w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy – cz. 1

advokat Aneta Fornalik, MPA

[fragment] W przypadku, gdy inwestycja dotyczy obszaru parku narodowego lub jego otuliny, kluczowe jest jednakże zwrócenie uwagi na to, że organem uzgadniającym w takiej procedurze jest dyrektor parku narodowego, a stroną postępowania byłby sam park narodowy – a nie dyrektor. Oczywiście dyrektor także reprezentowałby wówczas stronę, ale jego pozycji prawnej w obu tych przypadkach nie można zrównywać. W praktyce takie sytuacje występują, m.in. wówczas, gdy park narodowy jako właściciel sąsiadującej z inwestycją nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty bierze udział w postępowaniu z uwagi na oddziaływanie obiektu.

1. Na jakiej podstawie do procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy stosuje się przepisy KPA? Czy dotyczy to także postępowania odwoławczego?

U.p.z.p. zawiera pozytywne i negatywne odesłania do KPA. Te przepisy, które wskazują, że pewnych przepisów KPA nie stosuje się sugerują, że zasadniczo przepisy KPA należy stosować w całości. Nie jest to do końca logiczne, gdy weźmie się pod uwagę, że niektóre z odesłań wskazują na stosowania przepisów KPA w określonym zakresie – a więc z pominięciem tej zasady, że KPA jest stosowane. Odesłanie do stosowania przepisów może być odesłaniem:

- 1) Wprost: „stosuje się”, „nie stosuje się”
- 2) Odpowiednim: „stosuje się odpowiednio”; wówczas dany przepis:
 - a) Ma zastosowanie wprost

b) Ma zastosowanie z modyfikacją wynikającą ze specyfiki danego postępowania

c) W ogóle nie ma zastosowania

Poniżej kilka przykładów:

- 1) art. 52 ust. 4 u.p.z.p.: Zamiast oryginału dokumentu strona może złożyć wraz z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego kopię dokumentu. Przepis art. 76a § 4 KPA stosuje się odpowiednio.

Odesłanie dotyczy przepisu, na podstawie którego organ administracji ma prawo żądać od strony przedłożenia oryginału określonego dokumentu, koniecznego dla załatwienia sprawy.

- 2) art. 53 ust. 2 u.p.z.p.: W postępowaniu w sprawie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego przepisu art. 31 § 4 KPA nie stosuje się. Tutaj odesłanie do KPA powoduje, że organ prowadzący postępowanie nie ma obowiązku zawiadamiać o sprawie organizacji społecznej, gdy postępowanie ma związek z jej celami statutowymi i gdy przemawia za tym interes społeczny.

- 3) art. 53 ust. 5 u.p.z.p.: Uzgodnień, o których mowa w ust. 4, dokonuje się w trybie art. 106 KPA, z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie - uzgodnienie uważa się za dokonane.

To odesłanie negatywne, którego skutkiem jest modyfikacja reguł dokonywania uzgodnień w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz reguł składania zażalenia.

- 4) art. 64a ust. 4 i 5 u.p.z.p.: 4. Do decyzji, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy działu II rozdziału 14 KPA, z wyjątkiem przepisów o milczącym załatwieniu sprawy. 5. Do decyzji, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się przepisów art. 10 i art. 79a KPA.

To odesłanie z kolei dotyczy postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy odnoszącego się do budynków wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane,

a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora (art. 29 ust. 1 pkt 1a P.b.). Takie postępowanie prowadzone jest w trybie uproszczonym i z pominięciem zasady informowania strony. Ma to służyć szybkości postępowania.

Kilka odesłań do przepisów KPA znajduje się także w u.o.p.:

- 1) art. 15 ust. 4a u.o.p.: Przy zasięgnięciu opinii, o których mowa w ust. 3 i 4, nie stosuje się art. 106 KPA.

To odesłanie wyłącza stosowanie wskazanego przepisu KPA odnośnie opinii uzyskiwanej w procedurze wydawania decyzji zezwalającej na odstępstwa od zakazów sformułowanych w art. 15 ust. 1 u.o.p.

- 2) art. 15 ust. 8 u.o.p.: W zezwoleniu na odstępstwo od zakazów, o których mowa w ust. 1, niezależnie od wymagań wynikających z przepisów KPA, wskazuje się warunki realizacji tego odstępstwa wynikające z potrzeb ochrony przyrody. Przepis wskazuje na dodatkową treść decyzji zezwalającej na odstępstwa. Jednocześnie z przepisu można wyinterpretować generalne stosowanie przepisów KPA w procedurze uzyskiwania odstępstw.

Ani przepisy u.p.z.p., ani u.o.p. nie wskazują wprost, że co do zasady do prowadzonych postępowań administracyjnych (m.in. o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zezwolenia na odstępstwa) stosuje się przepisy KPA. Jednocześnie te ustawy nie regulują samodzielnie procedury administracyjnej, w tym procedury odwoławczej. Stosowanie przepisów KPA do postępowań objętych u.p.z.p. i u.o.p. wynika z przepisów samego KPA. I tak:

- 1) art. 1 pkt 1 i 2 KPA: KPA normuje: 1) postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych albo załatwianych milcząco; 2) postępowanie przed innymi organami państwowymi oraz przed innymi podmiotami, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1 (...).

W tym ogólnym katalogu mieszczą się omawiane postępowania.

- 2) art. 3 KPA: § 1. Przepisów KPA nie stosuje się do: (...).

W tym wyliczeniu negatywnym spraw nie wskazano na postępowania objęte przepisami u.p.z.p. i u.o.p.

3) art. 5 § 1 KPA: Jeżeli przepis prawa powołuje się ogólnie na przepisy o postępowaniu administracyjnym, rozumie się przez to przepisy KPA.

Mimo iż przepisy u.p.z.p. i u.o.p. nie wskazują wprost, że postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (czy przykładowo także postępowanie o wydanie zezwolenia na odstępstwa) jest postępowaniem administracyjnym, to nie ulega wątpliwości, że takim właśnie postępowaniem ono jest. Z przywołanego przepisu wynika zatem ogólne odesłanie do przepisów KPA. Odesłanie to jest pełne w tym znaczeniu, że dotyczy ono zarówno postępowania pierwszoinstancyjnego, jak i postępowań odwoławczych i zażaleniowych. Modyfikacje w stosowaniu przepisów KPA muszą wynikać z przepisów ustaw szczególnych.

2. Odrębności i zakres postępowania odwoławczego

W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie zawsze dostrzegalne jest stosowanie reguł procesowych KPA, w szczególności na etapie postępowania odwoławczego. Omówienie zagadnień wynikających z KPA w odniesieniu do procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest konieczne, zwłaszcza, gdy weźmie się pod uwagę, że w tej procedurze mamy do czynienia także z zagadnieniami wpadkowymi (uzgodnienia), regulowanymi z pewnymi odrębnościami.

Procedura odwoławcza obejmuje, na potrzeby tego opracowania, odwołania od decyzji oraz zażalenia na postanowienia. Procedura odwoławcza opisana została w art. 127-140 KPA, ale nie w sposób samoistny. Uzupełniająco bowiem w tej procedurze stosuje się reguły postępowania pierwszoinstancyjnego (art. 140 KPA).

Procedurę zażaleń z kolei regulują przepisy art. 141-144 KPA, ale w sprawach nieuregulowanych w tym rozdziale do zażaleń mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące odwołań (art. 144 KPA). Ostatecznie to zatem także odesłanie do ogólnych przepisów KPA.

Konieczne należy pamiętać o pewnych odrębnościach postępowania odwoławczego, wynikających z przepisów u.p.z.p.

W art. 53 ust. 5 zd. 1 u.p.z.p. (w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.) odmiennie, względem art. 141 § 1 KPA, określono uprawnienie do złożenia zażalenia na postanowienie

uzgadniające. Zażalenie na uzgodnienie nie przysługuje każdej ze stron postępowania, ale wyłącznie inwestorowi.

Przepis art. 53 ust. 6 u.p.z.p. z kolei wprowadza modyfikację względem art. 128 KPA co do treści odwołania o decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wskazuje, że odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji powinno zawierać zarzuty odnoszące się do decyzji, określać istotę i zakres żądania będącego przedmiotem odwołania oraz wskazywać dowody uzasadniające to żądanie. Tutaj odwołanie jest sformalizowane, zasadą jest bowiem, że odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia i wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji (art. 128 zd. 1 i 2 KPA). Co istotne, te wymogi szczególne odwołań nie dotyczą odwołania od decyzji o warunkach zabudowy w wąskim rozumieniu. Do art. 53 ust. 6 u.p.z.p. nie odsyła bowiem art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

W związku z tym, że art. 53 ust. 6 u.p.z.p. wprowadza wymogi formalne dla odwołania, to jeżeli odwołanie nie czyni zadość tym wymogom, organ obowiązany jest wezwać stronę wnoszącą odwołanie do usunięcia braków w terminie 7 dni z pouczeniem, że ich nieusunięcie spowoduje pozostawienie odwołania bez rozpoznania⁶³. Nie można art. 53 ust. 6 u.p.z.p. rozumieć w ten sposób, że niewskazanie, mimo wezwania, w odwołaniu od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dowodów uzasadniających żądanie odwołania, w każdym przypadku uzasadnia, w świetle art. 64 § 2 KPA, pozostawienie tego odwołania bez rozpoznania. Zależy to od tego, czy istota odwołania sprowadza się wyłącznie do sporu o fakty. Nie można bowiem pozostawić odwołania bez rozpoznania, jeżeli w odwołaniu podniesiono zarzuty zarówno dotyczące prawa, jak i faktów, a odwołujący się mimo wezwania nie przedstawił dowodów na potwierdzenie swych twierdzeń co do faktów. W tym przypadku nieprzedstawienie dowodów nie ma bowiem żadnego wpływu na ocenę zarzutów co do prawa⁶⁴.

W nauce prawa wskazuje się, że zgodnie z zasadą dwuinstancyjności organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji z zastrzeżeniem rozwiązania przyjętego w art. 138 § 2 KPA. Organ odwoławczy nie może zatem ograniczyć się tylko

⁶³ Wyrok WSA w Poznaniu z 11 grudnia 2019 r., IV SA/Po 219/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁶⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z 16 kwietnia 2019 r., II SAB/Rz 25/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne); także: wyrok NSA z 28 marca 2018 r., II OSK 1421/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

do kontroli decyzji organu pierwszej instancji, a obowiązany jest ponownie rozstrzygnąć sprawę⁶⁵.

Dalej wskazuje się także, że odwołanie przenosi na organ odwoławczy kompetencję do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy rozstrzygniętej decyzją organu pierwszej instancji. Konsekwentnie do takiej konstrukcji prawnej odwołania KPA nie określa rodzajów naruszeń przepisów prawa, które dają podstawę do uchylecia decyzji organu pierwszej instancji. Nie oznacza to jednak, że organ odwoławczy ma pełną w tym zakresie swobodę. Podstawy uchylecia decyzji organu pierwszej instancji nie może stanowić wadliwość nieistotna decyzji, do usunięcia której jest przewidziany tryb rektyfikacji decyzji, obejmujący sprostowanie, uzupełnienie oraz wykładnię treści decyzji (art. 111–113 KPA). Granice tej swobody wyznacza również ustanowiony w KPA zakaz *reformationis in peius*⁶⁶.

Postępowanie odwoławcze, w tym dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, można krótko scharakteryzować w następujących punktach:

Po pierwsze, w myśl zasady dwuinstancyjności postępowania (art. 15 KPA) organ odwoławczy obowiązany jest ponownie rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę rozstrzygniętą decyzją organu pierwszej instancji z zastrzeżeniem rozwiązania przyjętego w art. 138 § 2 KPA, tj. przekazaniem sprawy po ponownego rozpoznania. Dlatego organ odwoławczy nigdy nie oddala odwołania. W postępowaniu odwoławczym chodzi o ponowne rozstrzygnięcie, a nie jedynie kontrolę decyzji.

Po drugie, organ odwoławczy rozpoznaje i rozstrzyga ponownie sprawę administracyjną rozstrzygniętą decyzją organu I instancji w oparciu o stan prawny i faktyczny obowiązujący w dniu wydania decyzji ostatecznej. Nie jest zatem tak, że zakończenie postępowania w pierwszej instancji stanowi cezurę czasową co do faktów i prawa.

Po trzecie, zakres rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej decyzją odwoławczą wyznaczony jest zakresem rozstrzygnięcia sprawy decyzją organu I instancji. Zmiana np. podstawy materialnoprawnej rozstrzyganej sprawy administracyjnej prowadzi do zmiany przedmiotowej tożsamości sprawy. W postępowaniu odwoławczym należy zachować tożsamość przedmiotu postępowania.

⁶⁵ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, komentarz do art. 138 KPA, Warszawa 2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁶⁶ *Ibidem*.

Po czwarte, forma rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym jest pochodna względem rozstrzygnięcia pierwszoinstancyjnego (decyzja, postanowienie). Nie można jednakże pomijać tego, że postępowanie może zakończyć się także zawarciem ugody. Forma ta jest jednakże wątpliwa w postępowaniach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy jest decyzją związaną, która musi zapaść, jeśli występują przesłanki do jej wydania i która nie może być zastąpiona ugodą administracyjną⁶⁷.

Po piąte, treść odwołania nie wyznacza zakresu działania organu. Swoboda działania organu jest ograniczona przez ustanowiony w KPA zakaz *reformationis in peius* (art. 139 KPA). Inaczej: organ odwoławczy ponownie, kompleksowo bada sprawę, ale nie może wydać – co do zasady – rozstrzygnięcia na niekorzyść podmiotu, który decyzję (postanowienie) skarżył.

3. Czy organ uzgadniający może być stroną postępowania?

Postawienie pytanie ma walor ogólny, choć w praktyce zagadnienie to ujawnia się najczęściej na etapie odwoławczym, gdy organ uzgadniający orientuje się, że wydano decyzję o warunkach zabudowy wbrew jego stanowisku wyrażonemu w ramach uzgodnienia. Może być też tak, że z innych względów, niż te wyrażone w postanowieniu uzgadniających, organ działający wpadkowo w sprawie jest zainteresowany rozstrzygnięciem odmiennym niż wydane. Wreszcie, w niektórych przypadkach złożenie odwołania od decyzji o warunkach zabudowy może być jedyną drogą dla zwalczania decyzji, którą organ uzgodnił milcząco, co było skutkiem przeoczeniu terminu w postępowaniu uzgadniającym.

Odpowiadając na postawione w tym podrozdziale pytanie, wskazać należy, że zasadniczo organ uzgadniający nie może być stroną danego postępowania. W procedurze administracyjnej nie może bowiem dochodzić do łączenia roli organu i strony postępowania, czyli podmiotu mającego obiektywnie rozstrzygnąć sprawę i podmiotu zainteresowanego określonym rozstrzygnięciem sprawy. Pozycja organu uzgadniającego może być jednakże w pewnych przypadkach specyficzna.

⁶⁷ Wyrok WSA w Krakowie z 4 października 2019 r., II SA/Kr 600/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Na to zagadnienie wskazano w nauce prawa⁶⁸ i w orzecznictwie. Powierzenie organowi administracji publicznej kompetencji do orzekania w sprawie indywidualnej w formie decyzji administracyjnej, czy też przyznanie organowi kompetencji do dokonywania uzgodnienia decyzji w trybie art. 106 § 1 KPA, wyłącza możliwość dochodzenia przez ten organ jego interesu prawnego w trybie postępowania administracyjnego, czy też sądownoadministracyjnego⁶⁹. Jeżeli organ gminy jest uczestnikiem procesu decyzyjnego, jako organ od stanowiska którego zależy treść decyzji (art. 106 KPA), to nie przysługują mu w tej sprawie uprawnienia strony w rozumieniu art. 28 KPA⁷⁰.

Organ współdziałający w wydaniu aktu administracyjnego nie może być jednocześnie stroną postępowania administracyjnego. Rola organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym jest wyznaczona przepisami prawa pozytywnego. Może być on – jako osoba prawna (ani też żaden z pozostałych organów danej jednostki) – stroną tego postępowania i wówczas będzie bronił swojego interesu prawnego, korzystając z gwarancji procesowych, jakie przepisy KPA przyznają stronom postępowania administracyjnego. Ustawa może jednak organowi wyznaczyć rolę organu administracji publicznej w rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 KPA. W zakresie, w jakim dany organ wykonuje funkcję organu administracji publicznej, nie jest on uprawniony do reprezentowania jego interesu prawnego, rozumianego jako interes osoby prawnej. Nie do przyjęcia jest bowiem stanowisko, że organ administracji publicznej może zajmować różną pozycję (raz organu wydającego decyzję, czy organu współdziałającego, a innym razem strony postępowania) w zależności od etapu załatwiania sprawy z zakresu administracji publicznej⁷¹.

Orzecznictwo prezentuje jednakże także odmienne stanowiska, choć nie dotyczy to wyraźnie postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Na gruncie P.n. NSA⁷² przyjął, że istnienia interesu prawnego izby notarialnej w sprawach dotyczących powołania na stanowisko notariusza nie może podważać okoliczność,

⁶⁸ B. Adamiak, J. Borkowski, op. cit., komentarz do art. 106 KPA, Warszawa 2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁶⁹ Wyrok NSA z 7 grudnia 2016 r., II OSK 1201/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁷⁰ Wyrok NSA z 12 stycznia 1994 r., II SA 1971/93, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁷¹ Wyrok NSA z 26 stycznia 2016 r., II OSK 1276/14, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁷² Wyrok NSA z 17 października 2014 r., II GSK 1031/13, publ. Legalis (źródło elektroniczne); por. także uchwała (7) NSA z 22 września 2014 r., II GPS 1/14, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

że rada izby notarialnej jest organem współdziałającym (art. 10 § 1 P.n. w zw. z art. 106 KPA) w prowadzonym przez Ministra Sprawiedliwości postępowaniu w sprawie powołania na stanowisko notariusza. Zastosowanie instytucji współkompetencji z art. 106 KPA budzi bowiem wątpliwości wówczas, gdy podmiotem zaangażowanym we współdziałanie w postępowaniu administracyjnym jest podmiot, który posiada własny interes prawny w rozpatrywanej sprawie. Relacje prawne organu samorządowego z organem decydującym o powołaniu notariusza nie ulegają zredukowaniu wyłącznie do relacji procesowych, wynikających z art. 106 § 1 KPA. Stosunki pomiędzy Ministrem Sprawiedliwości a samorządem notarialnym mieszczą się w ramach instytucji nadzoru sprawowanego przez administrację rządową nad niezależną od tej administracji korporacją zawodową, co wyklucza możliwość traktowania podmiotu nadzorowanego jako hierarchicznie podporządkowanego organowi nadzorującemu. Żaden przepis prawa nie wskazuje, że podmiot samorządowy posiadający interes prawny w sprawie, w której został zaangażowany w charakterze współdziałającego, traci ten interes albo traci prawo jego ochrony wyłącznie z powodu współdziałania z organem decydującym.

W odniesieniu do postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zagadnienie powyższe nie zostało do tej pory rozstrzygnięte. W przypadku, gdy inwestycja dotyczy obszaru parku narodowego lub jego otuliny, kluczowe jest jednakże zwrócenie uwagi na to, że organem uzgadniającym w takiej procedurze jest dyrektor parku narodowego, a stroną postępowania byłby sam park narodowy – a nie dyrektor. Oczywiście dyrektor także reprezentowałby wówczas stronę, ale jego pozycji prawnej w obu tych przypadkach nie można zrównywać. W praktyce takie sytuacje występują, m.in. wówczas, gdy park narodowy jako właściciel sąsiadującej z inwestycją nieruchomości lub jej użytkownik wieczysty bierze udział w postępowaniu z uwagi na oddziaływanie obiektu.

4. Odwołanie a zażalenie

W ramach postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jak już wskazano, mamy do czynienia z dwoma rodzajami środków zaskarżenia: a) odwołanie od decyzji oraz b) zażalenia na postanowienie uzgadniające. Dyrektor parku narodowego, który może brać udział w tej procedurze m.in. jako organ

uzgadniający, nie jest oczywiście organem rozpoznającym którykolwiek z ww. środków zaskarżenia. Może jednakże brać udział w postępowaniu odwoławczym. W świetle uwag poczynionych w poprzednim podrozdziale wątpliwości może oczywiście budzić łączenie roli procesowej organu uzgadniającego i strony postępowania. Ale park narodowy (formalnie nie dyrektor) może być także stroną postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w sytuacji, gdy organem uzgadniającym nie jest. Tak samo w przypadku innych podmiotów, które w określonych przypadkach biorą udział w procedurze jako organy uzgadniające. Jeżeli park narodowy jest stroną postępowania, to może złożyć odwołanie od decyzji. To także etap prezentowania argumentów merytorycznych w sprawie.

Zgodnie z ogólnym przepisem dotyczącym odwołań (art. 127 KPA), każdą decyzję można zaskarżyć odwołaniem. Inaczej jest w przypadku zażaleń. Zażalenie przysługuje tylko wówczas, gdy przewiduje to przepis prawa (art. 141 § 1 KPA). Takim przepisem jest właśnie art. 106 § 5 KPA: Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Przepis wyraźnie wskazuje, że podstawą złożenia zażalenia jest istnienie postanowienia (tzw. substrat zaskarżenia).

Zaskarżalne postanowienie powinno zawierać uzasadnienie, co wynika z art. 124 § 2 KPA: Postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie. Można odstąpić od uzasadnienia, w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie uwzględnia żądanie strony (art. 126 w zw. z art. 107 § 3 KPA). Organem właściwym do rozpoznania zażalenia na postanowienie dyrektora parku narodowego jest minister właściwy ds. środowiska. Z problematyką zaskarżania postanowień uzgadniających wiąże się kilka zagadnień:

- 1) Kto może zaskarżyć postanowienie uzgadniające? Tylko inwestor, co wynika z art. 53 ust. 5 u.p.z.p. oraz art. 64 ust. 1 u.p.z.p.
- 2) Czy dyrektor parku narodowego bada uprawnienie do złożenia zażalenia? Nie, to obowiązek organu rozpoznającego zażalenie. Ten organ bada bowiem warunki dopuszczalności środka zaskarżenia (art. 134 zd. 1 KPA w zw. z art. 144 KPA). Nie ma znaczenia zatem to, że zażalenie wpływa do dyrektora (za jego pośrednictwem).

- 3) Czy dyrektor parku narodowego może uwzględnić zażalenie na wydane przez siebie postanowienie? Tak, wynika to z odpowiedniego stosowania przepisów o samokontroli decyzji - na warunkach tam opisanych (art. 132 § 1 KPA w zw. z art. 144 KPA). W takim wypadku dyrektor musi jednakże skontrolować to, czy środek zaskarżenia został złożony w sposób prawidłowy i przez uprawniony podmiot.
- 4) Czy można zaskarżyć postanowienie uzgadniające, tj. korzystne dla inwestora? Teoretycznie tak, bo procedura administracyjna nie wiąże dopuszczalności środka zaskarżenia z tzw. *gravamen*. Zwłaszcza, że możliwe jest zaskarżenie samego uzasadnienia postanowienia (art. 134 KPA w zw. z art. 144 KPA).
- 5) Czy można zaskarżyć uzgodnienie milczące? Tak, ale w innym trybie, tj. art. 122 KPA. Dopuszczalność kwestionowania rozstrzygnięcia organu w tym trybie jest teoretyczna, mając na względzie brak fizycznego substratu zaskarżenia i okoliczność, że milczenie oznacza zgodę, a jedynie inwestor może skarżyć postanowienie w przedmiocie uzgodnienia.

5. Przekazanie zażalenia na postanowienie uzgadniające

Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przestać odwołać wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 (art. 133 KPA). Ten przepis stosuje się odpowiednio do przekazania zażalenia (art. 144 KPA).

Czy organ może złożyć odpowiedź na zażalenie? Przepisy KPA na to wprost nie wskazują, ale nie ma przeszkód do zajęcia stanowiska. Jest to zresztą powszechna praktyka organów. To stanowisko nie może uzupełniać uzasadnienia skarżonego postanowienia.

Jeżeli inwestor zaskarży postanowienie dyrektora parku narodowego w zakresie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy, to wówczas należy rozważyć zajęcie przez organ uzgadniający dalszego stanowiska merytorycznego w sprawie - w zakresie wątpliwości podniesionych w postanowieniu w przedmiocie braku uzgodnienia. W toku postępowania odwoławczego organ uzgadniający może

zajmować stanowisko celem odparcia argumentów zażalenia oraz celem wsparcia swojego stanowiska wyrażonego w uzasadnieniu postanowienia w przedmiocie uzgodnienia. Może to uczynić m.in. w piśmie przekazującym akta sprawy wraz z zażaleniem do organu odwoławczego i w toku postępowania odwoławczego – aż do czasu wydania rozstrzygnięcia. Należy jednakże mieć na uwadze, że ta dodatkowa argumentacja nie powinna wykraczać poza zakres rzeczowy argumentacji przywołanej w uzasadnieniu postanowienia o niezgodnieniu projektu decyzji o warunkach zabudowy. O niezgodnieniu inwestycji decydować mogą bowiem argumenty z postanowienia, a nie argumenty poza tym postanowieniem. Stanowisko dyrektora parku narodowego wyrażane poza postanowieniem to formalnie jedynie uzupełnienie tej samej rodzajowo argumentacji zawartej w postanowieniu. Gdyby argumentacja dodatkowa była zupełnie nową argumentacją, to wówczas pojawia się ryzyko przyjęcia, że niezgodnienie inwestycji nastąpiło z całkowicie innych względów niż wskazano to w uzasadnieniu postanowienia.

Bibliografia

- 1) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.



Rozdział 7.

Procedura odwoławcza w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy – cz. 2

advokat Aneta Fornalik, MPA

[fragment] Dlaczego nie można zaskarżyć postanowienia uzgadniającego w odwołaniu od samej decyzji, skoro treść postanowienia wpływa bezpośrednio na treść decyzji? Wynika to z art. 142 KPA, który stanowi, że postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. *A contrario*: nie można w ramach odwołania kwestionować (także) postanowień, które są odrębnie zaskarżalne, tak jak postanowienie uzgodnieniowe dyrektora parku narodowego. W chwili wniesienia odwołania od decyzji, takie postanowienie jest nie tylko wiążące dla organu (art. 110 w zw. z art. 126 KPA), ale także ostateczne, zatem niewzruszalne w toku postępowania odwoławczego.

1. Warunki zaskarżenia postanowienia uzgadniającego

W ramach tak zakreślonego zagadnienia, można postawić następujące pytania:

- 1) Czy w ramach odwołania można zaskarżyć postanowienie uzgadniające? Nie, bo postanowienie uzgadniające podlega zaskarżeniu w odrębnej procedurze.
- 2) Co w przypadku, gdy jedyną podstawą weryfikacji decyzji ma być właśnie wadliwość uzgodnienia? Nie powinno dojść do wzruszenia decyzji, chyba, że występuje kwalifikowana wada decyzji.
- 3) Czy postanowienie uzgadniające jest zaskarżalne – dla inwestora? dla stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy? Odpowiedź brzmi odpowiednio: tak i nie. Zatem samo postanowienie, w zakresie jego charakteru prawnego, jest zaskarżalne. Nie może być ono zatem kwestionowane w innej procedurze niż zażalenie.

Uzasadnienia dla ww. odpowiedzi wynikają z analizy jednej ze spraw dotyczącej odwołania od decyzji o warunkach zabudowy, rozstrzyganej przez organ odwoławczy (samorządowe kolegium odwoławcze). W sprawie tej SKO decyzją uchyliło decyzję burmistrza o odmowie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Decyzja odmowna wynikała z braku uzgodnienia inwestycji przez dyrektora parku narodowego. Postanowienie w przedmiocie uzgodnienia nie zostało zaskarżone. Inwestor złożył odwołanie od decyzji, wskazując na naruszenie art. 53 ust. 4 u.p.z.p., tj. wyjście organu uzgadniającego poza zakres uzgodnienia. Stanowisko dyrektora parku narodowego miało dotyczyć treści samej decyzji o warunkach zabudowy, czyli parametrów inwestycji. Z ustaleń SKO wynika, że w toku postępowania nie ujawniono innych przeszkód (art. 61 ust. 1 u.p.z.p.) do wydania decyzji pozytywnej. I tego organ pierwszej instancji nie wyjaśnił w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, co zdecydowało o uchyleniu zaskarżonej decyzji.

Powodem uchylenia decyzji w tej sprawie nie były zatem uchybienia postanowienia uzgadniającego. Sprawa trafiła ponownie do organu pierwszej instancji, który musiał wyeliminować uchybienia wskazane przez SKO i wydać decyzję. Jaką decyzję ma wydać, skoro w obrocie prawnym jest ostateczne postanowienie o odmowie uzgodnienia decyzji? Jeżeli organ sporządzi projekt nowej decyzji, to podlega ona ponownemu uzgodnieniu przez dyrektora parku narodowego. W ten sposób może dojść do pośredniego wyeliminowania z obrotu prawnego (ściślej: jego znaczenia prawnego) poprzedniego postanowienia uzgadniającego. Ww. stanowisko nie zmienia się w sytuacji, gdy stroną skarżącą decyzję jest strona inna niż inwestor. Postanowienie uzgodnieniowe jest bowiem zaskarżalne – nie ma znaczenia, że może to uczynić jedynie inwestor. Procedowanie w sprawie zaskarżonej decyzji obliguje organ odwoławczy do zauważenia wszystkich wad postępowania, nawet tych niewskazanych w zarzutach odwołania. Trzeba zatem pamiętać, że nawet jeśli formalnie zarzuty względem postanowienia uzgadniającego okażą się nieskuteczne formalnie lub merytorycznie, to i tak może dojść do wyeliminowania z obrotu prawnego samej decyzji, a tym samym – wtórnie – także postanowienia uzgadniającego. Przy wydaniu nowej decyzji konieczne jest dokonanie ponownego uzgodnienia.

Dlaczego nie można zaskarżyć postanowienia uzgadniającego w odwołaniu od samej decyzji, skoro treść postanowienia wpływa bezpośrednio na treść decyzji? Wynika to z art. 142 KPA, który stanowi, że postanowienie, na które nie służy zażalenie, strona może zaskarżyć tylko w odwołaniu od decyzji. *A contrario*: nie można w ramach odwołania kwestionować (także) postanowień, które są odrębnie zaskarżalne, tak jak postanowienie uzgodnieniowe dyrektora parku narodowego. W chwili wniesienia odwołania od decyzji, takie postanowienie jest nie tylko wiążące dla organu (art. 110 w zw. z art. 126 KPA), ale także ostateczne, zatem niewzruszalne w toku postępowania odwoławczego.

Grupa postanowień niezaskarżalnych nie obejmuje postanowień, na które służy zażalenie i które, pomimo że nie zostały zaskarżone w drodze zażalenia z powodu upływu terminu do jego wniesienia – są to postanowienia, które stały się ostateczne wskutek braku ich zaskarżenia w drodze zażalenia oraz postanowienia wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia⁷³.

Zarzuty odwołania mogą mieć różny charakter, nie muszą być skierowane jedynie przeciwko uzgodnieniu. Ale: jeżeli tak jest, to zarzut taki nie powinien skutkować uwzględnieniem odwołania. Obszar objęty postanowieniem uzgadniającym nie powinien podlegać badaniu przez organ odwoławczy, nawet jeżeli organ odwoławczy dokonuje pełnego ponownego badania sprawy. Zwłaszcza, że organ pierwszej instancji także nie wkracza w materię objętą uzgodnieniem.

Omawiany problem nie jest oczywiście problemem niedopuszczalności odwołania – więc organ odwoławczy jest obowiązany po prostu zbadać sprawę. Możliwość kwestionowania postanowienia będzie miała wpływ na wynik rozstrzygnięcia.

Można sobie także wyobrazić sytuację, w której złożone odwołanie zostanie uznane za zażalenie na postanowienie. Wówczas taki środek zaskarżenia będzie już złożony po terminie.

Organ w ramach odwołania będzie władny jednakże naprawić błędy wynikające z kwalifikowanej wady, opisanej w art. 145 § 1 pkt 6 KPA (przesłanka wznowieniowa).

⁷³ Glibowski w: R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*. Komentarz, komentarz do art. 141 KPA, Warszawa 2021, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

2. Rodzaje rozstrzygnięć organu odwoławczego względem postanowienia uzgadniającego

Na rozstrzygnięcia organu odwoławczego – co do decyzji – wskazuje art. 138 KPA. Na mocy art. 144 KPA regulacje te stosuje się odpowiednio do zażeń na postanowienia. Problematykę rozstrzygnięć odwoławczych względem postanowień uzgadniających (wydawanych przez dyrektora parku narodowego) omówiono na przykładzie rozstrzygnięć podejmowanych względem decyzji. Przywołane przepisy dotyczące decyzji podejmowanych przez organ odwoławczy mają znaczenie dla rozstrzygnięć podejmowanych w formie postanowienia w ramach procedury uzgodnieniowej, a to z uwagi na treść przepisu art. 144 KPA, który wskazuje na odpowiednie stosowanie przepisów o odwołaniu do postępowań zażaleniowych. Jeżeli zatem w dalszej części mowa o decyzji, to należy to odpowiednio odnieść do postanowienia wydawanego przez Ministra Środowiska jako organu odwoławczego od postanowień uzgadniających wydawanych przez dyrektora parku narodowego.

Analizę warto rozpocząć od rozstrzygnięcia kasatoryjnego, które nierzadko pojawia się w odwoławczych postępowaniach uzgodnieniowych. Decyzja kasatoryjna (albo inaczej: kasacyjna) to decyzja organu odwoławczego, o której mowa w przepisie art. 138 § 2 KPA. Jest to decyzja, która uchyla decyzję organu I instancji i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania. Żadnej innej decyzji uchylającej nie kwalifikuje się jako decyzji kasacyjnej. Co istotne, jest to decyzja, która stanowi wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego w tym znaczeniu, że to organ drugiej instancji powinien merytorycznie orzec w sprawie⁷⁴.

Już z tego względu park narodowy powinien przyjąć, że zasadniczo Minister Środowiska powinien wydawać rozstrzygnięcia o utrzymaniu postanowienia dyrektora parku narodowego w mocy, ewentualnie dokonywać zmiany merytorycznej poprzez zmianę postanowienia polegającego na uchyleniu postanowienia dyrektora i uzgodnieniu projektu decyzji. Zgodnie z przepisami prawa, nie jest zasadą zatem, że dostrzeżone błędy w procedurze uzgadniającej będą mogły być naprawione przy ponownym rozpoznaniu sprawy. Takie

⁷⁴ Te i dalsze rozważania w podrozdziale dotyczące decyzji kasatoryjnej za: A. Fornalik, *Przesłanki wydania decyzji kasatoryjnej*, 2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

rozstrzygnięcie zależne jest od zakresu sprawy wymagającej ponownego procedowania przez organ pierwszej instancji (w ramach uzgodnienia).

Sposób załatwienia odwołania przez organ drugiej instancji wskazuje przepis art. 138 § 1 i 2 KPA. Na podstawie tych przepisów organ odwoławczy wydaje decyzję, którą:

- 1) Utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję (art. 138 § 1 pkt 1 KPA), jeżeli uzna, że zaskarżona decyzja odpowiada prawu.
- 2) Uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 *ab initio* KPA), jeżeli uzna, że możliwa jest zmiana orzeczenia przez organ odwoławczy. To poprawienie decyzji w postępowaniu odwoławczym, po ponownym merytorycznym rozpoznaniu sprawy, zgodnie z zasadą dwuinstancyjności postępowania.
- 3) Uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i umarza postępowanie I instancji w całości albo w części (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* KPA), jeżeli uzna, że wydanie decyzji jest w ogóle w sprawie bezprzedmiotowe. To także przykład orzeczenia merytorycznego, potwierdzającego zasadę dwukrotnego zbadania sprawy przez organ administracji publicznej. Tutaj także uchylona decyzja jest od razu zastępowana inną decyzją.
- 4) Umarza postępowania odwoławcze (art. 138 § 1 pkt 3 KPA), jeżeli okaże się, że bezprzedmiotowe jest merytoryczne orzekanie w sprawie w drugiej instancji (np. wobec cofnięcia odwołania). W tym przypadku nie dochodzi do wzruszenia decyzji pierwszej instancji. Ta bowiem pozostaje w mocy, a decyzja organu drugiej instancji konieczna jest jedynie do zakończenia postępowania odwoławczego.
- 5) Uchyla zaskarżoną decyzję w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji (art. 138 § 2 KPA). Już z samego przepisu wynika, że taką decyzję wydaje się w sytuacji, w której doszło do naruszenia przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie.
- 6) Uchyla zaskarżoną decyzję i zobowiązuje organ I instancji do wydania decyzji o określonej treści (art. 138 § 4 KPA), jeżeli przepisy przewidują wydanie decyzji na blankiecie urzędowym, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a istnieją podstawy do zmiany zaskarżonej decyzji.

To właśnie sytuacja opisana w punkcie 5) jest przypadkiem, w którym mówimy, że w sprawie wydano decyzję kasacyjną. Tylko decyzja uchylająca powiązana ze skierowaniem sprawy do ponownego rozpoznania jest decyzją kasacyjną. Nie jest tak nazywana sama decyzja uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i rozstrzygająca o sprawie. Taką decyzją nie jest także decyzja wydawana w postępowaniu wznowieniowym (art. 151 § 1 pkt 2 KPA) oraz innym postępowaniu nadzwyczajnym o uchylenie decyzji (art. 154 § 1 KPA lub art. 155 KPA lub art. 162 § 2 KPA).

Organ odwoławczy nie ma całkowitej swobody w podejmowaniu decyzji danego rodzaju. W szczególności dotyczy to warunków wydania decyzji kasacyjnej. Co do zasady organ odwoławczy powinien dążyć do korekty orzeczenia organu I instancji i wydania poprawnej decyzji merytorycznej w sprawie. Warunki wydania decyzji kasacyjnej określa sam przepis art. 138 § 2 KPA, ale także przepis art. 138 § 2a i 2b KPA.

Przede wszystkim wskazać należy, że decyzje kasacyjne wydaje się w sytuacji, w której doszło do naruszenia przepisów postępowania. Ponadto to naruszenie musi się wiązać z koniecznością rozpoznania sprawy w takim zakresie, który ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Nie jest to zatem sytuacja, w której dostrzeżone uchybienie jest możliwe do poprawienia na etapie postępowania odwoławczego. Chodzi tutaj o obowiązek zachowania zasady dwuinstancyjności postępowania. Organ odwoławczy nie powinien bowiem zachowywać się tak jak organ pierwszej instancji w sytuacji, gdy ze względów proceduralnych doszłoby do rozpoznania sprawy w zdecydowanie zmienionych istotnych dla sprawy okolicznościach. W skrajnych przypadkach mogłoby bowiem dojść do rozpoznania sprawy w całkowicie zmienionych okolicznościach, które nie były brane pod uwagę nawet przez strony postępowania ani w postępowaniu pierwszo-, ani drugoinstancyjnym. W postępowaniach dotyczących uzgadniania projektów decyzji o warunkach zabudowy przez dyrektorów parków narodowych badane są głównie kwestie merytoryczne, tj. zasadność i szczegółowość uzasadnienia odmowy uzgodnienia dla realizacji inwestycji. To sfery oceny *meritum* sprawy, a nie zachowania poprawności procedury. Zasady prowadzenia postępowania byłyby w tym obszarze naruszone wówczas, gdyby dyrektor parku narodowego nie wykorzystał wszystkich dostępnych mu środków do wyjaśnienia zdekodowanych wątpliwości w sprawie – tutaj właśnie

dostrzegalna jest możliwość i zasadność wydania przez Ministra Środowiska rozstrzygnięcia o skierowaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.

Zatem: warunkiem wydania decyzji kasatoryjnej nie jest naruszenie przepisów prawa materialnego. Zasadniczo do naruszenia takich przepisów może dojść wówczas, gdy stan faktyczny sprawy został ustalony w sposób prawidłowy (gdyby stan faktyczny w sprawie był kwestionowany, to zarzuty odwołania powinno się koncentrować na naruszeniu przepisów postępowania jako naruszeniu pierwotnym; naruszenie przepisów prawa materialnego w takiej sytuacji byłoby zarzutem wtórnym). Organ drugiej instancji jest władny wówczas dokonać prawidłowej wykładni przepisów prawa materialnego i poprawić merytorycznie zaskarżoną decyzję.

Należy także pamiętać, że organ odwoławczy ponownie bada sprawę, ale w granicach zaskarżenia. Nie jest on związany zarzutami odwołania. Organ odwoławczy musi mieć przy tym na uwadze zasadę zakazu orzekania na niekorzyść odwołującego się (art. 139 KPA).

Organ odwoławczy może wydać decyzję kasacyjną, gdy organ pierwszej instancji przy rozpatrywaniu sprawy nie przeprowadził w ogóle postępowania wyjaśniającego lub naruszył przepisy postępowania w stopniu uzasadniającym uznanie sprawy za niewyjaśnioną i przez to niekwalifikującą się do merytorycznego rozstrzygnięcia przez organ drugiej instancji. Kasacyjne rozstrzygnięcie może zapaść wyłącznie, gdy wątpliwości organu drugiej instancji co do stanu faktycznego nie da się wyeliminować w trybie art. 136 KPA. Konieczność natomiast uzupełnienia postępowania dowodowego mieści się w kompetencjach organu odwoławczego, wyłączając tym samym dopuszczalność decyzji kasacyjnej⁷⁵.

Dwuinstancyjność postępowania administracyjnego polega na dewolucji kompetencji do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy na ten organ, który nie może ograniczyć się do weryfikacji zaskarżonego rozstrzygnięcia i oceny jego legalności według stanu prawnego i faktycznego na dzień jego podjęcia⁷⁶.

Nie w każdym przypadku zaistnienia warunków z przepisu art. 138 § 2 KPA może jednak dojść do wydania decyzji kasatoryjnej. Wskazuje na to przepis art. 138 § 2b KPA, który stanowi, że przepisu art. 138 § 2 KPA nie stosuje się w przypadkach,

⁷⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18 sierpnia 2021 r., II SA/Rz 1188/21, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁷⁶ Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., II OSK 2297/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 KPA. Organ odwoławczy po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy wydaje decyzję, o której mowa w art. 138 § 1 KPA albo art. 138 § 4 KPA – czyli każda inna decyzja niż decyzja kasacyjna.

Przepis art. 136 § 2 KPA stanowi, że jeżeli decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie, na zgodny wniosek wszystkich stron zawarty w odwołaniu, organ odwoławczy przeprowadza postępowanie wyjaśniające w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, organ odwoławczy może zlecić przeprowadzenie określonych czynności postępowania wyjaśniającego organowi, który wydał decyzję. Na podstawie przepisu art. 138 § 3 KPA ww. przepis stosuje się także w przypadku, gdy jedna ze stron zawarła w odwołaniu wnioski o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy, a pozostałe strony wyraziły na to zgodę w terminie 14 dni od dnia doręczenia im zawiadomienia o wniesieniu odwołania, zawierającego wnioski o przeprowadzenie przez organ odwoławczy postępowania wyjaśniającego w zakresie niezbędnym do rozstrzygnięcia sprawy.

Podstawy wydania decyzji kasacyjnej mogą być zatem uchylone na wniosek wszystkich stron postępowania. Strony muszą się bowiem zgodzić na odejście od zasady dwukrotnego rozpoznania sprawy w podobnych okolicznościach faktycznych i procesowych, dążąc od razu do merytorycznego załatwienia sprawy.

Omawiana regulacja ma jednak małe praktyczne zastosowanie. Zmiana przesłanek wydania decyzji kasacyjnej ma na celu ograniczenie możliwości uchylania się organu odwoławczego od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy poprzez wydanie decyzji kasacyjnej. Wyraźnie można to dostrzec w treści art. 138 § 2b KPA, zgodnie z którym stosowanie art. 138 § 2 KPA jest niemal całkowicie wykluczone w przypadkach, o których mowa w art. 136 § 2 lub 3 KPA, co oznacza, że w przypadku zgodnego wniosku stron zawartego w odwołaniu o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przy spełnieniu warunków z art. 136 § 2 KPA lub wniosku jednej ze stron o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przy spełnieniu warunków z art. 136 § 3 KPA uchylenie decyzji organu I instancji i przekazywanie sprawy do

ponownego rozpatrzenia jest niedopuszczalne poza przypadkiem, o którym mowa w art. 136 § 4 KPA⁷⁷.

Decyzja kasatoryjna nie powinna ograniczać się jedynie do wskazania organowi pierwszej instancji konieczności ponownego jej rozpoznania. Przekazując sprawę, organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Tę „powinność” należy odczytywać jak obowiązek organu odwoławczego. Wskazanie to nie ma być wskazaniem sposobu rozstrzygnięcia sprawy, ale wskazaniem na dostrzeżone uchybienia i sposób postępowania wyeliminowania uchybienia. Organ odwoławczy powinien na przykład wskazać, jakie fakty zostały przez organ pierwszej instancji w ogóle nieustalone albo ustalone błędnie i jakie dowody należy przeprowadzić, by na ich podstawie możliwe było ustalenie prawidłowego stanu faktycznego sprawy

Organ odwoławczy mógłby działania w powyższym zakresie podjąć samodzielnie, o ile zakres rozpoznania sprawy będzie stosunkowo niewielki. W takim wypadku mogłoby dojść do wydania od razu decyzji merytorycznej przez organ drugiej instancji. Przy decyzjach kasatoryjnych kluczowe jest ustalenie zakresu sprawy koniecznego do ponownego zbadania.

Dalej, zgodnie z przepisem art. 138 § 2a KPA, jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji kasatoryjnej organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów. Przepis ten nie stanowi tylko o przepisach prawa procesowego (których naruszenie warunkuje w ogóle wydanie decyzji kasatoryjnej), ale odnosi się także do przepisów prawa materialnego. Wytyczne muszą zatem odnosić się i do sposobu naprawienia uchybień procesowych (art. 138 § 2 zd. 2 KPA), i wykładni pozostałych przepisów (art. 138 § 2a KPA).

Praktyka pokazuje, że w wielu przypadkach w uzasadnieniu decyzji kasatoryjnej wskazuje się wytyczne z nie dość konieczną precyzją.

Wydanie rozstrzygnięcia kasatoryjnego względem postanowienia uzgadniającego pozwala dyrektorowi parku na ponowne i wnikliwe rozpoznanie sprawy w zakresie objętym uzgodnieniem. W tym przypadku organ uzgadniający nie jest już jednakże związany terminem uzgodnienia wynikającym z art. 53 ust. 5 u.p.z.p. Dłuższy termin

⁷⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 12 grudnia 2017 r., I SA/Sz 854/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

na wydanie uzgodnienia to także dłuższy termin na zebranie dowodów i przygotowanie uzasadnienia postanowienia, uwzględniającego w szczególności wytyczne organu, który postanowienie uzgadniające uchylił.

3. Zasady KPA w postępowaniu uzgadniającym

Procedura uzgodnieniowa jest procedurą wпадkową względem postępowania głównego o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Tylko jeden przepis KPA reguluje tę procedurę, tj. art. 106. Należy przyjąć, że zastosowanie, odpowiednio, muszą mieć pozostałe przepisy KPA. Nie wszystkie przepisy kpa będą miały zastosowanie w procedurze uzgodnieniowej. Czy należy stosować przepisy określające zasady postępowania administracyjnego, w szczególności art. 10 § 1 KPA?

Omówione szczegółowe kwestie dotyczące podstaw, celowości i sensu podejmowanych czynności procesowych w ramach procedury uzgodnieniowej muszą mieć swoje oparcie także w ogólnych zasadach prowadzenia każdego postępowania administracyjnego. Poniżej wskazano na wybrane, ale kluczowe zasady prowadzenia każdego postępowania administracyjnego (o ile przepis szczegółowy zastosowania takiej zasady wyraźnie nie wyłącza).

Zgodnie z art. 7 KPA: W toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Obowiązek organu uwzględniania „interesu społecznego i słusznego interesu strony” w odniesieniu do kwestii stanu faktycznego sprawy skierowany jest na podejmowanie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co nie może być rozumiane jako zautomatyzowana konieczność wyprowadzania wniosków zbieżnych ze stanowiskiem strony w sytuacji, gdy stan faktyczny sprawy nie daje ku temu podstaw. Wynikająca z art. 7 KPA zasada wyważania interesów, ściśle powiązana z konstytucyjną zasadą proporcjonalności, nie stanowi dyrektywy nakazującej dokonywanie oceny faktów istotnych dla sprawy w sposób wskazywany przez stronę. O ile zasada wyważania interesów znajduje

zastosowanie przede wszystkim w przypadku różnego rodzaju luzów decyzyjnych, których również nie można wykluczyć na etapie wykładni przepisów prawa, to powoływanie się w tym zakresie na nią w ramach skargi kasacyjnej mogłoby odnieść skutek, gdyby jednocześnie podniesiony został zarzut błędnej wykładni konkretnego przepisu prawa⁷⁸.

Parki narodowe w procedurze uzgadniającej muszą uwzględniać interesy samego inwestora i przystępującego mu prawa do zabudowy, wynikającego przede wszystkim z szerokiego prawa własności. Ochrona przyrody – jako zadanie parków zarodowych – nie niweczy tych praw prywatnych i nie jest ważniejsza od tych praw. Oczywiście może te prawa ograniczać (prawo własności nie jest przecież prawem absolutnym), ale musi to się odbywać z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Dlatego tak ważne jest szczegółowe uzasadnienie stanowiska Parku w zakresie zakazu zabudowy, zwłaszcza w kontekście tego, że ustawodawca nie wprowadził generalnego zakazu zabudowy w parkach narodowych.

Przepis art. 7b KPA stanowi z kolei, że w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Przepis art. 8 KPA wyraża z kolei zasadę pogłębionego zaufania: organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym.

Nie wydaje się, ażeby do organu współdziałającego należało stosować obowiązek wynikający z art. 10 § 1 *in fine* KPA, tzn. umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów i żądań przed wydaniem postanowienia, zawierającego stanowisko organu współdziałającego.

W doktrynie wskazuje się, że strony postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ wydający decyzję mają zapewniony czynny udział

⁷⁸ Wyrok NSA z 19 stycznia 2021 r., I OSK 1960/20, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

w postępowaniu wszczętym przed organem współdziałającym w dacie doręczenia żądania, o którym mowa w art. 106 § 3 KPA. Takie same uprawnienia będą miały podmioty na prawach strony, biorące już udział w tym postępowaniu. Organ współdziałający nie będzie natomiast władny dopuścić do udziału w jego czynnościach podmiotu na prawach strony, nie prowadzi on bowiem samodzielnego postępowania, lecz jest to stadium postępowania w sprawie, która ma być załatwiona przez wydanie decyzji. Prokurator, włączający się do postępowania przed organem współdziałającym, staje się podmiotem na prawach strony postępowania w sprawie kończącej się wydaniem decyzji, a nie wyłącznie postępowania prowadzonego przez organ współdziałający⁷⁹.

Organ prowadzący postępowanie w sprawie, zwracając się do innego organu z żądaniem podjęcia współdziałania, ma wynikający z art. 106 § 2 KPA obowiązek zawiadomienia o tym stron (ich przedstawicieli lub pełnomocników) oraz podmiotów na prawach strony. Podmioty te mają w postępowaniu przed organem współdziałającym te same uprawnienia procesowe, które służą im w postępowaniu administracyjnym w celu czynnego udziału w postępowaniu wyjaśniającym. Nie wydaje się, ażeby do organu współdziałającego należało stosować obowiązek wynikający z art. 10 § 1 *in fine* KPA, tzn. umożliwienia stronom wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, materiałów i żądań przed wydaniem postanowienia, zawierającego stanowisko organu współdziałającego. Przepis ten wprost odnosi się do decyzji wydawanej w sprawie, a nie stosuje się go do postanowień. Strony mogą dochodzić swoich racji, zaskarżając postanowienie organu współdziałającego, a poza tym mogą zrealizować uprawnienie wynikające z art. 10 § 1 KPA przed wydaniem decyzji w sprawie, w której miało miejsce współdziałanie organów administracji publicznej. Jednym z elementów procesowych, zapewniających stronie kontrolę zgodności postanowienia organu współdziałającego z jej interesem prawnym i jego obronę w toku instancji, jest obowiązek uzasadnienia postanowienia⁸⁰.

⁷⁹ B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, komentarz do art. 106 KPA, Warszawa 2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸⁰ *Ibidem*.

Bibliografia

- 1) B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2022.
- 2) A. Fornalik, *Przesłanki wydania decyzji kasatoryjnej*, 2021.
- 3) R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2021.



Rozdział 8.

Zaskarżanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

radca prawny Agata Wencel-Socha

[fragment] Władztwo planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego, kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważanie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności.

1. Czym jest MPZP?

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej MPZP) to uchwała rady miasta lub gminy, która reguluje sposób wykorzystania określonego obszaru oraz stanowi źródło prawa miejscowego. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje właśnie w MPZP (art. 4 u.p.z.p.). Integralną częścią takiej uchwały, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Przepisy szczegółowo wskazują jak ma przebiegać procedura uchwalenia MPZP (orzecznictwo mówi o „sekwencji czynności”) oraz jakie są jego obligatoryjne i fakultatywne elementy. Przykładowo w każdym MPZP określa się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony

i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, czy też zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p.). Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych MPZP, które stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa i kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości powinny zawierać ustalenia jednoznaczne i niebudzące wątpliwości⁸¹. MPZP musi być uchwalony na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, a także uwzględniać przepisy powszechnie obowiązującego prawa⁸².

2. Uchwalenie MPZP i władztwo planistyczne

Uchwalanie przez rady miasta lub gminy MPZP to przejaw tzw. władztwa planistycznego gminy, które najprościej określić można jako oddanie gminie przez ustawodawcę kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Jest to rozumiane jako kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych; należy do zadań własnych gminy. Dzieje się to przez wydanie aktu prawa miejscowego, tj. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy takiego planu nie ma. Powyższą definicję można także odnaleźć w orzecznictwie NSA⁸³. W doktrynie funkcjonują również pojęcia o podobnym znaczeniu, np. pojęcie samodzielności planistycznej gminy, które nawiązuje do konstytucyjnej zasady samodzielności gminy⁸⁴.

Jak wskazał NSA: przepisy u.p.z.p. stanowią podstawę normatywną jednego z istotnych uprawnień organów gminy jakim jest władztwo planistyczne. Władztwo

⁸¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14 lutego 2018 r., IV SA/Po 1081/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸² Wyrok WSA w Gdańsku z 27 lipca 2022 r., II SA/Gd 120/22, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸³ Zob. np. uchwała NSA (5) z 15 lutego 1999 r., OPK 13/98, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸⁴ G. Kuźma, Ł. Dumin, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Sielicki, K. Pawlik, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, komentarz do art. 3 u.p.z.p., Warszawa 2023, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

planistyczne stanowi kompetencję gminy do samodzielnego i zgodnego z jej interesami oraz zapewnieniem ładu przestrzennego, kształtowania polityki przestrzennej. Obejmuje ono samodzielne ustalenie przez radę gminy przeznaczenia terenów, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Uchwalając plan miejscowy najczęściej następuje wyważanie interesów: prywatnego i publicznego, co nieuchronnie prowadzi do powstawania konfliktów interesów indywidualnych z interesem publicznym. Władztwo planistyczne gminy nie ma charakteru pełnego, niczym nieograniczonego prawa. Granicami tego władztwa są konstytucyjnie chronione prawa, w tym przede wszystkim prawo własności⁸⁵.

3. Rola wojewody jako organu nadzoru

MPZP jak każda uchwała rady gminy podlega kontroli wojewody, na podstawie regulacji wynikających z u.s.g. Nadzór nad działalnością gminną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem (art. 85 u.s.g.), a organami nadzoru są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych – regionalna izba obrachunkowa (art. 86 u.s.g.). Jeżeli chodzi o uchwały rady gminy to wójt (odpowiednio również burmistrz, prezydent) zobowiązany jest do ich przedłożenia wojewodzie w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia (art. 90 u.s.g.).

Wojewoda bada zgodność z prawem przedłożonej mu uchwały w sprawie przyjęcia MPZP wraz z wymaganymi załącznikami, a powstanie jakichkolwiek wątpliwości w sprawie legalności podjętych rozstrzygnięć obliguje go do wszczęcia postępowania nadzorczego. Wojewoda badając uchwałę bada całą procedurę planistyczną przeprowadzoną przez gminę, nie skupia się wyłącznie na akcie (uchwale), ale analizuje wszystkie dokumenty i całe postępowanie prowadzące do uchwalenie MPZP.

Warto zaznaczyć, że postępowanie nadzorcze wszczynane jest wyłącznie z urzędu, a ewentualne złożenie w tej materii wniosku przez jakikolwiek podmiot nie skutkuje wszczęciem postępowania⁸⁶. Przedmiotem postępowania nadzorczego jest badanie

⁸⁵ Wyrok NSA z 7 kwietnia 2022 r., II OSK 1565/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸⁶ Por. wyrok NSA z 3 października 2000 r., III SA/1387/00, publ. LEX (źródło elektroniczne).

zgodności z prawem przyjętej uchwały w sprawie MPZP, czyli wyłącznym przedmiotem badania przez wojewodę jest kryterium „zgodności z prawem”.

Uchwały organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru (czyli wojewoda) w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. W zakresie obliczania tego terminu w orzecznictwie ukształtowały się dwie linie orzecznicze: według pierwszej z nich należy zastosować (poprzez art. 91 ust. 5 u.s.g.) art. 57 § 4 KPA i jeśli koniec terminu do wykonania czynności przypada na dzień uznany ustawowo za wolny od pracy lub na sobotę, to organ utraci swoją kompetencję do stwierdzenia nieważności uchwały lub zarządzenia następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą⁸⁷. Natomiast zgodnie z drugim stanowiskiem: nie uwzględnia się zasady wynikającej z art. 57 § 4 KPA przy obliczaniu końca terminu na stwierdzenie nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, ponieważ zostały w nim uregulowane kwestie dotyczące terminu o charakterze procesowym, odnoszące się do stron, a nie do organów⁸⁸.

Po upływie ww. terminu wojewoda nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały rady gminy, może natomiast zaskarżyć taką uchwałę do sądu administracyjnego, a o tej ścieżce zaskarżania uchwał w dalszej części.

Należy natomiast podkreślić, iż publikacja uchwały rady gminy (każdej, w tym także uchwały zatwierdzającej MPZP) w oficjalnym publikatorze, czyli dzienniku urzędowym danego województwa nie świadczy o tym, że uchwała została przez wojewodę już skontrolowana i uznana za prawidłową. Zgodnie z art. 3 u.o.a.n. akty normatywne ogłasza się niezwłocznie. Samo ogłoszenie uchwały w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest zatem czynnością techniczną, niezależną od sprawowanego przez wojewodę nadzoru według kryterium zgodności z prawem aktu normatywnego.

⁸⁷ Wyrok NSA z 11 stycznia 2012 r., I OSK 2012/11, publ. Legalis (źródło elektroniczne), wyrok NSA z 2 czerwca 2016 r., II OSK 585/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne), wyrok NSA z 19 lipca 2016 r., II OSK 911/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁸⁸ Wyrok NSA z 7 listopada 2008 r., II OSK 1216/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne) wyrok NSA z 6 maja 2010 r., I OSK 201/10, publ. Legalis (źródło elektroniczne), wyrok NSA z 19 lipca 2011 r., I OSK 684/11, publ. Legalis (źródło elektroniczne), wyrok WSA w Bydgoszczy z 3 listopada 2015 r., II SA/Bd 1015/15, publ. Legalis (źródło elektroniczne), wyrok NSA z 10 marca 2016 r., II OSK 287/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Warto także wskazać, że zgodnie z art. 91 ust. 2 u.s.g. organ nadzoru może fakultatywnie wstrzymać wykonanie uchwały już na etapie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały bądź też w jego trakcie. Natomiast art. 92 u.s.g. stanowi, iż stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Jest to zatem wstrzymanie wykonania uchwały, które jest obligatoryjne i następuje *ex lege*, bez żadnych dodatkowych czynności organu nadzoru.

4. Skutki stwierdzenia nieważności uchwały

Stwierdzenie nieważności następuje aktem deklaratoryjnym, działającym z mocą wsteczną (*ex tunc*), a więc od daty wydania aktu obarczonego wadą nieważności. Dla oceny wadliwości aktu nie są istotne przepisy prawa materialnego z daty stwierdzenia jego nieważności, lecz przepisy obowiązujące w dacie jego wydania. Akt stwierdzający nieważność uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia aktu nieważnego, a organ nadzoru, podejmujący rozstrzygnięcie o stwierdzeniu nieważności, jedynie potwierdza ten fakt⁸⁹.

Należy również zaznaczyć, iż rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia. Do złożenia takiej skargi uprawniona jest gmina lub związek międzygminny, których interes prawny, uprawnienie albo kompetencja zostały naruszone. Podstawą do wniesienia skargi jest uchwała lub zarządzenie organu, który podjął uchwałę lub zarządzenie albo którego dotyczy rozstrzygnięcie nadzorcze. W sytuacji złożenia skargi na rozstrzygnięcie organu nadzorczego, dotyczące uchwały rady gminy, doręczone po upływie kadencji rady, uprawniona jest rada gminy następnej kadencji w terminie 30 dni od dnia wyboru przewodniczącego rady (art. 98 u.s.g.) Wówczas rozstrzygnięcia nadzorcze stają się prawomocne z upływem terminu do wniesienia skargi bądź z datą oddalenia lub odrzucenia skargi przez sąd.

⁸⁹ A. Matan w: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, komentarz do art. 91 u.s.g., Warszawa 2021, publ. LEX (źródło elektroniczne).

5. Skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego

Zgodnie z przepisem art. 101 ust. 1 u.s.g. każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałą lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Ta ogólna zasada zaskarżalności aktów podejmowanych przez organy gminy odnosi się również, do uchwał w sprawie uchwalenia MPZP. Zatem w sytuacji gdy wojewoda nie dopatrył się żadnych nieprawidłowości, a w ocenie skarżącego MPZP narusza jego interes prawny, to ma on możliwość zaskarżenia takiego aktu do sądu administracyjnego.

W sytuacji, gdy uchwała w sprawie MPZP została podjęta przed 31 maja 2017 r., to wówczas wymagane jest uprzednie wezwanie rady gminy, która uchwaliła dany plan miejscowy do usunięcia naruszenia prawa. Jeżeli rada zajmie stanowisko i wezwania nie uwzględni, to wówczas od tego momentu zaczyna biec termin 30 dni na złożenie skargi do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Jeżeli rada nie zajmie stanowiska, termin na złożenie skargi to 60 dni od daty złożenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa.

Jeżeli natomiast chodzi o MPZP uchwalone (podjęte) po 1 czerwca 2017 r., to nie ma konieczności zachowania warunku formalnego wezwania rady gminy do usunięcia naruszenia prawa. Skarga wnoszona jest wówczas od razu do WSA za pośrednictwem właściwej rady gminy. Rada ma 30 dni na rozpatrzenie skargi i albo ją uwzględni (w całości), albo przekaże ją do WSA wraz z odpowiedzią na skargę.

Powyższe zróżnicowanie wymogów formalnych związanych z zaskarżaniem uchwał, w tym MZP, wynika z nowelizacji u.s.g. wprowadzonej ustawą z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935)⁹⁰, którą usunięto zapis w ust 1 art. 101 u.s.g. zobowiązujący właśnie do uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa.

Z uwagi na fakt, że MPZP jest aktem prawa miejscowego możliwość stwierdzenia jego nieważności nie jest ograniczona w czasie. Tym samym sąd może stwierdzić jego nieważność niezależnie od terminu, który upłynął od daty jego uchwalenia.

⁹⁰ Art. 2 pkt 1) lit. a) w zw. z art. 17 ust. 2 tej ustawy nowelizującej.

Zatem o powyżej wskazanym wymogu wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa należy nadal pamiętać w odniesieniu do planów, które podjęto przed 1 czerwca 2017 r.

6. Kto może wnieść skargę na MPZP ?

Odpowiadając na tak zadane pytanie sięgnąć należy do art. 101 ust. 1 u.s.g., zgodnie z którym: każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą w sprawie MPZP. Skargę może wnieść wyłącznie podmiot, któremu służy legitymacja do jej wniesienia. Zasadę ogólną dotyczącą legitymacji skargowej ustanawia art. 50 § 1 P.p.s.a. przewidując, że może ją wnieść każdy, kto ma w tym interes prawny. „W tym” odnosi się do rozstrzygnięcia sprawy danej osoby przez sąd administracyjny.

Legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu, kto ma (wyłącznie) w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym aktem (uchwałą) organu gminy. Naruszenie interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego. Takie rozumienie legitymacji skarżącego znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie TK⁹¹. W orzecznictwie sądów administracyjnych za utrwalony uznać należy pogląd, iż warunkiem umożliwiającym zaskarżenie uchwały organu gminy jest nie tylko jej obiektywna niezgodność z prawem materialnym, kształtującym sytuację prawną podmiotu skarżącego, ale także konieczność wykazania, że uchwała w sposób rzeczywisty i bezpośredni narusza interes prawny skarżącego, przez co należy rozumieć ograniczenie, zniesienie lub uniemożliwienie realizacji tego interesu. Podkreślenia wymaga, że to na skarżącym ciąży obowiązek wykazania, w jaki sposób uchwała narusza jego własny indywidualny interes prawny. Przyjęcie takiej koncepcji legitymacji do wnoszenia skargi powszechnej uświadamia, że nie ma ona w istocie powszechnego charakteru, a możliwość sądowej kontroli legalności aktów prawa miejscowego została znacznie ograniczona. Pojęcie interesu prawnego budzi jednak

⁹¹ Zob. wyrok TK z 16 września 2008 r., SK 76/06, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

wiele wątpliwości⁹². Orzecznictwo sądowo administracyjne konsekwentnie potwierdza, iż interes prawny musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną tego podmiotu⁹³.

W tym miejscu warto wskazać wyrok NSA z 5 czerwca 2014 r., II OSK 117/13, publ. Legalis (źródło elektroniczne), który dopuszcza zaskarżenie tylko części uchwały. Charakter MPZP sprawia, że w przypadku złożenia skargi dotyczącej planu, sąd ma obowiązek w pierwszej kolejności ustalić przedmiot zaskarżenia, którym niekoniecznie musi być cały plan miejscowy. Przedmiotem zaskarżenia mogą być również wyodrębnione części planu stanowiące zbiór indywidualnych regulacji określających przeznaczenie niektórych tylko nieruchomości objętych ustaleniami planu. Jeśli skarżący wywodzi swój interes z prawa własności nieruchomości, to stwierdzenie nieważności planu powinno nastąpić tylko w odniesieniu do części tego planu dotyczącej tych nieruchomości. Przyjęcie poglądu, że w sytuacji zaskarżenia MPZP w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., sąd może stwierdzić nieważność całej uchwały, niezależnie od tego, czy stwierdzone naruszenia odnoszą się do całości planu, czy tylko części, która dotyczy nieruchomości skarżącego, prowadzi w efekcie do wypaczenia istoty skargi z art. 101 ust. 1 u.s.g., gdyż skarga taka staje się w efekcie narzędziem do eliminowania z obrotu prawnego uchwał w całości, bez względu na to, czy stwierdzone naruszenia przy jej procedowaniu miały jakikolwiek wpływ na interes prawny skarżącego. Oczywiście należy mieć także na uwadze sytuacje, w których wyeliminowanie z obrotu prawnego jedynie części zapisów mogłoby powodować, że pozostała treść MPZP nie mogłaby się ustać z uwagi na powiązania pomiędzy poszczególnymi regulacjami. Wówczas uzasadnione mogłoby być stwierdzenie nieważności MPZP w całości.

7. Przesłanki stwierdzenia nieważności MPZP

Przesłanki stwierdzenia nieważności MPZP wyznacza przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

Są to:

1. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego,

⁹² S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym* w: S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, komentarz do art. 101 u.s.g., Warszawa 2018, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁹³ Postanowienie NSA z 30 czerwca 2017 r., II OSK 1388/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

2. istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także
3. naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Regulacja art. 28 u.p.z.p. jest odrębną wobec zasad wynikających z u.s.g. Zwrócił na to uwagę w wyroku NSA, stwierdzając, iż regulacja z art. 91 ust. 4 u.s.g. nie ma zastosowania do uchwał dotyczących planu miejscowego. Ustawodawca bowiem przewidział w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. odmienne, szczególne przesłanki stwierdzenia nieważności takiej uchwały. Zasady sporządzenia planu dotyczą problematyki merytorycznej związanej z jego sporządzeniem. Odnoszą się do zawartości aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna, inne załączniki), zawartych w planie ustaleń, a także zachowania standardów dokumentacji planistycznej⁹⁴.

Z orzecnictwa sądów administracyjnych i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów podlega unieważnieniu m.in. w następujących przypadkach:

1. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części⁹⁵.
2. Brak w MPZP obligatoryjnych elementów określonych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. skutkuje wadliwością całej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁶.
3. Przepisy upoważniające do określania zasad sytuowania obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych stanowią *lex specialis*, co wyklucza możliwość ich określenia w innym akcie prawa miejscowego. Od 11 września 2015 r. wprowadzanie do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego postanowień dotyczących sytuowania obiektów małej architektury oraz nośników reklamowych stanowi istotne naruszenie art. 37a i 37b u.p.z.p. Za istotne naruszenie prawa należy zatem uznać postanowienia przedmiotowej uchwały dotyczące zasad sytuowania obiektów małej architektury, reklam oraz nośników reklamowych⁹⁷.
4. Jeżeli treść zaskarżonej uchwały umożliwia realizację przydomowych oczyszczalni ścieków tylko do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej, to taki

⁹⁴ Wyrok NSA z 13 czerwca 2017 r., II OSK 2215/15, publ. LEX (źródło elektroniczne).

⁹⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 5 listopada 2010 r., II SA/Po 486/10, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 23 czerwca 2008 r., II SA/Kr 373/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁹⁷ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Pomorskiego z 7 marca 2023 r., PN-II.4131.13.2023.AR, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

zapis jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, a to art. 5 ust. 1 pkt 2 u.c.p. Rada gminy nie jest zaś upoważniona do modyfikacji przepisów rangi ustawowej. Takie działanie rady gminy wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.). Z tego względu taka regulacja stanowi nieuprawnione przekroczenie granic władztwa planistycznego gminy⁹⁸.

5. Sporządzenie planu miejscowego w skali 1:2000 zamiast w skali 1:1000, jaka jest wskazana w przepisie art. 16 ust. 1 u.p.z.p., stanowi istotne naruszenie ustawowo określonych zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Na gruncie obowiązujących przepisów gmina nie ma bowiem swobody wyboru skali. Mniejszą skalę ustawa dopuszcza jedynie w ściśle wskazanych przypadkach⁹⁹.
6. To do obowiązków gminy należy również określenie w planie minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową. Gmina ma obowiązek określić liczbę tych miejsc (podać wskaźniki umożliwiające jej ustalenie), ewentualnie różnicując tę liczbę w zależności od przeznaczenia obiektów, przy których miejsca te mają się znaleźć. Brak powyższych postanowień stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego¹⁰⁰.

8. Zagadnienia dodatkowe

W świetle art. 101 ust. 2 u.s.g. uchwała organu gminy, która była już przedmiotem oceny sądu administracyjnego w sytuacji gdy sąd oddalił skargę, nie może być ponownie zaskarżona ani przez tego, kto ją zaskarżył, ani przez żaden inny podmiot. Skarga na uchwałę organu jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli w kwestii zgodności tej uchwały z prawem orzekł już sąd administracyjny i skargę oddalił,

⁹⁸ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 22 grudnia 2022 r., II SA/Go 300/22, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

⁹⁹ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 10 października 2022 r., PN.4131.371.2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁰⁰ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubelskiego z 26 sierpnia 2022 r., IF-II.4131.35.2022, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

musi zatem być potraktowana jako niedopuszczalna także wtedy, gdy została wniesiona przez podmiot inny niż we wcześniejszej sprawie/sprawach¹⁰¹.

W orzecznictwie NSA pojawił się również pogląd, iż art. 101 ust. 2 u.s.g. należy rozumieć w ten sposób, że co do zasady w sytuacji oddalenia skargi przez sąd administracyjny na ten sam akt organu gminy, przepisu art. 101 ust. 1 nie stosuje się. Zatem nie jest dopuszczalne wniesienie skargi na akt poddany wcześniej kontroli sądowoadministracyjnej. Rozpoznanie skargi na uchwałę jest jednak dopuszczalne w zakresie naruszenia interesu prawnego skarżącego, które nie było przedmiotem orzekania w poprzedniej sprawie¹⁰². Przy takiej interpretacji NSA zatem dopuszcza ponowną skargę na uchwałę rady gminy, jednak musiałaby ona dotyczyć innego obszaru zaskarżenia.

Kwestiami nadal w orzecznictwie nieprzesądzonymi są również:

Po pierwsze: możliwość zaskarżenia MPZP, a moment nabycia własności nieruchomości objętej tym planem. Kwestią sporną wśród sądów administracyjnych jest czy nowy właściciel ma interes prawny do skarżenia MPZP uchwalonego przed nabyciem prawa własności. W orzecznictwie NSA znaleźć możemy sprzeczne rozstrzygnięcia. I tak w wyroku z 13 maja 2009 r. NSA wskazał, że skarżący, którzy nabyli działkę już po dniu wejściu w życie MPZP nie mogą skutecznie zarzucać planowi naruszenie ich interesu prawnego do zagospodarowania działki innego niż ustala plan, gdyż nabywając działkę pod rządem zaskarżonego planu skarżący nabyli tylko takie uprawnienia, które zostały współukształtowane w szczególności przez zaskarżony plan i są z tym planem zgodne¹⁰³. Natomiast w postanowieniu z 13 września 2019 r. wskazano, że dla oceny legitymacji procesowej istotne znaczenie ma okoliczność, czy zaskarżona uchwała narusza interes prawny aktualnego właściciela nieruchomości. Nabywca nieruchomości wstępuje bowiem – jako następca prawny – w prawa i obowiązki o charakterze publicznoprawnym, w tym może korzystać z uprawnień przewidzianych w art. 101 ust. 1 u.s.g., o ile poprzedni właściciel nieruchomości z nich nie skorzystał¹⁰⁴. Analiza aktualnego orzecznictwa pozwala stwierdzić, iż ten drugi pogląd jest dominujący w rozstrzygnięciach sądów administracyjnych. Wydaje się to być w pełni uzasadnione.

¹⁰¹ Wyrok NSA z 2 grudnia 2021 r., II GSK 1853/21, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁰² Wyrok NSA z 18 grudnia 2019 r., II OSK 332/18, publ. LEX (źródło elektroniczne).

¹⁰³ Wyrok NSA z 13 maja 2009 r., II OSK 1715/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁰⁴ Wyrok NSA z 13 września 2018 r., II OSK 1933/18, publ. Legalis (źródło elektroniczne), postanowienie NSA z 7 marca 2023 r., II OSK 178/23, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Po drugie, nierozstrzygniętą kwestią przez orzecznictwo jest dopuszczalność złożenia skargi na MPZP przez właściciela nieruchomości położonej poza granicami nieruchomości objętych planem. Tutaj problemem jest ustalenie czy właścicielowi nieruchomości położonej poza granicami MPZP przysługuje interes prawny w zaskarżeniu MPZP. Sądy dopuszczają, że w pewnych sytuacjach właściciel nieruchomości leżącej poza obszarem obowiązywania MPZP może posiadać interes prawny do wniesienia skargi na taki plan, w ten sposób zauważają problematykę immisji nieruchomości na nieruchomości sąsiednie. I tak: jeżeli dochodzi do uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego, który daje właścicielowi nieruchomości sąsiedniej (znajdującej się w sferze oddziaływania) w stosunku do nieruchomości wnoszących skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., możliwości szerszego wykonywania swego prawa własności, to ma to wpływ na zakres wykonywania własności przez skarżących, gdyż tym samym muszą oni więcej znosić¹⁰⁵. Także: okoliczność, iż nieruchomość skarżącej położona jest poza obszarem objętym przedmiotowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a więc skarżąca nie dysponuje tytułem prawnym do nieruchomości objętej planem, nie przesądza w okolicznościach niniejszej sprawy o tym, że interes prawny skarżącej nie może być naruszony¹⁰⁶. W takich sytuacjach interes prawny musi być przez skarżącego bardzo szczegółowo uzasadniony i konkretnie wskazany, bowiem okoliczność tą sąd podda szczegółowej analizie.

Bibliografia:

- 1) B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- 2) S. Gajewski, A. Jakubowski (red.), *Ustawy samorządowe. Komentarz*, Warszawa 2018.
- 3) G. Kuźma, Ł. Dumin, A. Kornecka, J. Kornecki, K. Sielicki, K. Pawlik, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2023.

¹⁰⁵ Postanowienie NSA z 30 sierpnia 2017 r., II OSK 1402/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹⁰⁶ Postanowienie NSA z 20 marca 2019 r., II OSK 507/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne).



Rozdział 9.

Plan ochrony jako dokument o znaczeniu prawnym

adwokat Aneta Fornalik, MPA

[fragment] Plan ochrony dla parku narodowego jest zatem aktem prawa powszechnie obowiązującego, przy czym jego obowiązywanie jest oczywiście ograniczone do obszaru danego parku narodowego. Skuteczność prawna jest zatem tożsama ze skutecznością prawną miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do których wprost w przepisach prawa wskazano, że są to akty prawa miejscowego. W odniesieniu jednakże do planów ochrony wprowadzenie jego zapisów jako prawa powszechnie obowiązującego następuje rangą rozporządzenia ministra jako że sam dyrektor parku narodowego kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego nie posiada.

1. Rys historyczny

W okresie międzywojennym (od 14 maja 1934 r.) i kilka lat po II Wojnie Światowej (do 18 kwietnia 1949 r.) status prawny parków narodowych regulowała ustawa z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody. Ten akt prawny nie wskazywał jeszcze na plan ochrony. Od 29 kwietnia 1949 r. do 11 grudnia 1991 r. obowiązywała ustawa z 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody, ale ona także nie wskazywała na plany ochrony.

Kolejna ustawa o ochronie przyrody, u.o.p. z 1991 r., historycznie po raz pierwszy wprowadzała plan ochrony, m.in. dla parków narodowych. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2a pkt 9 ww. ustawy, wprowadzoną do porządku prawnego od 2 lutego 2001 r., przez „plan ochrony” należało rozumieć podstawowy dokument opracowywany dla wskazanych form ochrony przyrody, zawierający opis formy ochrony oraz cele prowadzenia działań ochronnych, katalog zadań i sposobów ich wykonania. Sama definicja planu ochrony funkcjonowała w przepisach prawa

krótko – w nowej ustawie (obecnie obowiązującej) takiej definicji legalnej już nie ma.

Z kolei podstawa prawna dla planów ochrony została wprowadzona do u.o.p. z 1991 r. z dniem 1 stycznia 1995 r. Przepis art. 4 u.o.p. z 1991 r. stanowił, że:

1. Ustalenia zawarte w planie ochrony, dotyczące obszaru poddanego ochronie, są wiążące przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w skład którego wchodzi ten obszar.
2. Ustalenia zawarte w rozporządzeniu wojewody, dotyczące zagospodarowania obszaru poddanego ochronie, uwzględnia się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w skład którego wchodzi ten obszar.
3. Przepis ust. 2 stosuje się do przedmiotów poddanych ochronie.
4. Jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje obszar poddany ochronie, to koszt sporządzenia planu dla tego obszaru ponoszą, w częściach równych, budżet państwa i budżet gminy.

Ostatecznie przepis ten, od 1 października 2001 r., stanowił, że cele ochrony przyrody są realizowane przez:

- 1) uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, wojewódzkich i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin,
- 2) obejmowanie zasobów przyrody i jej składników formami ochrony przewidywanymi ustawą lub przepisami szczególnymi,
- 3) opracowywanie i wykonywanie planów ochrony określonych w ustawie obszarów objętych ochroną oraz programów ochrony gatunków i ich siedlisk.

Z przepisu art. 4 u.o.p. z 1991 r. w brzmieniu od 1 stycznia 1995 r., wynikało, że miał on znaczenie przede wszystkim dla treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ta treść przepisu została zresztą wprowadzona do u.z.p. z 1994 r.

W orzecznictwie¹⁰⁷ odnoszącym się do omawianego przepisu wskazywano, że rolę, jaką odgrywa ochrona środowiska przyrodniczego w procesie planowania przestrzennego akcentuje już art. 1 ust. 2 pkt 3 u.z.p. z 1994 r., który stanowi, że w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony

¹⁰⁷ Wyrok WSA w Lublinie z 27 grudnia 2005 r., II SA/Lu 393/05, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

środowiska przyrodniczego. Przepis ten odpowiadał w swej treści art. 4 u.o.p. z 1991 r., który nakazywał uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin, a także obejmowanie zasobów przyrody i jej składników formami ochrony przewidzianymi ustawą lub przepisami szczególnymi oraz opracowywanie i wykonywanie planów ochrony określonych w ustawie obszarów objętych ochroną i programów ochrony gatunków i ich siedlisk. Te wytyczne ochrony przyrody dla dokumentów planistycznych są aktualne także dzisiaj.

2. Plan ochrony a ustalenia planistyczne

W u.o.p. z 1991 r. w art. 13a ust. 4 wskazano wprost, że ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Takiego przepisu brakuje w obecnie obowiązującej ustawie o ochronie przyrody.

W jednym z wyroków¹⁰⁸ NSA wskazał, że przepisy u.o.p. nie zawierają uregulowania analogicznego do zawartego w art. 13a ust. 4 u.o.p. z 1991 r. przewidującego, że ustalenia zawarte w planie ochrony są wiążące dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak wyraźnej normy określającej wiążący charakter ustaleń zawartych w planie ochrony, nie pozwala na uznanie, że ustanowione w planie zakazy, w tym dotyczące określonego rodzaju zabudowy, stanowią mogą podstawę decyzji administracyjnej w sprawie warunków zabudowy. Prawidłowy jest zatem wniosek, że na gruncie u.o.p. ustalenia planów ochrony nie są wiążące dla decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych na podstawie art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Powyższa wykładnia przepisów nie oznacza jednakże, że zapisy planu ochrony nie mają obecnie znaczenia dla uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

¹⁰⁸ Wyrok NSA z 11 grudnia 2012 r., II OSK 1443/11, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Ustalenia te stanowią bowiem realizację celów samej u.o.p., a te przepisy należy przecież przy uzgodnieniach dokumentów planistycznych uwzględnić.

Za WSA w Gdańsku¹⁰⁹ wskazać należy, że ustawodawca nie wymienił enumeratywnie wszystkich przepisów prawa, z którymi powinna być zgodna decyzja o warunkach zabudowy. Oczywistym jest, że zgodność ta musi odnosić się do wszystkich obowiązujących i funkcjonujących w systemie prawnym przepisów, bez względu na ich rangę. Do przepisów odrębnych zalicza się zatem wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich i innych w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem. Użyte w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. sformułowanie „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa.

Warto także wprost zaznaczyć, że aktualnie zależność dokumentów planistycznych i planu ochrony wynika z dwóch ustaw: u.o.p. i u.p.z.p. Uregulowania te należy odczytywać łącznie.

3. Aktualne uregulowania prawne

Od 1 maja 2004 r. podstawową regulacją prawną dla działalności parków narodowych jest u.o.p. Z przepisu art. 3 pkt 3) *ab initio* tej ustawy wynika, że cele ochrony przyrody są realizowane m.in. przez opracowywanie i realizację ustaleń planów ochrony dla obszarów podlegających ochronie prawnej.

Do zadań parków narodowych należy w szczególności udostępnianie obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego (art. 8b ust. 1 pkt 2) u.o.p., także art. 8e ust. 1). W planie ochrony parku narodowego, a do czasu jego sporządzenia - w zadaniach ochronnych, ustala się miejsca, które mogą być udostępniane, oraz maksymalną liczbę osób mogących przebywać jednocześnie w tych miejscach (art. 12 ust. 2 u.o.p.).

¹⁰⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 22 lipca 2020 r., II SA/Gd 731/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne); podobnie także NSA w wyroku z 2 lutego 2018 r., II OSK 796/17, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Przepis art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1) u.o.p. stanowi z kolei, że nadzór nad działalnością parków narodowych sprawuje minister właściwy do spraw środowiska. Obejmuje on w szczególności zatwierdzanie rocznych zadań rzeczowych wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. Wskazać także należy, że ocena realizacji ustaleń planu ochrony i zadań ochronnych należy do rady naukowej parku narodowego (art. 98 ust. 3 pkt 2) u.o.p.).

Plan ochrony w parku narodowym może uchylać ustawowe zakazy określone w art. 15 ust. 1 u.o.p. w zakresie m.in. prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej czy połowu ryb i innych organizmów wodnych. Wszystkie zakazy opisane w art. 15 ust. 1 u.o.p. nie obowiązują, gdy chodzi o wykonywanie zadań wynikających z planu ochrony.

4. Procedura przyjęcia planu ochrony

W u.o.p. dopiero przepis art. 18 wskazuje wprost, że m.in. dla parków narodowych, sporządza się i realizuje plan ochrony. Plan ten ustanawia się w terminie 5 lat od dnia utworzenia parku narodowego. Projekt planu ochrony dla parku narodowego sporządza dyrektor parku narodowego. Dokument ten opiniuje rada naukowa parku narodowego (podobnie jak zadania ochronne).

Co istotne, sporządzający projekt planu ochrony zapewnia możliwość udziału społeczeństwa, na zasadach i w trybie określonych w u.o.o.s., w postępowaniu, którego przedmiotem jest sporządzenie projektu. Projekt planu ochrony wymaga zaopiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin. Tutaj procedura jest podobna do uchwalania planów miejscowych, które z kolei muszą być uzgadniane z dyrektorem parku narodowego, gdy chodzi o obszar parku.

Formą prawną funkcjonowania planów ochrony jest rozporządzenie wydawane przez ministra właściwego do spraw środowiska. Minister ten ustanawia, w drodze rozporządzenia, plan ochrony dla parku narodowego w terminie 6 miesięcy od dnia otrzymania projektu planu lub odmawia jego ustanowienia, jeżeli projekt planu jest niezgodny z celami ochrony przyrody, uwzględniając konieczność dostosowania działań ochronnych do celów ochrony parku narodowego. Plan ochrony może być zmieniony, jeżeli wynika to z potrzeb ochrony przyrody.

Plan ochrony dla parku narodowego jest zatem aktem prawa powszechnie obowiązującego, przy czym jego obowiązywanie jest oczywiście ograniczone do obszaru danego parku narodowego. Skuteczność prawna jest zatem tożsama ze skutecznością prawną miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do których wprost w przepisach prawa wskazano, że są to akty prawa miejscowego. W odniesieniu jednakże do planów ochrony wprowadzenie jego zapisów jako prawa powszechnie obowiązującego następuje rangą rozporządzenia ministra jako że sam dyrektor parku narodowego kompetencji do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego nie posiada.

Podkreślenia jednakże wymaga, że adresatem norm planu ochrony są głównie organy planistyczne (które powinny uwzględnić ich treść m.in. w projektach planów miejscowych), nie zaś obywatele. Aktualnie takie plany ochrony zostały w randze rozporządzenia przyjęte jedynie dla kilku parków narodowych. Jak stanowi art. 20 u.o.p., plan ochrony dla parku narodowego sporządza się na okres 20 lat, z uwzględnieniem:

- 1) charakterystyki i oceny stanu przyrody;
- 2) identyfikacji i oceny istniejących oraz potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych;
- 3) charakterystyki i oceny uwarunkowań społecznych i gospodarczych;
- 4) analizy skuteczności dotychczasowych sposobów ochrony;
- 5) charakterystyki i oceny stanu zagospodarowania przestrzennego;
- 6) wyników audytu krajobrazowego, o którym mowa w art. 38a u.p.z.p.

Prace przy sporządzaniu planów ochrony polegają na:

- 1) ocenie stanu zasobów, tworów i składników przyrody, walorów krajobrazowych, wartości kulturowych oraz istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych, która może być wykonana w formie szczegółowych opisów;
- 2) opracowaniu koncepcji ochrony zasobów, tworów i składników przyrody oraz wartości kulturowych, a także eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych;
- 3) wskazaniu zadań ochronnych, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji.

Plan ochrony dla parku narodowego zawiera:

- 1) cele ochrony przyrody oraz wskazanie przyrodniczych i społecznych uwarunkowań ich realizacji;
- 2) identyfikację oraz określenie sposobów eliminacji lub ograniczania istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz ich skutków;
- 3) wskazanie obszarów ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej;
- 4) określenie działań ochronnych na obszarach ochrony ścisłej, czynnej i krajobrazowej, z podaniem rodzaju, zakresu i lokalizacji tych działań;
- 5) wskazanie obszarów i miejsc udostępnianych dla celów naukowych, edukacyjnych, turystycznych, rekreacyjnych, sportowych, amatorskiego połowu ryb i rybactwa oraz określenie sposobów ich udostępniania;
- 6) wskazanie miejsc, w których może być prowadzona działalność wytwórcza, handlowa i rolnicza;
- 7) ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej dotyczące eliminacji lub ograniczenia zagrożeń wewnętrznych lub zewnętrznych.

Szczegółowa procedura i treść planu ochrony wynika ponadto z rozporządzenia Ministra Środowiska z 12 maja 2005 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla parku narodowego, rezerwatu przyrody i parku krajobrazowego, dokonywania zmian w tym planie oraz ochrony zasobów, tworów i składników przyrody.

5. Znaczenie planu ochrony dla procedur uzgadniających

W kontekście aktów planowania (indywidualnych i generalnych), wskazać należy, że ustalenia planu ochrony mają przede wszystkim znaczenie dla ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Co z decyzjami o warunkach zabudowy, które uzgadnia dyrektor parku narodowego na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 3) w zw. z art. 64 ust. 1) u.p.z.p.? W jednym z orzeczeń sądów

administracyjnych¹¹⁰ dotyczącym sprawy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, czytamy, że zawarte w planie ochrony ustalenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz planów zagospodarowania przestrzennego adresowane są do organów uchwalających studia i plany, nie mogą natomiast być uznane za samoistne zakazy, wywierające bezpośrednie skutki prawne. Ustalenia te powinny być uwzględnione przy sporządzaniu aktów planistycznych, nie mają jednak wiążącego charakteru w sprawach o ustalenie warunków zabudowy (zob. wyrok NSA z 14 stycznia 2011 r., II OSK 2035/09). Oznacza to, że nawet jakby istnienie i przebieg korytarza ekologicznego wynikał z postanowień planu ochrony parku, to i tak niedopuszczalne byłoby bezpośrednie stosowanie zapisów tego planu, bez uprzedniego inkorporowania do studium uwarunkowań czy planu miejscowego. Tymczasem ów stwierdzony korytarz ekologiczny został zindywidualizowany jako element stanu faktycznego i zagrożenie zewnętrzne. Zatem z tego powodu organ odmówił uzgodnienia warunków zabudowy. Podstawą ograniczenia konstytucyjnego prawa własności były zatem normy ustawowe ustawy o ochronie przyrody, nie zaś plan ochrony parku, czy też postanowienie jako akt stosowania prawa administracyjnego.

W kontekście celu powołania parków narodowych i ich zadań określonych w omawianej ustawie, nie można pominąć zapisów samej ustawy i treści planów ochrony właśnie w procedurze uzgadniania decyzji lokalizacyjnych. Zgodnie z art. 10 ust. 6 u.p.z.p. projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

Stanowisko dyrektora parku narodowego wyrażane jest w formie prawnej uzgodnienia. Oznacza to, że stanowisko dyrektora parku narodowego będzie miało

¹¹⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 14 listopada 2016 r., IV SA/Wa 1081/16, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

dla organów planistycznych, w tym organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy charakter wiążący.

Decyzje o warunkach zabudowy wydaje się w uzgodnieniu z podmiotami wskazanymi w przepisie art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Uzgodnienie z dyrektorem parku narodowego jest konieczne w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny (pkt 7) przywołanego przepisu.

Ustawowe umocowanie dyrektora parku narodowego do uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy służy konieczności uwzględnienia tych wszystkich prawnie określonych uwarunkowań przyrodniczych, które dają podstawę do rekonstruowania prawnych ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości ze względu na ustawowo zdefiniowane cele i środki ochrony przyrody, której to rekonstrukcji tych norm, w odniesieniu do parku narodowego i jego otuliny, dokonuje dyrektor parku narodowego, jako właściwy do realizacji ustawowych zadań z zakresu tej formy ochrony przyrody¹¹¹.

Uzgodnienie, o którym tutaj mowa, odbywa się na podstawie przepisu art. 106 KPA. Współdziałanie należy do zadań organów decydujących i pomocniczych. Organ decydujący rozstrzyga sprawę w drodze czynności prawnej, a organ pomocniczy tylko opiniuje przedstawione mu sprawy. Dlatego też przy współdziałaniu organów muszą występować przynajmniej dwa niezależne podmioty, z których jeden pełni rolę organu głównego (tj. prowadzącego postępowanie w danej sprawie – organ decydujący), natomiast drugi – organu współdziałającego (organ pomocniczy). Istotą tak opisanego współdziałania organów jest to, że działalność każdego z nich ma miejsce zawsze w ramach posiadanych kompetencji, a ich role nie mogą się zmieniać¹¹².

Podstawę dokonania uzgodnienia z odpowiednim organem ochrony środowiska decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnej w obrębie siedliska rolniczego na działce położonej w granicach parku narodowego stanowi art. 53 ust. 4 pkt 7) w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym organem uzgadniającym decyzje o warunkach zabudowy dla inwestycji położonych w granicach parku narodowego i jego otuliny

¹¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 18 grudnia 2007 r., IV SA/Wa 2079/07, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹¹² D. Trzecińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 439 i przywołana tam literatura.

jest dyrektorem tego parku. Zasadnicze znaczenie dla parków narodowych oraz rezerwatów przyrody mają płynące z art. 15 ust. 1 u.o.p. zakazy dotyczące możliwości inwestowania na terenie parku w tym budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Stanowią one regułę, od której przewidziano nieliczne odstępstwa m.in. określone w art. 15 ust. 2 pkt 5) u.o.p. Stosownie do treści tego przepisu, zakazów określonych w ust. 1 nie stosuje się do obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami KC. Ingerencja w substancję parku powinna być jednak jak najmniej uciążliwa i nie powodująca istotnych zmian, w tym krajobrazowych. Wobec tego organy współdziałające (dyrektorzy parków narodowych) mogą odmówić uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy, jeśli w ich ocenie, realizacja zamierzonej inwestycji wpłynie w sposób negatywny na walory środowiskowe, architektoniczne, czy krajobrazowe parku narodowego¹¹³.

Realizacja inwestycji budowlanej wiąże się z korzystaniem ze środowiska. Człowiek jest częścią środowiska, korzystanie z niego wynika z jego natury, zatem stanowi przejaw jego wolności¹¹⁴.

Z punktu widzenia parków narodowych podstawowym dokumentem konkretyzującym sposób realizacji zadań parków narodowych odbywa się na podstawie planu ochrony. Treść tego dokumentu ma podstawowe znaczenia dla oceny dokonywanej w ramach procedury uzgodnieniowej, choć plan ochrony nie jest wprost podstawą wydania uzgodnienia. Realizacja ustaleń planu ochrony należy do zadań Służby Parku Narodowego (art. 103 ust. 2 pkt 1) u.o.p.).

Jak już wskazano, to właśnie w planach ochrony poszczególnych parków narodowych określa się wytyczne dla dokumentów planistycznych, w tym dla decyzji lokalizacyjnych.

Mając na uwadze powyższe wybrane aspekty prawne istotne dla uzgodnienia decyzji, wskazać należy, że organ (uzgadniający) każdorazowo obowiązany jest więc ocenić czy planowana inwestycja może stanowić czynnik mogący wywoływać

¹¹³ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2010 r., IV SA/Wa 1630/10, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

¹¹⁴ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2019, s. 97.

niekorzystne zmiany dla zasobów przyrodniczych parku narodowego przez fakt umiejscowienia jej w strefie otuliny, dla której nie obowiązują żadne ustawowe ograniczenia w swobodzie inwestycyjnej. Ocena ta nie może być dowolna, a zatem odmawiając uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy organ zobowiązany jest przedstawić fakty i wyczerpująco uzasadnić swoje stanowisko¹¹⁵.

6. Zadania ochronne gdy nie ma planu ochrony. Plany ochrony przyjęte do 1 maja 2004 r.

Dla parku narodowego do czasu ustanowienia planu ochrony, sprawujący nadzór sporządza projekt zadań ochronnych. Zadania te ustanawia w drodze zarządzenia minister właściwy do spraw środowiska. Zadania ochronne uwzględniają:

- 1) identyfikację i ocenę istniejących i potencjalnych zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych oraz sposoby eliminacji lub ograniczania tych zagrożeń i ich skutków;
- 2) opis sposobów ochrony czynnej ekosystemów, z podaniem rodzaju, rozmiaru i lokalizacji poszczególnych zadań;
- 3) opis sposobów czynnej ochrony gatunków roślin, zwierząt lub grzybów;
- 4) wskazanie obszarów objętych ochroną ścisłą, czynną oraz krajobrazową.

Zgodnie z art. 154 ust. 1 u.o.p., plany ochrony dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych ustanowione w okresie od 2 lutego 2001 r. do dnia wejścia w życie ustawy (tj. 1 maja 2004 r.) stają się planami ochrony w rozumieniu niniejszej ustawy.

Dla porządku wskazać także należy, że 15 listopada 2008 r. weszła w życie nowelizacja u.o.p., która uchyliła ust. 2 w art. 154 u.o.p., który stanowił, że dla parków narodowych, rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych utworzonych przed dniem wejścia w życie ustawy, nieposiadających planu ochrony, sporządza się plan ochrony w terminie do 5 lat od dnia wejścia w życie ustawy.

¹¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z 31 sierpnia 2010 r., IV SA/Wa 992/10, publ. Legalis (źródło elektroniczne) oraz wyrok NSA z 8 kwietnia 2009 r., II OSK 590/08, publ. Legalis (źródło elektroniczne).

Bibliografia

- 1) Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2019.
- 2) D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.



Rozdział 10.

Przegląd aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych dotyczącego ochrony przyrody w kontekście planowania przestrzennego

radca prawny Angelika Borowiak

[fragment] „(...) ochrona przyrody - w tym cennych dla środowiska miejsc takich jak np. otulina parku czy obszar Natura 2000 zawsze powinna być nadrzędną wartością - nawet jeżeli zachodzi możliwość ograniczenia prawa własności. Na uwadze bowiem należy mieć również to, że osoby fizyczne nabywając nieruchomości na terenie objętym ochroną przyrody muszą mieć na uwadze fakt, że dysponowanie taką nieruchomością obwarowane jest właśnie między innymi ograniczeniami wynikającymi np. z ochrony przyrody”.

1. Lokalizowanie inwestycji w otulinie parku narodowego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy

Realizacja inwestycji na terenach objętych ochroną przyrody takich jak np. park narodowy, ale także w jego otulinie co do zasady nie jest wykluczona, jednak inwestycje takie obwarowane są wieloma ograniczeniami, które wynikają wprost z przepisów u.o.p. oraz u.p.z.p. I tak, organy administracji publicznej wydając np. decyzję o warunkach zabudowy, w przypadku jej lokalizacji na terenie parku narodowego lub jego otuliny, mają obowiązek dokonania uzgodnień, których wymaga przepis art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem: wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje decyzję po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi.

Przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy przewidziano współdziałanie ze sobą organów administracji publicznej. W praktyce oznaczać to będzie konieczność

uzgodnienia projektu decyzji z szeregiem innych podmiotów – w tym w przypadku jej lokalizacji na terenie parku narodowego lub w jego otulinie z dyrektorem parku narodowego.

Uzgodnienie oznacza wyrażenie zgody, a nie tylko niewiążącej opinii. Innymi słowy, organ główny nie może wydać decyzji pozytywnej w sytuacji, w której organ współdziałający odmówił uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy – (wyrok NSA z 19 kwietnia 2023 r., II OSK 1306/20, publ. LEX, źródło elektroniczne).

Sądy administracyjne są zgodne – realizacja inwestycji na terenie otuliny parku narodowego wymaga uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z dyrektorem parku. Potwierdza to WSA w Warszawie w wyroku z 21 kwietnia 2020 r., IV SA/Wa 3035/19, publ. LEX (źródło elektroniczne), gdzie wskazuje się, że jakkolwiek w u.o.p. nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych, tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku w art. 15 u.o.p., to nie oznacza to, że brak jest jakichkolwiek ograniczeń dotyczących zabudowy na tym terenie. Ustawowo określony cel otuliny stanowi podstawę do formułowania ograniczeń w sferze wykonywania własności nieruchomości położonych w otulinie. Zgodnie z art. 5 pkt 14 u.o.p. otulina oznacza strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Sąd wskazał również, że – mając na uwadze cel otuliny wynikający z jej definicji legalnej – przyjęć należy, że w otulinie parku można lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego z działalności człowieka. Natomiast o niemożności zaakceptowania określonej inwestycji na terenie otuliny przesądza brak możliwości pogodzenia tej inwestycji z funkcją ochronną otuliny.

WSA w Warszawie w wyroku z 28 grudnia 2022 r., VII SA/Wa 1856/22, publ. LEX (źródło elektroniczne) potwierdza natomiast, że art. 5 pkt 29 u.o.p. definiuje zagrożenie zewnętrzne jako czynnik mogący wywołać niekorzystne zmiany cech fizycznych, chemicznych lub biologicznych zasobów, tworów i składników chronionej przyrody, walorów krajobrazowych oraz przebiegu procesów przyrodniczych, wynikający z przyczyn naturalnych lub z działalności człowieka, mający swoje źródło poza granicami obszarów lub obiektów podlegających ochronie prawnej. Stosownie natomiast do art. 5 pkt 14 u.o.p. otulina stanowi strefę ochronną

graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka.

Jak słusznie należy przyjąć: nie jest istotne to, czy określone zakazy zostały bądź nie zostały ustanowione tylko dla samego parku, a nawet to, że brak jest unormowań umożliwiających wprowadzenie na terenie otuliny przepisów określających tego rodzaju ograniczenia. W przypadku otuliny parku i tak muszą być rozważone wszystkie potencjalne zagrożenia, które niesie każda z inwestycji, mająca być usytuowana w strefie ochronnej parku.

Co więcej, Sąd w powyższym wyroku poruszył również kwestię stosowania zasady przezorności, wskazując, że nie można zapomnieć, że w ramach posiadanej kompetencji organ ochrony przyrody może stwierdzić, iż te informacje, które zgromadził w postępowaniu uzgodnieniowym nakazują powołanie się na zasadę przezorności, która determinuje ocenę możliwych oddziaływań wszelakich przedsięwzięć. W konsekwencji odmowa uzgodnienia warunków zabudowy może być uzasadniona samym tylko zastosowaniem zasady przezorności.

Zasada ta została ukonstytuowana w art. 191 ust. 2 TFUE oraz art. 6 P.o.Ś. Ten drugi przepis stanowi, że:

- 1) Kto podejmuje działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, jest obowiązany do zapobiegania temu oddziaływaniu.
- 2) Kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze.

Z zasady tej wynika, ciążący na wszystkich podmiotach, obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie dla środowiska może przynieść nowa inwestycja, czy działalność.

Orzecznictwo w tym zakresie jest ugruntowane. Sięgnięcie po środki ochrony środowiska, w tym reglamentacyjne, polegające na zakazie podejmowania pewnych działań, nie musi być następstwem wykazania szkodliwości tych działań, czyli udowodnienia w sposób wolny od wątpliwości, lecz może opierać się na uprawdopodobnieniu i wynikającej z niego hipotezie co do potencjalnego wpływu tych działań na środowisko. Kluczowe znaczenie ma tu właśnie zasada przezorności, której istota sprowadza się do tego, by w sytuacji, gdy nie można wiarygodnie

uzasadnić, że oddziaływanie na środowisko jest nieznaczące, można uznać, iż może być ono znaczące. Zakres zasady przezorności należy rozpatrywać z punktu widzenia podmiotu, który podejmuje się określonego działania oraz organy administracji. W przypadku, kiedy pewne jest, na podstawie aktualnej wiedzy i naukowych dowodów, iż przy wykorzystaniu najlepszych i najnowocześniejszych rozwiązań oraz dostępnej wiedzy naukowej, nie uniknie się potencjalnych zagrożeń wobec środowiska, wynikający z planowanej działalności, podmiot, który taką działalność chce rozpocząć powinien we własnym zakresie podjąć decyzję o tym, aby z tego działania zrezygnować. Zasada przezorności jest powiązana z zasadą prewencji.

Prewencja wymaga szacowania ryzyka negatywnych oddziaływań opartego na istniejącej wiedzy i doświadczeniu, stosowania optymalnych rozwiązań niezależnie od stopnia zagrożenia środowiska, wiąże się z zakazem pogarszania stanu środowiska. Zasada przezorności nie oznacza jednak w każdym przypadku bezwzględnego nakazu wyeliminowania działalności, która może wywołać negatywny wpływ na zasoby przyrody. Działania mogące znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszaru znajdującego się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p. powinny być każdorazowo ocenione zgodnie z treścią wszystkich zasad ogólnych prawa ochrony środowiska, a w szczególności z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Powyższe potwierdza również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2002/15 wskazując, że istotą zasady przezorności jest przyjęcie, iż w sytuacji, kiedy nie można wiarygodnie uzasadnić, że oddziaływanie jest nieznaczące, może być ono znaczące, a racjonalne wątpliwości co do ryzyka wystąpienia oddziaływania są przesłanką na rzecz dokonania oceny i zawsze interpretuje się je na korzyść środowiska, a nie na korzyść inwestycji.

Podsumowując, realizacja inwestycji na terenie otuliny parku narodowego zawsze wymagać będzie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z dyrektorem parku, a organ wydający decyzję nie wyda jej, jeśli organ uzgadniający odmówi uzgodnienia projektu takiej decyzji. Powyższe nie stoi w sprzeczności z faktem, iż w ustawie o ochronie przyrody nie określono wobec obszaru otuliny zakazów w zakresie wykonywania własności nieruchomości w niej położonych – tak jak w odniesieniu do obszaru samego parku. W otulinie parku można zatem lokalizować tylko takie inwestycje, które dla tego parku nie stwarzają zagrożenia wynikającego

z działalności człowieka i nie spowodują degradacji środowiska. Co więcej, nie jest wykluczone, aby organy ochrony przyrody mogły w pewnych sytuacjach powołać się na zasadę przezorności i odmówić uzgodnienia warunków zabudowy.

Z powyższych rozważań należałoby zatem wysnuć tezę, że wartość w postaci ochrony przyrody wynikająca z przepisów u.o.p., mimo że formalnie jest równorzędna z wartościami wskazanymi w u.p.z.p., jak również z wartościami prezentowanymi w KC dotyczącymi m.in. prawa własności, w niektórych przypadkach powinna być stosowana w pierwszej kolejności. W przypadku realizacji niektórych inwestycji na terenach objętych ochroną przyrody pod rozwagę należy brać właśnie przede wszystkim ochronę przyrody a dopiero kolejno badać czy nie zostało naruszone np. prawo do własności, które prawem absolutnym nie jest. Przy porównywaniu wartości i ich ujmowaniu w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego nie zawsze może dojść do ich pogodzenia. Wtedy właśnie uwzględnienie jednej wartości powoduje, że uwzględnienie drugiej nie jest możliwe w równie dużym stopniu. Jednak orzecznictwo sądów administracyjnych nie zawsze stosuje się do powyższej reguły, przyjmując, że to właśnie prawo własności powinno wysuwać się na pierwszy plan w zestawieniu z prawem ochrony przyrody, o czym poniżej.

2. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a ochrona prawa własności

Swój udział organy ochrony przyrody mają nie tylko w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Należy wskazać, że sytuacja, w której organy te mają obowiązek współpracować z organami administracji publicznej również w przypadku procedury uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego organy administracji publicznej mają obowiązek m.in. do wystąpienia, zgodnie z przepisem art. 17 pkt 6 u.p.z.p. o opinie i uzgodnienia do szeregu organów - bez tego nie jest możliwe prawidłowe uchwalenie planu zgodnie z przepisami prawa. Jednym z takich organów jest dyrektor parku narodowego.

Powyższy obowiązek dla obszarów parków narodowych wynika z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugi u.p.z.p. w zw. z art. 10 ust. 6 u.o.p.: projekty studiów uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

Co istotne, uzgodnienie będzie dotyczyć tylko tej części planu, która może mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody. Dyrektor nie jest upoważniony do wypowiedzania się w imieniu parku narodowego co do całej treści tego dokumentu, w szczególności w zakresie terenu nie leżącego na terenie parku lub stanowiącego jego otulinę.

Zatem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być sporządzony m.in. w oparciu o uzgodnienie dyrektora parku narodowego – w przypadku kiedy plan obejmuje w jakiegokolwiek części teren parku lub jego otuliny. Jednak nie zawsze sądy administracyjne respektują ograniczenia dotyczące ochrony przyrody zawarte w planach i podważają takie zapisy stwierdzając ich nieważność, pomijając tak naprawdę znaczenie uzgodnienia.

W sprawie rozpoznawanej przez WSA w Gdańsku w wyroku z 8 marca 2023 r., II SA/Gd 768/22, publ. LEX (źródło elektroniczne) doszło do takiej właśnie sytuacji: podważono zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w części dotyczącej ograniczeń w zabudowie właśnie z uwagi na nadmierną (w ocenie Sądu) ochronę przyrody. Sąd nie zważając na ograniczenia dotyczące ochrony przyrody, doszedł do przekonania, że plan w takim kształcie nie może się ostać, a prawo własności należy traktować jako prawo nadrzędne względem ochrony przyrody. Dodać należy, że na obszarze, na którym położone były nieruchomości skarżących właścicieli nieruchomości występowały: otulina Parku Narodowego „Bory Tucholskie”, Zaborski Park Krajobrazowy, Obszar Specjalnej Ochrony Ptaków „Wielki Sandr Brdy” PLB 220001 w ramach europejskiej sieci Natura 2000. W sąsiedztwie znajdował się również Obszar Natura 2000 – Obszar o Znaczeniu Wspólnotowym „Dolina Brdy i Chociny” PLH 220058.

W ocenie Sądu ustalenia planu naruszały interes prawny skarżących, ponieważ pozbawiały ich uprawnień wynikających z treści prawa własności należących do

nich nieruchomości. Sąd wskazał, że przepisem prawa materialnego gwarantującym właścicielowi określone uprawnienia jest art. 140 KC, zgodnie z którym w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może on rozporządzać rzeczą. Nie ulega wątpliwości, że prawo zabudowy nieruchomości wypełnia treść prawa korzystania z gruntu. Skoro ustalenia planu wykluczają możliwość zabudowy nieruchomości stanowiących własność skarżących, oznacza to, że ograniczają istotnie prawo korzystania z nieruchomości, a tym samym ograniczają służące skarżącym prawo własności. Co do władztwa planistycznego gminy wskazano natomiast, że zgodnie z art. 3 ust. 1 u.p.z.p. gminie przysługuje prawo do władczego przeznaczania terenu pod określone funkcje i ustalania zasad zagospodarowania terenu, określane w doktrynie jako „władztwo planistyczne”. Należy jednak zastrzec, że gmina nie ma absolutnej władzy w określaniu przeznaczenia terenów i warunków zagospodarowania, granice władztwa planistycznego gminy wyznaczają ograniczenia określone w ustawach, w tym w przepisach u.p.z.p., w której wskazuje się, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. walory architektoniczne i krajobrazowe, prawo własności i potrzeby interesu publicznego. W każdym wypadku przy podejmowaniu inicjatywy planistycznej organ planistyczny musi to brać pod uwagę, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której doszłoby do nieuzasadnionego racjami społecznymi ograniczenia tego prawa. Konieczne jest więc w tym wypadku zachowanie zasady proporcjonalności. Działając w ramach określonych przez granice prawa i stosując zasadę proporcjonalności organy gminy mogą w tworzonym planie zagospodarowania przestrzennego ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze. Granice ingerencji prawodawczej w prawo własności wyznacza przede wszystkim art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi m.in., że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać

istoty wolności i praw. Ingerencja w sferę własności musi zatem pozostawać w racjonalnej, odpowiedniej proporcji do wskazanych celów. Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie proporcja ta została zachwiana, gdyż podejmując kwestionowaną uchwałę organ planistyczny w sposób nieuzasadniony przyznał pierwszeństwo ochronie środowiska i walorów krajobrazowych przed interesem prywatnym skarżących w postaci możliwości zabudowy działek stanowiących ich własność.

W ocenie Sądu przewidziane zapisami planu wyłączenie nieruchomości stanowiących własność skarżących spod możliwości jakiegokolwiek zabudowy nie mieści się w granicach władztwa planistycznego gminy, przysługującego jej z mocy art. 3 ust. 1 u.p.z.p. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które wraz z innymi przepisami prawa kształtują sposób wykonywania prawa własności, stanowią jednocześnie podstawę do ograniczenia wyrażonej w art. 140 KC swobody w wykonywaniu prawa własności. Sprawując władztwo planistyczne gmina musi mieć jednak na uwadze, że wprowadzone ograniczenia prawne własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione np. potrzebę interesu publicznego. Na organie uchwalającym plan miejscowy ciąży każdorazowo obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego. W każdym więc przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konstytucja RP w art. 64 ust. 3 w zw. z art. 31 ust. 3 dopuszcza możliwość ograniczenia prawa własności, ale z poszanowaniem zasady proporcjonalności, tj. zakazem nadmiernej - w stosunku do chronionej wartości - ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Tak więc organ przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego musi niejednokrotnie dokonać wyboru, którym z wymogów będących często we wzajemnej konkurencji przyznać pierwszeństwo.

Powyższe orzeczenie wydane przez WSA w Gdańsku jest zaprzeczeniem zasad wynikających z u.o.p, jak również u.p.z.p. Ustalenie, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia swobody w wykonywaniu prawa własności skarżących jest wątpliwe, gdy weźmie się pod uwagę okoliczność, że wartości chronione w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są zasadniczo równoważne. Sąd pominął w swoich rozważaniach, że ochrona przyrody - w tym cennych dla

środowiska miejsc takich jak np. otulina parku czy obszar Natura 2000 – nie może być mniej ważna niż ochrona prawa własności. Należało także mieć na uwadze to, że osoby fizyczne nabywając nieruchomości na terenie objętym ochroną przyrody, muszą mieć na uwadze fakt, że dysponowanie taką nieruchomością obwarowane jest właśnie ograniczeniami wynikającymi prawnych form ochrony przyrody. Znamienne jest również, że WSA w Gdańsku stwierdził nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 22 marca 2013 r., uzgodnionego wówczas (ponad 10 lat wcześniej) przez dyrektora parku narodowego. To w tej procedurze doszło do porównania interesów właścicieli nieruchomości i ochrony przyrody – i w istocie interesy te trudno było wyważyć. Cenna przyrodnicza obszaru zdecydowała o konieczności wyłączenia zabudowy. Sposób dokonania oceny prawnej planu miejscowego przez Sąd podważa istotę uzgodnień i roli parków narodowych w planowaniu przestrzennym. Omawiany wyrok nie jest prawomocny i został poddany kontroli instancyjnej (dane na dzień oddania tekstu do publikacji).

3. Władztwo planistyczne gminy a korytarz ekologiczny

Pozostając w temacie władztwa planistycznego oraz ograniczeń prawa własności na rzecz ochrony przyrody, wskazać należy, że również ustalenia studium mogą zawierać w swoich zapisach pewne ograniczenia mające związek ochroną przyrody. W sprawie rozpoznawanej przez NSA w wyroku z 25 listopada 2021 r., II OSK 1983/21, publ. LEX (źródło elektroniczne) rada gminy podjęła uchwałę w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Na powyższą uchwałę złożono skargę, w której zażądano m.in. likwidacji korytarza ekologicznego, który przebiegał przez działki skarżącego. Wniosek umotywowany był ograniczeniem prawa własności i uniemożliwieniem zabudowy tego terenu a w konsekwencji uznaniem, że w przedmiotowej sprawie doszło do przekroczenia granic władztwa planistycznego gminy. W sprawie tej WSA w Krakowie wyrokiem z 4 marca 2021 r., II SA/Kr 24/21 oddalił skargę. Stanowisko to podzielił NSA, oddalając skargę kasacyjną.

Jak słusznie NSA wskazał w uzasadnieniu wyroku, pojęcie „korytarza ekologicznego” nie jest wynikiem rozważań rady gminy nad możliwymi sposobami zaplanowania i zagospodarowania terenów gminy objętych studium. Art. 5 pkt 2 u.o.p. stanowi, że

przez korytarz ekologiczny należy rozumieć obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów. Wskazany termin jest też używany w innych obowiązujących aktach normatywnych. Należy zatem przyjmować takie znaczenie spornego terminu, jakie wynika z przepisów prawa. W związku z tym w piśmie dyrektora parku narodowego skierowanym do skarżącego kasacyjnie wyjaśniono, że: „korytarz ekologiczny nie jest i nie może być formą przedmiotu tudzież obiektu, który można sobie w sposób dowolny przenieść, przesunąć poprzez wskazanie jego nowej lokalizacji tudzież przebiegu. Korytarz ekologiczny w zasadzie wyznaczają organizmy żywe migrujące w sposób swobodny pomiędzy określonymi obszarami, to nie człowiek ustala, tudzież planuje w fazie planistycznej przebieg korytarza ekologicznego a przyroda. Każdy planista organizując plan zagospodarowania przestrzennego ma obowiązek ustawy uwzględniania istniejących (potwierdzonych) korytarzy ekologicznych, tym samym nie ma możliwości swobodnego prowadzenia/nanoszenia ustalanego oczekiwaniami zleceniodawcy przebiegu korytarzy ekologicznych”.

Co więcej postępowanie uzgodnieniowe dotyczące projektu studium zostało przeprowadzone na podstawie szczegółowych i ściśle określonych przepisów prawa. Uzgodnienie projektu studium z organem administracji odpowiedzialnym za ochronę środowiska nie jest wyłącznie nieformalną konsultacją, lecz działaniem poszczególnych organów wyznaczonych przez przepisy prawa zarówno w zakresie kompetencji poszczególnych podmiotów do zajmowania stanowiska w sprawie projektu studium zagospodarowania terenu gminy, jak i sposobów (warunków, przesłanek) wyrażenia przez właściwy organ stanowiska w sprawie. Konsekwentnie rada gminy jako organ przygotowujący projekt studium jest związana treścią uzgodnień, w tym w zakresie ochrony środowiska. Inaczej mówiąc, rada gminy nie mogła po otrzymaniu stanowiska o uzgodnieniu środowiskowym odstąpić od rozwiązań, które zostały zaakceptowane i w ten sposób potwierdzone przez organ uzgadniający. Niedopuszczalne było więc wprowadzanie zmian w projekcie studium nawet w trakcie zbierania i dyskusowania uwag do projektu studium przedstawionych przez mieszkańców gminy. Taka ewentualna modyfikacja projektu studium wymagałaby oczywiście kolejnego uzgodnienia z właściwymi podmiotami. NSA podkreślił także, że w procesie przygotowywania projektu studium takie rozwiązania jak korytarze ekologiczne wyznaczane są ze względu na analizę

warunków przyrodniczych w kontekście istniejącej już zabudowy. Wymogi ochrony środowiska naturalnego nie mogą być swobodnie modyfikowane ze względu na indywidualne interesy mieszkańców.

Powyższa charakterystyka zasad przygotowywania projektów studium wskazuje, że proces planowania przestrzennego wymaga uwzględnienia różnych, często kolidujących wzajemnie interesów, ale i uwarunkowań przyrodniczych, które z uwagi na ich obiektywność są mniej podatne na zmiany lub ograniczenia. Należy przy tym podkreślić, że zarówno przepisy o ochronie środowiska naturalnego, jak i przepisy planistyczne powinny być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem faktu, że istotnym standardem działania w tych dziedzinach jest wyrażona w art. 5 Konstytucji RP zasada zrównoważonego rozwoju. Ani więc organy odpowiedzialne za ochronę środowiska naturalnego, ani organy planistyczne nie mają w tym zakresie swobody działania. NSA nie stwierdził również przekroczenia przez radę gminy granic władztwa planistycznego, w szczególności arbitralne i nieuzasadnione (dowolne) ustalenie przebiegu korytarzy ekologicznych i przez to przyjęcie studium, które krzywdzi skarżącego. W orzecznictwie sądów administracyjnych i doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że granice władztwa planistycznego są wyznaczone trzema determinantami: (1) normą kompetencyjną kreującą władcze kompetencje planistyczne; (2) normami zadaniowymi adresowanymi do gminy i jej organów, określającymi zadania w zakresie planowania przestrzennego, a więc określającymi sposób korzystania z władztwa; a także (3) publicznymi prawami podmiotowymi jednostek, w tym w szczególności prawem zabudowy stanowiącym emanację prawa własności. W tym zakresie kluczowe znaczenia ma też wyrażona w Konstytucji RP zasada proporcjonalności (art. 31 ust. 3).

Dla przykładu, ingerencja w samą istotę wolności zabudowy poprzez całkowite pozbawienie możliwości jakiegokolwiek zabudowy nieruchomości musi być traktowana jako forma wyłączenia (w szerokim rozumieniu tego pojęcia), dopuszczalna wyłącznie dla realizacji konkretnego, normatywnie uzasadnionego celu publicznego, natomiast kształtowanie korzystania z prawa własności w sposób nienaruszający istoty tego prawa może opierać się na ogólniejszej kategorii interesu publicznego, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności. Granice władztwa planistycznego mogą być w większym zakresie (niż w przypadku celu publicznego) wyznaczone działaniem samego organu wyposażonego w kompetencje.

W art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wyraźnie postanowiono, że dopuszczalne są ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeśli są wprowadzane, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla potrzeb ochrony środowiska. Odnosząc przy tym formalne kryteria konstytucyjne do praktyki działania organów władzy publicznej, można powiedzieć, że właściwie każde rozwiązanie mające na celu ochronę środowiska naturalnego powoduje ograniczenie prawa własności jakiegoś podmiotu. Ograniczeń nie da się więc uniknąć. Istotne jest wszak, aby spełnione były warunki legalności, konieczności i odpowiedniości przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zdaniem NSA w rozpatrywanej sprawie wymogi prawa zostały zrealizowane.

NSA w przedmiotowej sprawie uznał również za nieusprawiedliwiony argument skarżącego kasacyjnie, że doszło do naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP) poprzez zaplanowanie korytarza ekologicznego na obszarze działek skarżącego, zamiast na działkach sąsiednich. Skarżący kasacyjnie nie wziął jednak pod uwagę faktu, że zasada równości wobec prawa w istocie opiera się na dwóch innych standardach: zasadzie legalności (zasadzie traktowania każdego tak jak przewiduje prawo) oraz sprawiedliwości formalnej (obowiązku traktowania tak samo każdego, kto należy do tej samej kategorii istotnej). Jeśli zatem przebieg korytarza ekologicznego nie jest oparty na wyłącznie uznaniowym rozstrzygnięciu organu, lecz na legalnie przyjętych i co najmniej zobiektywizowanych kryteriach wyboru osób których swoboda dysponowania własnością będzie ograniczona, to uchwała gminy nie może być uznana za prowadzącą do nierównego traktowania.

Powyższy wyrok nie pozostawia wątpliwości – lokalizowanie korytarzy ekologicznych nie jest w żaden sposób zależne od jakichkolwiek ustaleń organów, w tym w szczególności organów ochrony przyrody, bowiem korytarz ekologiczny wyznaczany jest przez organizmy żywe migrujące w sposób swobodny pomiędzy określonymi obszarami co powoduje, że ich przebieg może być dowolny tak samo jak ich lokalizacja. W konsekwencji organy w fazie planistycznej nie mogą dowolnie ustalić jego trasy bowiem jest to całkowicie uzależnione od uwarunkowań przyrodniczych. Jeśli zatem – tak jak w przypadku wyżej opisanym – korytarz taki przebiega przez działki osoby fizycznej, nie może ona w postępowaniu odwoławczym zarzucać organowi administracji publicznej nadużycia władztwa planistycznego poprzez wprowadzenie w studium ograniczeń co do jego nieruchomości z uwagi na

znajdujące się tam korytarze ekologiczne. Organy administracji publicznej działają na podstawie ustaleń m.in. z organami ochrony przyrody np. dyrektorem parku narodowego, które odgórnie przesądzają o tym, czy na danym terenie korytarz ekologiczny występuje, czy nie - a jeśli występuje jaki jest jego przebieg i jak należy kreować zapisy studium jak również zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aby pozostał on w stanie nienaruszonym przez osoby trzecie. Nie ma możliwości, aby korytarz taki został dowolnie przeniesiony lub przesunięty w inne miejsce.

Warto także dodać, że w innym wyroku - z 26 maja 2020 r., II OSK 2949/19, publ. Legalis (źródło elektroniczne) - NSA wskazał, że jakkolwiek plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego jednakże jako akt planistyczny może wpływać na treść studium i w efekcie na końcowy kształt planu miejscowego gmin. Gminny organ planistyczny zobowiązany jest uwzględnić granice korytarza ekologicznego w sposób pokrywający się z granicami tego korytarza wyznaczonymi w planie zagospodarowania województwa. Uszczegółowienie granic korytarza nie może powodować, że jego przebieg będzie de facto inny niż przyjęty w tym planie. Dokumenty opracowywane przez właściwe instytuty naukowo-badawcze nie są źródłem prawa. Zawarte w nich ustalenia mogą być przenoszone do właściwych aktów planistycznych i dopiero wówczas nabierają znaczenia prawnego. Z kolei im bardziej szczegółowe są postanowienia studium tym ściślej wiążą one przy sporządzaniu planów miejscowych.



O AUTORACH



Adwokat Krzysztof Topolewski, wspólnik zarządzający

Ekspert w zakresie obsługi korporacyjnej spółek prawa handlowego, prowadzenia transakcji fuzji i przejęć (M&A), przekształceń własnościowych firm oraz w kwestiach podatkowych. Kieruje praktyką prawa handlowego i spraw korporacyjnych. Uczestniczy w wielu projektach szeroko rozumianej restrukturyzacji i przekształcania spółek prawa handlowego. Reprezentuje klientów w sporach sądowych z zakresu prawa gospodarczego i cywilnego. Prowadzi również sprawy o charakterze interdyscyplinarnym, z udziałem nie tylko przedsiębiorców, ale także podmiotów publicznych. W obszarze jego zainteresowań znajdują się wybrane zagadnienia procesu inwestycyjnego, w tym związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.



Adwokat Aneta Fornalik, MPA

Specjalizuje się w prawie i procedurze administracyjnej, w szczególności w zagadnieniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, ochrony środowiska oraz prawa samorządowego. Doradza organom administracji, organom ochrony przyrody oraz przedsiębiorcom i podmiotom indywidualnym na każdym etapie procedury inwestycyjnej, także w obszarach prawa cywilnego i prawa karnego. Reprezentuje klientów przed organami administracji i sądami administracyjnym m.in. w sprawach z zakresu procesu budowlanego. Autorka publikacji w obszarze prawa administracyjnego i prawa cywilnego.



Radca prawny Agata Wencel-Socha

Specjalizuje się w obsłudze prawnej z zakresu prawa administracyjnego, prawa cywilnego oraz prawa z zakresu gospodarowania nieruchomościami. Reprezentuje klientów indywidualnych oraz jednostki samorządu terytorialnego na każdym etapie postępowań administracyjnych i sądowych, w tym dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zajmuje się również bieżącym świadczeniem pomocy prawnej na rzecz tych podmiotów. Autorka licznych publikacji z zakresu procedury administracyjnej i prawa samorządowego.



Radca prawny Angelika Borowiak

Specjalizuje się w sprawach związanych z postępowaniem administracyjnym oraz cywilnym. Zajmuje się bieżącą obsługą prawną podmiotów publicznych, w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, jak również osób fizycznych, w szczególności w zakresie procedury planistycznej, prawa ochrony środowiska, gospodarki odpadami, dostępu do informacji publicznej, jak również prawa oświatowego i prawa pracy. Reprezentuje klientów przed sądami powszechnymi i administracyjnymi. Autorka licznych publikacji z zakresu procedury administracyjnej, w tym również z zakresu dostępu do informacji publicznej.

NASZE E-BOOKI



"5 ważnych problemów udostępniania danych publicznych" z prowadzeniem Premiera Jerzego Buzka

Autorzy:

adwokat Aneta Fornalik, MPA
radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun,
radca prawny Jacek Krystek,
radca prawny Agata Wencel-Socha,
radca prawny Angelika Borowiak

POBIERZ

<https://sowislo.com.pl/nasze-projekty/e-book/e-book-2/>

Publikacja jest efektem wieloletnich doświadczeń naszych prawników w obszarze danych publicznych i udostępniania informacji publicznej. Poprzedzona jest wprowadzeniem Premiera Jerzego Buzka.



"Nowelizacja KPC z 2023 r. - praktyczny komentarz do najważniejszych zmian"

Autorzy:

radca prawny Przemysław Przerzywacz,
radca prawny Małgorzata Łobocka-Szok,
adwokat Anna Marciniak,
radca prawny Joanna Zielińska,
adwokat Paulina Kozłowska,
radca prawny Michał Twardowski,
adwokat Aneta Fornalik, MPA

POBIERZ

<https://sowislo.com.pl/nasze-projekty/e-book/novelizacja-kpc/>

To ponad 200-stronnicowe źródło niezbędnej procesowej wiedzy, w którym autorzy omówili wszystkie najważniejsze zmiany po nowelizacji.

PL:

Ochrona przyrody to jeden z ważnych celów planowania przestrzennego. W innym ujęciu, w planowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg okoliczności, także dotyczących ochrony przyrody.

Tematyka problemów zagospodarowania przestrzennego, w tym m.in. wydawania decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego czy uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nadal chętnie i bogato podejmowana w piśmiennictwie prawniczym. Problemy rozstrzygane w procedurach kreowania aktów planistycznych powstają w zasadzie równoległe z nowymi koncepcjami inwestycyjnymi. W tle tych problemów nierzadko stoi przyroda.

Trend ochrony środowiska dostrzegalny w wielu obszarach naszego życia ma swoje podstawy normatywne m.in. w obszarze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, a dalej także w prawie budowlanym. Ocena wpływu planowanej inwestycji na środowisko naturalne dokonywana jest najpełniej w procedurze administracyjnej, w którym właściwy organ administracji publicznej ustala czy konieczne jest uzyskanie decyzji środowiskowej. Jak się jednak okazuje, równie fachowa ocena inwestycji dokonywana jest dla zamierzeń budowlanych położonych w parkach narodowych czy jego otulinie.

Autorami opracowania są prawnicy praktycy, specjalizujący się w kompleksowej obsłudze prawnej podmiotów publicznych, w szczególności: jednostek samorządu terytorialnego, parków narodowych, uczelni publicznych i szpitali publicznych. Od wielu lat to ważny obszar doradztwa prawnego
Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

ENG:

Nature protection is one of the important objectives of spatial planning. In other terms, spatial planning should take into account a range of considerations, including nature protection.

The subject matter of spatial development problems, including i.a. the issuance of decisions on land development conditions, decisions on the location of a public purpose investment or the enactment of local spatial development plans is still willingly and extensively taken up in the legal literature. The problems resolved in the procedures for the creation of planning acts basically arise in parallel with new investment concepts. Nature is not infrequently in the background of these problems.

The trend towards environmental protection perceptible in many areas of our lives has its normative basis in, among other things, the area of planning and spatial development law and, furthermore, in construction law. The assessment of the environmental impact of a planned investment is carried out most fully in the administrative procedure, in which the competent public administration body determines whether it is necessary to obtain an environmental decision. However, as it turns out, an equally professional investment assessment is carried out for construction projects located in national parks or their buffer zones.

The authors of the study are practicing lawyers specializing in comprehensive legal services for public entities, in particular: local government units, national parks, public universities and public hospitals. For many years, this has been an important area of legal services provided by
Sowisło Topolewski Advocates limited joint-stock partnership.



ISBN 978-83-967421-3-1



9 788396 742131

www.sowislo.com.pl