

100 pytań o 10 decyzji inwestycyjnych

adwokat Krzysztof Topolewski

adwokat Aneta Fornalik, MPA

radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

radca prawny Agata Wencel-Socha

Poznań

2024

100 pytań o 10 decyzji inwestycyjnych

adwokat Krzysztof Topolewski

adwokat Aneta Fornalik, MPA (red.)

radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

radca prawny Agata Wencel-Socha

SOWISŁO
• TOPOLEWSKI

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

Poznań 2024

Redakcja:

Aneta Fornalik

Stan prawny na dzień:

31 marca 2024 roku

Autorzy poszczególnych części:

Adwokat Krzysztof Topolewski (V, VII)

Adwokat Aneta Fornalik, MPA (red.) (II, III, VII, VIII)

Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA (II, IV, VI, X)

Radca prawny Agata Wencel-Socha (I, II, V, IX)

Skład i łamanie:

Apolonia Sołtysiak

Projekt okładki i layoutu:

Ada Kukurowska

Apolonia Sołtysiak

Wydanie I, Poznań 2024

© Copyright SOWISŁO TOPOLEWSKI KANCELARIA ADWOKATÓW I RADCÓW PRAWNYCH S.K.A.
2024

ISBN 978-83-967421-6-2 (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:

Wichertstraße 33, D-1043 Berlin

e-mail: kanzlei@sowislo.com.de

tel.: +49 177 590 77 68

SPIS TREŚCI

SKRÓTY I AKTY PRAWNE..... 5

WPROWADZENIE..... 7

ROZDZIAŁY

1. Decyzja podziałowa..... 8

2. Decyzja o warunkach zabudowy..... 19

3. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego..... 30

4. Decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej..... 41

5. Pozwolenie na budowę..... 52

6. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej..... 63

7. Decyzja środowiskowa..... 74

8. Zezwolenie na odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych..... 85

9. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów..... 96

10. Pozwolenie na użytkowanie..... 107

O AUTORACH..... 118

INNE E-BOOKI..... 119

SKRÓTY I AKTY PRAWNE

decyzja ICP	decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
decyzja WZ	decyzja o warunkach zabudowy
decyzja ZRID	zezwole nie na realizację inwestycji drogowej
DŚ	decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia
JST	jednostka samorządu terytorialnego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
ROD	rodzinne ogrody działkowe
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1610 ze zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)
Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.)
P.b.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 682 ze zm.)
P.g.k.	ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1752 ze zm.)
P.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54)
P.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.)
rozporządzenie ws. warunków	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225)
SN	Sąd Najwyższy
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 902)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.)
u.o.g.r.l.	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 82)
u.o.l.	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1356 ze zm.)
u.o.ś.	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1094 ze zm.)
u.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840 ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.)
u.r.	ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 278)

u.ROD	ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1073)
u.t.k.	ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 1786 ze zm.)
u.z.r.i.d.	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 311)

WPROWADZENIE

Z procedurą administracyjną przychodzi nam mierzyć się na co dzień w naszej zawodowej praktyce. Bardzo często doradzamy na różnych etapach postępowań dotyczących inwestycji budowlanych. Nasze doświadczenia nie wynikają jedynie z wieloletniego już świadczenia pomocy prawnej na rzecz organów administracji publicznej, ale także – jak nie: przede wszystkim – z doradztwa na rzecz inwestorów.

Procedury administracyjne cechują się dzisiaj dużym stopniem skomplikowania. Z jednej strony jest to rozrost przepisów i materii, którą prawo powinno regulować, z drugiej strony treść norm prawnych jest bardzo często kształtowana przez stanowiska wyrażane przez judykaturę. Nie jest możliwe świadczenie profesjonalnej obsługi prawnej bez znajomości i ciągłego śledzenia orzecznictwa sądów administracyjnych, zwłaszcza w kontekście konieczności opracowania procesowej strategii postępowania dla danej sprawy. Nie jest też tak, że schemat postępowania w jednej sprawie można przenieść na procedowanie innej. Każda sprawa jest inna – i wymaga indywidualnego podejścia.

Skąd to wynika? Z faktu istnienia różnych powiązań pomiędzy decyzjami administracyjnymi, prowadzenia postępowań w różnych trybach, z różnego rodzaju inwestycji budowlanych, ze stosowania przepisów przejściowych, z różnego rozumienia przepisów prawa przez poszczególne organy administracji w skali kraju, z odmiennego stosowania tych przepisów przez różne organy, ze zmieniających się kierunków orzeczniczych w zakresie wykładni przepisów.

Spisaliśmy wybrane pytania, które pojawiały się w naszej pracy. Na większość z nich przyszło nam odpowiedzieć w toku postępowań administracyjnych, w których doradzaliśmy. Tymi odpowiedziami, jako wynik przeprowadzonych przez nas analiz prawnych, dzielimy się z czytelnikami.

Zapraszamy do lektury!

P.S. I nie tylko do lektury – jesteśmy otwarci także na nowe pytania od czytelników 😊

Autorzy

1

DECYZJA PODZIAŁOWA.

radca prawny Agata Wencel-Socha

Pytanie 1: Czy użytkownik wieczysty może wnioskować o wydanie decyzji w sprawie podziału nieruchomości?

Odpowiedź: Tak, bowiem wniosek o podział nieruchomości może złożyć osoba mająca w tym interes prawny.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 97 ust. 1 u.g.n. podziału nieruchomości dokonuje się na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny. Istotnym jest zatem ustalenie czy wnioskodawca posiada interes prawny, a takim legitymować się może m.in. użytkownik wieczysty.

Jak wskazał WSA w Warszawie w wyroku z 13.6.2006 r., I SA/Wa 1518/05: w przypadku podziału nieruchomości na podstawie przepisów u.g.n. o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości mógł wystąpić jej właściciel, współwłaściciel, użytkownik wieczysty lub współużytkownik wieczysty, gdyż tylko te podmioty są władne dysponować nieruchomością w ramach przysługującego im prawa, mają więc interes prawny, aby żądać czynności organu. Podmioty te są tym samym stronami postępowania administracyjnego. Te podmioty również – jako strony postępowania podziałowego – mogą żądać wszczęcia postępowania w przedmiocie wznowienia decyzji podziałowej i uczestniczyć w tym postępowaniu.

Zastrzec trzeba, że jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności lub współużytkowania wieczystego, podział można dokonać na wniosek wszystkich współwłaścicieli albo współużytkowników wieczystych. (art. 97 ust. 2 u.g.n.). Zgoda wszystkich współwłaścicieli i współużytkowników nie jest wymagana jeżeli o podziale nieruchomości orzeka sąd.

Należy zaznaczyć także, że podział nieruchomości nie zmienia treści i sposobu wykonywania prawa najmu, dzierżawy lub użytkowania, stąd interes prawny we wnioskowaniu o podział nieruchomości nie będzie przysługiwał odpowiednio najemcy, dzierżawcy czy użytkownikowi. Interes prawny tych podmiotów sprowadzać się będzie do łączących ich relacji z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym. I dopiero działania podejmowane przez właściciela lub użytkownika wieczystego mogą wpłynąć na treść i sposób wykonywania przysługujących im praw. W niniejszej kwestii wielokrotnie wypowiadały się sądy administracyjne, m.in. NSA w wyroku z 13.4.2021 r., I OSK 2922/20 wskazał, iż interes prawny w postępowaniu podziałowym posiadają, co do zasady, wyłącznie właściciel, względnie użytkownik wieczysty nieruchomości podlegającej podziałowi, tj. osoby które dysponują tytułem prawnym do dzielonej nieruchomości. Zatem konsekwencją tego uregulowania jest to, że osoba nie będąca właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nie może być stroną postępowania, ani przeciwdziałać zatwierdzeniu przedłożonego projektu podziału, nie mając w tym interesu prawnego, a co najwyżej interes faktyczny. (por. wyroki NSA z 15.10.2020 r., I OSK 1061/20, z 28.5.2020 r., I OSK 1807/19, z 20.11.2019 r., I OSK 3108/18, z 28.3.2018 r., I OSK 2325/17).

Tu wskazać należy jednak, że w orzecznictwie prezentowane jest również stanowisko odmienne (choć tracące na popularności). I tak w uchwale z 13.3.2015 r., III CZP 116/14 SN orzekł, iż użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste. Także WSA w Gdańsku w wyroku z 17.5.2018 r., II SA/Gd 197/18 uznał, iż użytkownik wieczysty nie może dokonać podziału gruntu oddanego mu w użytkowanie wieczyste. Dopuszczenie takiej możliwości doprowadziłoby bowiem do sytuacji, w której bez wiedzy, a nawet wbrew woli właściciela, doszłoby do powstania nowej nieruchomości. W uprawnieniu użytkownika wieczystego do rozporządzania prawem nie mieści się, wiążące się tylko z własnością, uprawnienie do decydowania o tym, jaka część powierzchni stanowi przedmiot własności.

Pytanie 2: Czy właściciel nieruchomości sąsiedniej może być stroną postępowania podziałowego?

Odpowiedź: Co do zasady nie, jednak okoliczności konkretnego postępowania mogą uzasadniać uznanie właścicieli nieruchomości sąsiednich za strony takiego postępowania.

Uzasadnienie: Stronami postępowania podziałowego, poza wnioskodawcą, mogą być zgodnie z art. 28 k.p.a. osoby, którym przysługuje interes prawny lub obowiązek. Zatem z pewnością stronami postępowania będą właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości. W orzecznictwie wielokrotnie podkreślano, iż przymiot strony w postępowaniu podziałowym nie przysługuje właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości sąsiednich (por. wyroki NSA: z 28.5.2020 r., I OSK 1806/19, z 10.2.2009 r., I OSK 345/08, z 24.9.2003 r., I SA 2515/01).

Jak wskazał NSA w wyroku z 7.2.2018 r., I OSK 1862/17: Właściciele nieruchomości przylegającej bezpośrednio do innej nieruchomości, w odniesieniu do której na wniosek jej właściciela wszczęte zostało postępowanie administracyjne o podział, nie są stronami tego postępowania. Podział nieruchomości gruntowej jest bowiem wykonywaniem prawa własności, nie oddziałującym na sytuację prawną właścicieli nieruchomości sąsiednich, gdyż polega na wydzieleniu działek granicami przebiegającymi wewnątrz nieruchomości, a więc czynność taka nie ma wpływu na granice zewnętrzne dzielonego gruntu, które pozostają niezmienione. Jednakże reguła ta nie znajduje zastosowania w sytuacji, gdy organ dokonujący podziału ingeruje swoimi działaniami w wykonywanie prawa własności przez właścicieli nieruchomości sąsiednich.

I tu właśnie dotykamy kwestii sytuacji szczególnych, w których właściciele nieruchomości sąsiednich za strony takiego postępowania mogliby zostać uznani. NSA orzekł, iż przepisy art. 96 ust. 1 czy art. 97 ust. 1 u.g.n. powinny być interpretowane w sposób, który zapewnia ochronę własności także właścicielom działek sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi. Innymi słowy, o ile właścicielowi działki sąsiedniej nie przysługuje prawo do wszczęcia postępowania w sprawie podziału nieruchomości, to inną jednak kwestią jest status właściciela działki sąsiadującej w sytuacji, gdy w wyniku podziału nieruchomości sąsiedniej i utworzenia nowych działek, podziałowi nieruchomości towarzyszy cel zapewnienia tworzonym działkom dostępu do drogi publicznej czy też utworzenia drogi wewnętrznej prowadzącej do drogi publicznej. Pozbawienie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością, która podlega podziałowi, możliwości ochrony ich praw właścicielskich byłoby w takich warunkach pozbawieniem ich konstytucyjnej ochrony. W postępowaniu podziałowym właścicielom działek sąsiadujących przysługują więc prawa strony w takim zakresie, w jakim organ dokonujący podziału ingeruje swoim działaniem w wykonywanie przez nich prawa własności. Właściciel nieruchomości sąsiedniej ma w takich warunkach interes prawny, wynikający z art. 140 i art. 144 k.c., do uczestniczenia jako strona w postępowaniu dotyczącym podziału nieruchomości sąsiedniej, w wyniku którego mogą zostać wydane rozstrzygnięcia kształtujące stosunki na jego nieruchomości, tj. wpływające na sposób wykonywania prawa własności tej nieruchomości, w tym sposób korzystania z nieruchomości (wyrok NSA z 20.5.2021 r., I OSK 2508/18).

Zatem dopiero taka sytuacja, w której podział nieruchomości sąsiedniej miałby wpływ na wykonywanie prawa własności nieruchomości sąsiednich może skutkować uznaniem właścicieli tychże nieruchomości za strony postępowania podziałowego. Będą to jednak sytuacje szczególne i wymagające analizy okoliczności konkretnego postępowania.

Pytanie 3: Czy wójt może wydać decyzję o podział nieruchomości stanowiącej własność gminy?

Odpowiedź: Tak, jest to dopuszczalne. Zgodnie z art. 97 ust. 3 pkt 2 u.g.n., podziału nieruchomości można dokonać z urzędu, jeżeli nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Uzasadnienie: Jak wskazuje się w orzecznictwie: Z urzędu podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli dana nieruchomość lub jej część jest niezbędna do realizacji celów publicznych albo gdy nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste. Stroną postępowania podziałowego jest zawsze właściciel przedmiotowej nieruchomości. Postępowanie o podział nieruchomości stanowiącej własność gminy toczy się wyłącznie z udziałem właściciela nieruchomości, z wyłączeniem innych stron (por. wyrok WSA w Poznaniu z 5.12.2018 r., IV SA/Po 1247/17).

Zgodnie z art. 96 ust. 1 u.g.n., podziału nieruchomości dokonuje się na podstawie decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej podział. W przypadku podziału nieruchomości przeprowadzanej „z urzędu” i stanowiącej własność gminy, stroną tego postępowania będzie jedynie gmina, natomiast organem właściwym do wydania decyzji zatwierdzającej podział byłby wójt (i odpowiednio burmistrz, prezydent) tej gminy. W takiej sytuacji wójt w istocie wydaje decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości we własnej gminie. Taka sytuacja nie uzasadnia jednak przekazania sprawy do organu wyższego stopnia, bowiem nie zachodzą przesłanki wyłączenia pracownika i organu, określone w k.p.a. W orzecznictwie powszechnie dopuszcza się możliwość załatwienia sprawy przez organ gminy (wójta) w sytuacji, gdy stroną postępowania jest ta gmina (por. wyrok WSA w Poznaniu z 29.4.2005 r., II SA/Po 1177/03).

SKO we Wrocławiu w postanowieniu z 23.4.2009 r., SKO 4124/4/09 trafnie wyjaśniło, że w takim postępowaniu gmina, poprzez wójta (burmistrza czy prezydenta miasta), występuje zarówno w roli organu dysponującego określonym władztwem administracyjnym (*imperium*), realizującego określone zadania publiczne, jak i podmiotu stosunku cywilnoprawnego, dla którego decyzja ma znaczenie, ale wobec braku możliwości zastosowania przesłanek wyłączenia pracownika organu administracji publicznej do instytucji wyłączenia organu administracji publicznej, a ściślej osoby pełniącej jego funkcję, wójt (burmistrz, prezydent miasta) nie podlega wyłączeniu od udziału w postępowaniu.

Pytanie 4: Czy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości jest decyzją związaną czy uznaniową? W konsekwencji: czy decyzją taką można zmienić?

Odpowiedź: Decyzja podziałowa jest decyzją związaną. Nie podlega zmianie w trybie art. 154 i art. 155 k.p.a.

Uzasadnienie: Decyzja o podziale nieruchomości nie ma charakteru uznaniowego, co oznacza, że jeżeli z wnioskiem o zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości występuje właściciel lub użytkownik wieczysty, a proponowany podział jest w zasadzie zgodny z planem zagospodarowania przestrzennego, to organ nie może odmówić jego zatwierdzenia (wyrok WSA w Opolu z 17.7.2018 r., II SA/Op 146/18).

Decyzja o podziale nieruchomości jeżeli jest niesprzeczna z przepisami odrębnymi albo zgodna z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i jednocześnie proponowany podział odpowiada warunkom wynikającym z art. 93 ust. 2a oraz ust. 3 u.g.n., to wówczas organ jest związany treścią przedłożonych dokumentów oraz przepisów i nie może odmówić zatwierdzenia takiej decyzji.

Uznanie decyzji podziałowych za decyzje związane ma konsekwencje m.in. w zakresie możliwości zastosowania wobec takich decyzji trybów przewidzianych w art. 154 i 155 k.p.a. Problem ten rozstrzygał NSA w wyroku z 19.1.2011 r., I OSK 411/10, wskazując, że podstawowym powodem uniemożliwiającym zastosowanie w rozpoznawanej sprawie art. 154 § 1 k.p.a. jest okoliczność, że tryby uchylecia lub zmiany decyzji z art. 154 i 155 k.p.a. nie mogą być stosowane w odniesieniu do tzw. decyzji administracyjnych związanych, a jedynie w stosunku do decyzji opartych na konstrukcji tzw. uznania administracyjnego.

Chodzi tutaj o decyzje, w stosunku do których kompetencje organu administracji publicznej do kształtowania rozstrzygnięcia sprawy określono według oceny celowości, dokonywanej na podstawie i w granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Z takimi decyzjami mamy do czynienia tam, gdzie ustawodawca formułując przepis stanowiący podstawę prawną do wydania decyzji użył wyrażenia „organ może”, co w konsekwencji oznacza, że właśnie uznaniu organu powierzono rozważenie wszelkich okoliczności sprawy i dokonanie wyboru treści rozstrzygnięcia mieszczącego się w granicach określonych przepisem, ale opartej na zasadzie celowości. Do takich decyzji niewątpliwie nie należy decyzja zatwierdzająca projekt podziału działki.

Ponadto NSA wskazał, że konstrukcja art. 154 k.p.a. powoduje, że nie można w nim upatrywać środka zmierzającego do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, niejako „w kolejnej instancji”. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 154 k.p.a. jest bowiem samodzielnym postępowaniem administracyjnym, a jego celem jest jedynie ustalenie, czy zachodzą przesłanki do uchylecia lub zmiany decyzji ostatecznej określone w tym przepisie. Decyzja wydana na podstawie art. 154 k.p.a. może dotyczyć wyłącznie kwestii rozstrzygniętych decyzją ostateczną organu, to jest decyzją, której dotyczy postępowanie o zmianę lub uchylecie, nie zaś kwestii nowych.

Pytanie 5: Czy burmistrz może odmówić podziału nieruchomości w sytuacji, gdy wcześniej pozytywnie zaopiniował ten podział?

Odpowiedź: Aktualne orzecznictwo potwierdza, iż burmistrz jest związany opinią co do projektu podziału i nie może wydać decyzji podziałowej z taką opinią sprzeczną.

Uzasadnienie: Ten problem rozstrzygnął NSA w wyroku z 26.11.2021 r., I OSK 703/21. NSA wskazał, że postanowienia podejmowane w trybie art. 93 ust. 4 u.g.n. są częścią (etapem) postępowania administracyjnego o zatwierdzenie podziału nieruchomości. Pogląd ten jest szeroko prezentowany w orzecznictwie (por. np. wyroki: NSA z 17.9 2015 r., I OSK 16/14, NSA z 10.8.2020 r., I OSK 143/20) i zbieżny z zachowującą aktualność uchwałą składu pięciu sędziów z 1.3.1999 r., OPK 1/99 wyjaśniającą charakter postanowienia opiniującego, o którym mowa w art. 93 ust. 4 u.g.n. NSA stwierdził w uzasadnieniu tej uchwały, że to, że w art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n. zostało przyjęte unormowanie, iż wskazany organ opiniuje proponowany podział nieruchomości, wyrażając opinię w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, nie oznacza samo przez się, że następuje to w odrębnej sprawie administracyjnej, poza postępowaniem o podział nieruchomości, której przedmiotem jest wyłącznie uzyskanie opinii co do proponowanego podziału. Niesprzeczność proponowanego podziału nieruchomości z przepisami odrębnymi stwierdza się w drodze postanowienia, od którego przysługuje zażalenie. Zwrócenia uwagi wymaga, że w ww. uchwale NSA stwierdził jednocześnie, że skoro (zaś) opinię, o której mowa w art. 93 ust. 4 i 5 u.g.n. wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta i ten sam organ jest właściwy do wydania decyzji w sprawie o podział nieruchomości, to nie może być stosowany przepis art. 106 k.p.a.

Dalej, w ocenie NSA, z uwagi na fakt, że organem opiniodawczym jest organ tożsamy z organem wydającym decyzję o zatwierdzeniu podziału nieruchomości, racjonalne względy nie pozwalają przyjąć, aby organ ten nie był związany wydaną przez siebie opinią i negocjował ją następnie w ramach tego samego postępowania. Przedmiotem opinii jest więc – w ujęciu materialnoprawnym – proponowany podział przedstawiony w dokumencie będącym wstępnym projektem podziału nieruchomości. Wstępny projekt podziału jest więc – w ujęciu formalnoprawnym – dowodowym elementem procedury podziałowej (zob. J. Jaworski/A. Prusaczyk, A. Tułodziecki/M. Wolanin Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, Wyd. C.H. Beck, 2020, s. 487, nb 33).

Postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu podziału nieruchomości ma więc niewątpliwie charakter dwuetapowy. W pierwszym etapie ocenie organu podlega projekt podziału, a postanowienie określające zgodność planowego podziału determinuje dalszy tok postępowania. U.g.n. wprowadza bezwzględny wymóg wyrażenia opinii w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Możliwość poddania tego postanowienia kontroli instancyjnej organu, a ostatecznie kontroli sądowej przekonuje, że ostateczność postanowienia nie pozostaje bez znaczenia dla dalszego toku postępowania podziałowego. Postanowienie to jest dla organu wiążące (por. wyrok NSA z 19.4.2017 r., I OSK 1795/15).

W przypadku wniesienia zażalenia na postanowienie, o którym mowa w art. 93 ust. 5 u.g.n. organ nie powinien wydawać decyzji w sprawie podziału nieruchomości do czasu jego rozpatrzenia. Z wyraźniej woli ustawodawcy, dopiero po uzyskaniu postanowienia aprobującego projekt podziału, dopuszczalny jest drugi etap postępowania, w którym może dojść, przy spełnieniu warunków procedury podziałowej, do zatwierdzenia projektu podziału w drodze decyzji. Jak wskazuje się w orzecznictwie, pozytywna opinia stanowi bowiem podstawę do opracowania projektu podziału nieruchomości.

Pytanie 6: Czy na podstawie art. 95 ust. 7 u.g.n. w jednej decyzji podziałowej może dojść do wydzielenia więcej niż jednej działki budowlanej?

Odpowiedź: Tak, choć literalne brzmienie przepisu na to nie wskazuje.

Uzasadnienie: Przepis art. 95 ust. 7 u.g.n. stanowi, że niezależnie od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, podział nieruchomości może nastąpić w celu wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego.

Wydzielenie działki budowlanej, na podstawie art. 95 pkt 7 u.g.n., jest procedowane, gdy dla korzystania z posadowionego na konkretnej działce budynku nie jest konieczne korzystanie z całej powierzchni działki. Odczytując literalnie powyżej przywołany przepis należałoby dojść do wniosku, iż stanowi on upoważnienie do wydzielenia jednej działki gruntu, jednak w praktyce wnioski składane o podział nieruchomości w oparciu o art. 95 ust. 7 u.g.n. dotyczą wielu działek. Problem ten został rozstrzygnięty w orzecznictwie i doktrynie.

Zgodnie z wyrokiem NSA z 3.9.2021 r., I OSK 2632/20: użycie liczby pojedynczej w ww. przepisie powinno być odczytywane jako dopuszczalność wydzielenia przynajmniej jednej działki gruntu dla osiągnięcia celu określonego w tym przepisie i drugiej działki gruntu, jako reszty areatu dzielonej nieruchomości, która nie musi, ale może spełniać kryteria działki budowlanej.

Zgodzić się trzeba z NSA, który w wyroku z 9.12.2016 r., I OSK 451/13 stwierdził, że art. 95 pkt 7 u.g.n. obejmuje również sytuację, w której ma dojść do wydzielenia więcej niż jednej działki budowlanej, gdyż inne rozumienie tego przepisu byłoby nielogiczne i skutkowało koniecznością wydawania wielu odrębnych decyzji podziałowych w przypadku żądania obejmującego wydzielenie kilku działek z jednej nieruchomości. Odczytanie go jako przepisu zezwalającego na zastosowanie owego wyjątku tylko jednokrotnie w odniesieniu do jednej nieruchomości, nie ma uzasadnienia prawnego i byłoby sprzeczne z celem przepisu. Użyta forma wyrażenia „wydzielenie działki” jest tylko sformułowaniem językowym, którego niepodobna odczytywać literalnie. Podobnie WSA w Białymstoku w wyroku z 10.5.2016 r., II SA/Bk 234/16, uznał, że wykładnia art. 95 pkt 7 u.g.n. nie może prowadzić do wniosku, że w wyniku podziału może powstać tylko jedna działka budowlana, a jeśli powstaną dwie to wyklucza to możliwość zastosowania tej regulacji.

Takie rozumienie tego przepisu niweczy bowiem cel i sens tej regulacji (zob. również: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki i M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz, Wydanie 7, Wyd. CH. Beck Warszawa 2021, s. 446 i n.). Powstanie przy tym tej ostatniej działki nie jest oczywiście celem podziału, określonego w art. 95 ust. 7 u.g.n., ale jest to po prostu jego konsekwencja (NSA z 16.10.2013 r., I OSK 1027/12).

Pytanie 7: Jakie są skutki podziału działki położonej w układzie architektonicznym objętym decyzją konserwatora zabytków bez złożenia w postępowaniu pozwolenia konserwatorskiego?

Odpowiedź: Decyzja podziałowa wydana bez uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków rażąco narusza prawo, zatem w konsekwencji może zostać uznana za nieważną na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 96 ust. 1a u.g.n. w odniesieniu do nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości, wydaje się po uzyskaniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podział tej nieruchomości. Jednocześnie w art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z. wskazano, iż pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga dokonywanie podziału zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru. Ponadto w art. 97 ust. 1a pkt 3a u.g.n. wskazano, że do wniosku o podział nieruchomości należy załączyć pozwolenie, o którym mowa w art. 96 ust. 1a u.g.n., w przypadku nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków. Nietożączenie przedmiotowego pozwolenia do wniosku należy zatem potraktować jako brak formalny wniosku, którego uzupełnienie może nastąpić w trybie art. 64 § 2 k.p.a.

W konsekwencji stwierdzenie braku kompletności wniosku o podział skutkuje uznaniem braku bezczynności organu pierwszej instancji w rozstrzygnięciu sprawy. Wniosek należy pozostawić bez rozpatrzenia. Jeżeli brak ten zostanie stwierdzony na dalszym etapie postępowania, to stanowi to przeszkodę do wydania merytorycznej decyzji podziałowej.

NSA w wyroku z 16.4.2020 r., I OSK 807/19, podkreślił, że dopiero udzielenie pozwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków czyni możliwym wydanie przez organ podziałowy postanowienia opiniującego proponowany podział nieruchomości. Zatem wydanie decyzji przez organ bez uprzednio wydanej decyzji wojewódzkiego konserwatora zabytków o pozwoleniu na podział tej nieruchomości, decyduje o tym, że taka decyzja rażąco narusza prawo (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 96 ust. 1a u.g. i art. 36 ust. 1 pkt 8 u.o.z.). NSA wskazał również, że konieczność uzyskania pozwolenia ma służyć ograniczaniu rozdrabniania nieruchomości zabytkowych. Zadaniem organów ochrony zabytków jest zapobieganie wszelkim działaniom, które mogłyby utrudnić utrzymanie zabytkowego terenu w jego pierwotnym układzie przestrzenno-architektonicznym, uniemożliwić jego zachowanie czy spowodować obniżenie lub utratę jego zabytkowych walorów (wyrok WSA w Warszawie z 15.12.2006 r. I SA/Wa 1572/06, aprobowany przez J. Sługockiego, Opieka nad zabytkiem nieruchomym. Problemy administracyjnoprawne, Rozdział IV. 3, Wolters Kluwer 2017).

Także w wyroku z 23.2.2022 r., II OSK 563/19, NSA podkreślił cel takiej regulacji: Wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości wpisanej do rejestru zabytków dokonuje się po udzieleniu pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na podział tej nieruchomości. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, organ konserwatorski może odmówić wydania pozwolenia na podział nieruchomości zabytkowej, gdy w jego ocenie podział ten wpłynąłby negatywnie na zachowane historyczne wartości przestrzenne czy architektoniczne chronionego obszaru i takie stanowisko zostanie przez organ prawidłowo uzasadnione. Sam fakt, że ustawodawca przewidział taką normę kompetencyjną dla organu nadzoru konserwatorskiego świadczy o tym, że uznał, iż podział geodezyjny nieruchomości może stanowić zagrożenie dla zabytku.

Pytanie 8: Czy gmina może z urzędu wszcząć postępowanie w sprawie podziału nieruchomości prywatnej?

Odpowiedź: Może, ale tylko w przypadkach określonych w ustawie.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 97 ust. 3 u.g.n. podział nieruchomości można dokonać z urzędu, jeżeli: 1) jest on niezbędny do realizacji celów publicznych; 2) nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Wszczęcie postępowania podziałowego z urzędu oraz następnie wydanie decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości prywatnej jest wyrazem władztwa publicznego skierowanego wobec prawa własności i prawa użytkowania wieczystego nieruchomości. Władztwo takie może być stosowane tylko w przypadkach określonych w drodze ustawy.

Wobec nieruchomości prywatnych prowadzone będą zatem postępowania podziałowe w celu realizacji celów publicznych określonych w art. 6 u.g.n., czyli np.:

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- wydzielanie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie.

Tu należy zaznaczyć, że obszar konieczny do wydzielenia z danej nieruchomości dla realizacji celu publicznego musi być określony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Postępowania podziałowe toczą się wg reguł wynikających z k.p.a., zatem organ prowadzący postępowanie zobowiązany jest m.in. do zawiadomienia o wszczęciu postępowania podziałowego z urzędu wszystkich stron tego postępowania, zgodnie z art. 61 § 4 k.p.a., tj. właścicieli i użytkowników wieczystych dzielonej nieruchomości, zapewnienia stronom możliwości czynnego udziału w postępowaniu oraz dostępu do dokumentów zebranych w aktach sprawy.

Koszty postępowania podziałowego w przypadku wszczęcia postępowania z urzędu – co do zasady – ponosić będzie organ wydający decyzję. Natomiast w przypadku postępowań podziałowych wszczynanych z urzędu w celu wydzielenia części nieruchomości niezbędnej dla realizacji celów publicznych koszty takiego podziału może również ponieść podmiot, który będzie realizował dany cel publiczny (art. 97 ust. 6 u.g.n.).

Pytanie 9: Kiedy powinna zostać ustalona wysokość odszkodowania za nieruchomości wydzieloną pod drogę publiczną na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n.?

Odpowiedź: W aktualnym orzecznictwie dopuszcza się aby wysokość odszkodowania została uzgodniona między właścicielem nieruchomości a właściwym organem jeszcze przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 98 ust. 3 u.g.n. za działki gruntu, wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości.

Przy podziale nieruchomości na podstawie art. 98 ust. 1 u.g.n., prawo własności wydzielonej działki gruntu przechodzi na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z chwilą kiedy decyzja o podziale nieruchomości stała się ostateczna. Stąd też koniecznym jest ustalenie i wypłata stosownego odszkodowania dotychczasowemu właścicielowi tej nieruchomości.

W aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych odnaleźć możemy dwa stanowiska co do terminu, w którym przedmiotowe odszkodowanie może zostać ustalone. Pierwszy z poglądów wskazuje na dopuszczalność ustalania wysokości odszkodowania dopiero w chwili, gdy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości posiada już walor ostateczności. Tak wskazał m.in. NSA w wyroku z 15.7.2020r., I OSK 2896/19: co do zasady istnieje możliwość zrzeczenia się roszczenia o odszkodowanie za grunty wydzielone pod drogi publiczne. Jednakże może to nastąpić dopiero wtedy, gdy takie roszczenie powstaje, tj. po przejściu z mocy prawa danej nieruchomości na własność gminy i w ramach uzgodnień przewidzianych w art. 98 ust. 3 u.g.n. Tak zatem w sytuacji, gdy został dokonany podział nieruchomości, a decyzja o podziale stała się ostateczna dopuszczalne jest dokonanie przez właścicieli nieruchomości darowizny nieruchomości przeznaczonej pod drogę – przy czym darowizna taka może oznaczać, że darczyńca zrzeka się odszkodowania za drogę.

Aktualnie przeważa jednak pogląd, zapoczątkowany wyrokiem NSA z 30.10.2018 r., I OSK 31/17, w którym wskazano, że wysokość odszkodowania może być uzgodniona między właścicielem nieruchomości a właściwym organem przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. W uzasadnieniu wskazanego wyroku NSA podzielił stanowisko wyrażone przez SN (wyrok z 18.1.2018 r., V CSK 261/17), że wysokość odszkodowania za nieruchomości wydzieloną pod drogę publiczną mogła być bowiem (a nieraz wręcz powinna być) uzgodniona przez zainteresowane strony przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna. Takie stanowisko opiera się na argumentach interpretacyjnych wykładni językowej, nie jest przy tym wyraźnie sprzeczne z dyrektywami systemowymi czy funkcjonalnymi. Żaden przepis u.g.n. nie określa dopuszczalnego momentu rozpoczęcia rokowań (uzgodnień). Nie może budzić też wątpliwości, że do oceny skuteczności uzgodnień, o których mowa w art. 98 ust. 3 u.g.n. muszą mieć zastosowanie regulacje właściwe prawu cywilnemu. Skoro więc strona właściciel nieruchomości, złożyła oświadczenie woli o rezygnacji z odszkodowania, bądź zawarła umowę w kwestii dotyczącej odszkodowania za nieruchomości, to ocena ważności i skuteczności złożonego oświadczenia woli, bądź zawartej umowy, w tym warunki, jakie ona winna spełniać i ustalenie treści stosunku prawnego, jaki umowa ta między stronami tworzy, należy do środków prawnych dochodzonych w drodze cywilnej (por. m.in. wyrok NSA z 28.5.2021 r., I OSK 2933/20, wyrok NSA z 13.1.2023 r., I OSK 2796/19).

Pytanie 10: Czy zawieszenie postępowania podziałowego w związku z wszczętą procedurą planistyczną, na podstawie art. 94 ust. 2 u.g.n., jest obligatoryjne?

Odpowiedź: Tak, organ jest zobowiązany do zawieszenia postępowania w sytuacji przewidzianej w tym przepisie.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 94 ust. 2 u.g.n. jeżeli nieruchomości, której dotyczy wniosek o podział, położona jest na obszarze nie objętym planem miejscowym i wprowadzenie planu miejscowego na tym obszarze nie jest obligatoryjne, a wniosek ten został złożony po upływie 6 miesięcy, licząc od dnia podjęcia przez gminę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, postępowanie w sprawie podziału nieruchomości zawiesza się do czasu uchwalenia planu miejscowego, jednak nie dłużej niż na okres 6 miesięcy, licząc od dnia złożenia wniosku o podział.

Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania plan miejscowy nie zostanie uchwalony, organ może zatwierdzić podział nieruchomości jeżeli nie jest sprzeczny z przepisami odrębnymi, albo jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Zatem w sytuacji w której toczą się już prace planistyczne dotyczące planu miejscowego dla obszaru, który nie jest objęty dotychczas takim planem, a na obszarze tym położona jest nieruchomość, której dotyczy wniosek o podział, organ nie ma innej możliwości niż zawieszenie postępowania. Nawet w sytuacji w której organ wie, że ta procedura planistycznie nie zakończy się w terminie 6 miesięcy, czyli obligatoryjnego okresu zawieszenia.

Zauważyć należy, iż w sytuacji gdy nieruchomość położona jest na obszarze na którym obowiązują już plan miejscowy, a aktualnie toczy się procedura uchylecia nowego planu, nie zachodzi konieczność zawieszenia postępowania podziałowego. Wynika to z tego, że w chwili podjęcia uchwały przez radę gminy o procedowaniu nowego planu, dotychczasowy nie przestaje obowiązywać.

Jak wskazał WSA w Poznaniu w wyroku z 2.6.2011 r., IV SA/Po 178/11: sformułowanie pkt 2 ust. 2 art. 94 u.g.n. nie pozostawia organowi jakiegokolwiek swobody i zawieszenie postępowania, w sytuacji tam opisanej jest obligatoryjne. Ponadto WSA zauważył, że z wykładni językowej art. 94 ust. 2 u.g.n. wynika, że „nie dłużej niż na okres 6 miesięcy” oznacza, iż maksymalnie zawieszenie postępowania może wynosić 6 miesięcy, ale może trwać krócej, o ile plan miejscowy wejdzie życie np. po upływie 4 miesięcy. Okres zawieszenia oczywiście liczy się od dnia złożenia wniosku przez stronę. Organ nie ma przy tym obowiązku ustalać na ile miesięcy zawiesza postępowanie, gdyż nie wynika to z powołanego przepisu. Ponadto art. 94 ust. 2 u.g.n. znajduje zastosowanie właśnie wtedy, gdy wnioskodawca ubiega się o dokonanie podziału zgodnie z posiadaną decyzją WZ w okolicznościach opisanych w tym przepisie. Ustalenia decyzji WZ są kryterium dopuszczalności proponowanego podziału. Fakt jednak posiadania tej decyzji nie zwalnia organu z rygoru zawieszenia postępowania, gdy prace planistyczne są stosunkowo zaawansowane, co jak się wydaje, jest wyrazem preferencji ustawodawcy dla kryteriów wynikających z planów miejscowego zagospodarowania przestrzennego.

2

DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY

advokat Aneta Fornalik, MPA
radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA
radca prawny Agata Wencel-Socha



Pytanie 1: Czy określenie dobrego sąsiedztwa dla nowej zabudowy dokonywane jest tylko z uwzględnieniem zabudowy dostępnej z jednej, „tej samej” drogi?

Odpowiedź: Nie, określenie wskazane w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. należy rozumieć szerzej – działka sąsiednia to nie tylko działka bezpośrednio przyległa do terenu planowanej inwestycji. Konieczne jest uwzględnienie parametrów zabudowy istniejącej w całym wyznaczonym obszarze analizowanym.

Uzasadnienie: Pojęcia „działki sąsiedniej” nie należy zawężać tylko do działki mającej bezpośrednią styczność („przylegającej”) do działki, na której ma powstać planowana inwestycja, lecz odnosić je do każdej nieruchomości znajdującej się w obszarze wyznaczonym wokół działki inwestycyjnej, tworzącym urbanistyczną całość. W tym przypadku chodzi bowiem o sąsiedztwo urbanistyczne (funkcjonalne), którego nie sposób utożsamiać wyłącznie ze wspólną granicą. W art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. mowa jest nie o działkach bezpośrednio sąsiadujących z działką objętą wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, ale o działkach „dostępnych z tej samej drogi publicznej”. Pod tym zaś pojęciem – „działki dostępnej z tej samej drogi publicznej” – uwzględniając wykładnię funkcjonalną odnośnych przepisów u.p.z.p. oraz definicję legalną „dostępu do drogi publicznej” zawartą w art. 2 pkt 14 u.p.z.p., należy rozumieć zasadniczo wszystkie działki znajdujące się w obszarze analizowanym.

Ustalanie warunków zabudowy wyłącznie na podstawie sposobu zagospodarowania działek bezpośrednio sąsiadujących i przy wąskim interpretowaniu pojęcia „dostępności z tej samej drogi publicznej” byłoby w dalszej perspektywie zgubne dla porządku przestrzennego. Nie uwzględniałoby bowiem tego, że inne są wymogi tadu urbanistycznego na terenach zwartej zabudowy miejskiej, a inne na terenach wiejskich, tudzież na innych terenach o zabudowie rozproszonej. Poza tym za szerokim rozumieniem pojęcia „działki sąsiedniej” przemawia także ochrona prawa własności, jak i deklarowana w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. zasada wolności zagospodarowania terenu. Na tym tle pojęcie „działki sąsiedniej” winno być interpretowane funkcjonalnie. Jeśli zatem działka, na której jest planowana inwestycja, znajduje się w dość bliskiej (pod względem urbanistycznym) odległości od zabudowy porównywalnej, nie ma przeciwwskazań do wydania decyzji pozytywnej dla wnioskodawcy (tak: WSA w Poznaniu w wyroku z 18.2.2021 r., IV SA/Po 1218/20).

Do wydania decyzji o warunkach zabudowy niezbędne jest, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Pojęcia działki sąsiedniej nie można ograniczać tylko do działek zlokalizowanych przy tej samej drodze publicznej. Pojęcie to należy odnosić do nieruchomości, czy też terenów położonych w okolicy i tworzących pewną całość. Przez pojęcie „działka sąsiednia” należy rozumieć nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącym pewną urbanistyczną całość. Oznacza to, że ocena funkcji nowej inwestycji musi być dokonywana z uwzględnieniem nie tylko działek fizycznie przyległych, ale również działek nieposiadających z nią fizycznej granicy, ale znajdujących się w ramach jednego obszaru stanowiącego całość pod względem urbanistycznym (tak NSA w wyroku z 23.4.2020 r., II OSK 697/19).

Pytanie 2: Czy w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy można przeprowadzić mediację?

Odpowiedź: Sprawy o wydanie decyzji o warunkach zabudowy są sprawami, w których możliwe jest przeprowadzenie mediacji i określenie w oparciu o nią treści rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie: W porządku prawnym możliwość rozstrzygnięcia sprawy w drodze mediacji istnieje od 1.6.2017 r., kiedy do k.p.a. wprowadzono art. 96a i n. Szereg wątpliwości budzi jednak to, jaka sprawa może być rozstrzygnięta z zastosowaniem instytucji mediacji. W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy (art. 96a § 1 k.p.a.). Celem mediacji jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody (art. 96a § 3 k.p.a.).

Liczne zalety mediacji powinny wpływać na efektywność postępowania administracyjnego i skłaniać organy administracji do mediowania spraw, które się do tego nadają, jednak (...) instytucja ta wciąż nie cieszy się popularnością wśród urzędników oraz społeczeństwa. Przyczyn powyższego upatrywać należy m.in. w rozwiązaniach ustawowych regulujących mediację. Barierej prawną stanowią tu w szczególności nieprecyzyjne przesłanki dopuszczalności mediacji (...) (tak: Olga Ferenc-Pierzyńska, Mediacja w postępowaniu administracyjnym to nadal „nowa” instytucja, ADR 2021, Nr 2, s. 17, Legalis/el.).

Dopuszczalność przeprowadzenia mediacji w sprawie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy potwierdzał m.in. WSA w Poznaniu w wyroku z 23.10.2019 r., II SA/Po 699/19. Wskazał, że w toczącej się od lat sprawie w przedmiocie warunków zabudowy, której istota dotyczy przecież ułożenia dogodnych stosunków pomiędzy sąsiadami, z których jeden ma prawo do zabudowy, a drugi oczekuje poszanowania jego prywatności czy komfortu zamieszkania, mediacja może pozwolić na osiągnięcie przez obie strony satysfakcjonującego rozstrzygnięcia, a uniknąć długotrwałego sporu odnoszącego się do kwestii szczegółowych i w gruncie rzeczy dla stron drugorzędnych, jak np. sposobu przeprowadzenia analizy urbanistycznej i tym podobnych. W sprawie tej Sąd uchylając decyzję organu I i II instancji, wskazał organowi, jak i zasugerował stronom, aby w ponownie prowadzonym postępowaniu zainicjować próbę mediacji pomiędzy inwestorem a stroną postępowania w trybie art. 13 k.p.a. i art. 96a i n. k.p.a. Zdaniem składu orzekającego kontrolowana sprawa była akademickim wręcz przykładem sprawy, gdzie możliwe jest „dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa” (art. 96a § 3 k.p.a.). Dysponentem sprawy jest inwestor i może on dostosować określone elementy swojego zamierzenia do oczekiwań sąsiada. Z kolei strona-sąsiad może zostać skłoniony do ustępstw w zakresie innych, np. bardziej oddalonych od jego budynku, części inwestycji, a w rezultacie przystać na określone ugodowe rozwiązanie sprawy i nie kwestionować dalszych rozstrzygnięć.

R. Suwaj (Mediacja jako forma załatwiania spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy [w:] T. Bąkowski (red.), Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy, Gdańska 2022, s. 223) zwraca uwagę, że mediacja z organem może mieć miejsce w określonym momencie proceduralnym, jakim jest sporządzenie analizy urbanistyczno-architektonicznej, co wypełnia znamiona zaistnienia „sporu” pomiędzy organem a wnioskodawcą. Mediacja daje także możliwość swobodnego przedstawienia stanowiska organu co do kierunków polityki urbanistycznej i architektonicznej gminy. Ponadto mediacja z organem daje też możliwość zasugerowania inwestorowi kierunku i kształtu potencjalnej przyszłej modyfikacji treści wniosku, które mieszczą się w granicach polityki gminy, w odróżnieniu od konstrukcji procesowej przewidzianej w art. 79a k.p.a., która nie daje takiej możliwości organowi.

Pytanie 3: Czy można wstrzymać wykonanie decyzji o warunkach zabudowy?

Odpowiedź: Sądy administracyjne opowiadają się w większości co do braku możliwości wstrzymania wykonania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na charakter prawny tych decyzji.

Uzasadnienie: Za WSA w Warszawie i wyrokiem z 21.9.2022 r., VII SA/Wa 1344/22 wskazać należy, że w orzecznictwie sądoadministracyjnym zarysowała się rozbieżność poglądów dotyczących możliwości wstrzymania – w oparciu o art. 152 § 1 k.p.a. (czyli w ramach postępowania wznowieniowego) – decyzji o takim charakterze, jak decyzja o warunkach zabudowy.

W przypadku pierwszego z nich wskazuje się, że charakter prawny decyzji nie ma wpływu na ocenę przesłanek, o których mowa w art. 152 § 1 k.p.a. Poza tym, skoro brak w nim zapisu – jak w art. 61 § 3 P.p.s.a. – o możliwości spowodowania znacznej szkody lub trudnych do odwrócenia skutków, które mogą być wywołane wykonaniem decyzji, to nie można utożsamiać pojęcia wykonalności na gruncie tych dwóch regulacji. Stąd uznaje się, że zawarte w art. 152 k.p.a. rozstrzygnięcie może zostać wydane również odnośnie decyzji ustalającej warunki zabudowy, albowiem jest to decyzja, której wykonanie polega na wykorzystaniu jej do uzyskania pozwolenia na budowę (zob. wyrok WSA w Kielcach z 28.6.2017 r., II SA/Ke 310/17 wraz z przywołanym tam orzecznictwem, por. też wyrok WSA w Olsztynie z 12.3.2020 r., II SA/OI 13/20).

W judykaturze prezentowane jest także stanowisko odmienne. WSA w Kielcach w wyroku z 1.12.2021 r., II SA/Ke 800/21 dostrzegł, że prawdą jest, iż przepis art. 152 § 1 k.p.a. nie wskazuje wprost rodzaju decyzji, której wykonanie może podlegać wstrzymaniu. Niemniej Sąd ten stanął na stanowisku, że z uwagi na fakt, iż przepis ten dotyczy właśnie wstrzymania wykonania decyzji, a wstrzymanie wykonania może dotyczyć tylko takich aktów, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania, wstrzymanie wykonalności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest bezprzedmiotowe, nie wynika z niej bowiem żadne prawo ani obowiązek, które dałyby się wykonać – tak by zostały spełnione przesłanki art. 152 § 1 k.p.a. Przez pojęcie wykonania aktu administracyjnego należy rozumieć spowodowanie w sposób dobrowolny lub doprowadzenie w trybie egzekucji do takiego stanu rzeczy, który jest zgodny z rozstrzygnięciem zawartym w tym akcie. Wstrzymanie wykonania dotyczy zatem sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne.

Za tym drugim stanowiskiem opowiedział się WSA w Warszawie w przywołanym na początku wyroku. Wskazał, że choć rzeczywiście art. 152 k.p.a. nie określa rodzaju decyzji, których wykonalność może na jego podstawie zostać wstrzymana, a zarazem nie statuuje takich przesłanek wstrzymania wykonalności decyzji, jak czyni to art. 61 § 3 P.p.s.a., to jednak nie może budzić wątpliwości fakt, że co do zasady wstrzymaniem wykonania można objąć tylko takie akty lub czynności, które nadają się do wykonania i wymagają wykonania. Nie każdy akt administracyjny można zakwalifikować do wykonania, a więc nie każdy będzie wymagał wykonania. Przymiotu wykonalności nie będą miały akty odmawiające stwierdzenia lub przyznania określonych praw lub obowiązków albo akty, które nie wywołują określonych skutków materialnoprawnych. Już z charakteru decyzji ustalającej warunki zabudowy wynika, że jej wykonanie nie może być wstrzymane, ponieważ nie kreuje ona po stronie podmiotów żadnych praw i obowiązków nadających się do wykonania, a mogących podlegać egzekucji. Decyzja ta nie wywołuje żadnych skutków materialnych, a organy administracji publicznej nie mają możliwości użycia przymusu państwowego do doprowadzenia do stanu zgodnego z treścią zaskarżonej decyzji.

Pytanie 4: Czy można wydać decyzję o warunkach zabudowy dla części działki?

Odpowiedź: Tak. W świetle art. 52 ust. 2 pkt 1 i art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. dopuszczalne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do decyzji.

Uzasadnienie: Powyższe stanowisko zajął NSA w wyroku z 25.7.2023 r., II OSK 840/22. Wcześniej WSA w Łodzi w wyroku z 24.1.2023 r., II SA/Łd 729/22 wskazał, że w dotychczasowym orzecznictwie sądownoadministracyjnym, poprzedzającym nowelizację u.p.z.p. (nowelizacja z 17.9.2021 r. weszła w życie 3.1.2022 r.) nie było jednolitości, co do tego, czy ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, czy może do tej jej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana lub w inny sposób zagospodarowana. Według jednego poglądu prezentowanego m.in. w wyrokach NSA: z 11.12.2019 r., II OSK 260/18; z 5.9.2019 r., II OSK 2447/17; z 1.12.2020 r., II OSK 1955/20 ustalenie warunków zabudowy odnosiło się do działki objętej wnioskiem jako całości. Drugi pogląd dopuszczał wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze lub nieleśne, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do decyzji (por. wyroki NSA: z 24.5.2018 r., II OSK 1634/16; z 3.4.2020 r., II OSK 1693/19; z 19.2.2021 r., II OSK 2976/20).

Mając na uwadze nowelizację w stanie prawnym obowiązującym od 3.1.2022 r. nie ma już wątpliwości o słuszności drugiego ze wskazanych poglądów orzeczniczych.

Po pierwsze zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., mającym odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w odpowiedniej skali. Po wtóre użyte w treści przepisu art. 61 ust. 1 pkt 2, 3 i 4 u.p.z.p. sformułowanie „teren” nie zostało przez ustawodawcę dookreślone. W przepisie mowa jest o „terenie”, a nie o działce ewidencyjnej. Tym samym nie istnieją przeszkody formalne, aby odnieść je do wydzielonych części działek. Zatem treść tych przepisów nie wyklucza zatem ustalenia warunków zabudowy dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, jeśli nie narusza to odrębnych przepisów.

Ponadto trzeba wskazać, że na konieczność określenia granic terenu (a nie działki) objętego wnioskiem wskazuje wprost art. 52 ust. 2 pkt 1a u.p.z.p., dodany nowelizacją z 17.9.2021 r. Tak samo od 3.1.2022 r. § 4 ust. 1 rozporządzenia ws. warunków wskazuje, że obowiązującą linię nowej zabudowy na terenie objętym- wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich. Wcześniej przepis ten wskazywał na działkę objętą wnioskiem.

Pytanie 5: Kto określa gdzie znajduje się front działki inwestycyjnej i który fragment działki należy za ten front uznać?

Odpowiedź: To inwestor wnoszący o wydanie decyzji WZ określa parametry i cechy inwestycji, w tym front działki oraz miejsce, w którym będzie się odbywał wjazd na teren inwestycji. Ta część granicy działki musi przylegać do drogi publicznej lub wewnętrznej lub pasa służebności drogowej.

Uzasadnienie: Przedstawione zagadnienie jest istotne w odniesieniu do art. 61 ust. 5a u.p.z.p., którego brzmienie uległo zmianie po nowelizacji u.p.z.p., która weszła w życie 23.9.2023 r. Zgodnie z treścią tego przepisu: W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości równej trzykrotnej szerokości frontu terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m, i przeprowadza na nim analizę cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1 pkt 1a. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę.

Szerokość frontu terenu inwestycji ma szczególne znaczenie w tych przypadkach, w których organ przyjmuje obszar analizowany w minimalnej wielkości, czyli jako trzykrotność szerokości frontu terenu (dotyczy to głównie postępowań wszczętych do 23.9.2023 r., w których trzykrotność frontu działki była jedynie wielkością minimalną) – wówczas ta wielkość wyznacza wprost minimalny obszar analizowany. Przepis art. 61 ust. 5a zd. 2 u.p.z.p. wyraźnie stanowi, który fragment działki inwestycyjnej należy rozumieć jako front: jest to ta część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej, drogi wewnętrznej lub granicy działki obciążonej służebnością drogową, z której odbywa się główny wjazd na działkę. W brzmieniu u.p.z.p. do 23.9.2023 r. przepis ten nie wskazywał na służebność drogową, ale oczywistym było, że przypadek ten był ujmowany w ramach kategorii drogi wewnętrznej.

Frontem terenu może być ta część granicy działki inwestycyjnej, która przylega do drogi publicznej albo do drogi wewnętrznej. Oba przypadki są równorzędne w znaczeniu prawnym. Przyleganie do drogi publicznej czy drogi wewnętrznej dotyczy tej drogi, z której ma odbywać się zaplanowany wjazd na teren inwestycji. Frontem terenu nie musi być natomiast cała granica działki. Omawiany przepis wprost wskazuje na część takiej granicy. Oczywiście nie wyłącza to możliwości uznania za front terenu całości działki.

Omawiany przepis nie rozstrzyga wprost jedynie kwestii tego, kto jest uprawniony do określenia, z której działki będzie odbywał się wjazd na teren inwestycji. Ustalenie tej okoliczności będzie miało znaczenie dla przyjęcia, która działka jest przylegająca do terenu inwestycji i w związku z tym który fragment działki inwestycyjnej należy uznać za front terenu. Określenie frontu działki jest określeniem w zakresie całości inwestycji – należy zatem tylko i wyłącznie do inwestora. To inwestor decyduje o szlaku komunikacyjnym: O zakwalifikowaniu danej części działki jako frontu nie decyduje fizyczne „przyleganie” do drogi publicznej, lecz wybór przez inwestora szlaku komunikacyjnego, którym ma odbywać się dojazd do drogi publicznej, np. poprzez drogę wewnętrzną.” (tak: NSA w wyroku z 12.2.2020 r., II OSK 850/18).

Pytanie 6: Czy w dacie wydawania postanowienia uzgadniającego przez zarządcę drogi publicznej, do której przylega teren inwestycji, konieczne jest faktyczne istnienie tego zjazdu?

Odpowiedź: Wydanie decyzji WZ można uzależnić od spełnienia np. warunku wykonania zjazdu z nieruchomości. Organ uzgadniający nie może uzgodnić projektu decyzji WZ pod warunkiem, ale może – odmawiając uzgodnienia – wskazać, na jakich warunkach to uzgodnienie byłoby możliwe.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., zarówno w brzmieniu przed, jak i po 24.9.2023 r., wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe m. in. wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi publicznej. Zgodnie z art. 2 pkt 14 u.p.z.p., przez „dostęp do drogi publicznej” należy rozumieć „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej”. Na tej podstawie należy wywieść, że obowiązkiem organu procedującego decyzję WZ jest zbadanie, czy teren objęty wnioskiem o jej wydanie ma możliwość skomunikowania z drogą publiczną. Organ powinien więc ustalić czy teren przylega do takiej drogi bezpośrednio, czy też poprzez drogę wewnętrzną albo czy konieczne jest ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Zgodnie natomiast z art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., projekt decyzji WZ należy uzgodnić z właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego. Organ upoważniony do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dokonuje analizy zapisów projektu tej decyzji w granicach swojej własności rzeczowej i miejscowej, i oceny ich zgodności z przepisami stanowiącymi podstawę działania tego organu. W przypadku zarządcy drogi, zakres własności rzeczowej wyznacza przepis art. 35 ust. 3 u.d.p., zgodnie z którym, zmianę zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, zarządca drogi uzgadnia w zakresie możliwości włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą. Organ uzgadniający powinien więc rozpoznać sprawę uwzględniając wszystkie istotne okoliczności, w tym rodzaj planowanej inwestycji i związane z tym obciążenia ruchem oraz kategorię drogi publicznej, jej warunki użytkowania i względy bezpieczeństwa ruchu drogowego, stanowiące podstawowe kryterium oceny możliwości usytuowania nowych zjazdów z dróg publicznych (zob. wyrok WSA w Warszawie z 10.11.2021 r., VII SA/Wa 1608/21).

Organ uzgadniający nie może uzgodnić projektu decyzji WZ „pod warunkiem”, bowiem przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest projekt decyzji WZ w takim kształcie w jakim organ główny zamierza wprowadzić go do obrotu prawnego. Unormowania zawarte w art. 35 ust. 3 i art. 29 ust. 2 u.d.p., a także art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., nie uzależniają uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy od faktycznego fizycznego istnienia zjazdu. Nie jest więc tak, iż tylko już wybudowany zjazd publiczny spełnia wymóg dostępności do drogi publicznej. Skoro nieruchomość, na której ma być zlokalizowana inwestycja, ma potencjalnie zapewniony dostęp do drogi publicznej, ponieważ istnieje możliwość zrealizowania zjazdu, to ma ona w ten sposób formalnie zagwarantowany dostęp do drogi publicznej nawet jeżeli faktycznie zjazd ten jeszcze nie istnieje. Decyzja WZ określa, jakie warunki muszą być spełnione, aby konkretna inwestycja mogła zostać zrealizowana. Jeżeli którykolwiek z postawionych warunków nie zostanie spełniony, to inwestycja nie zostanie zrealizowana. Uzależnienie w decyzji WZ możliwości wybudowania inwestycji od wykonania zjazdu sprawia, że bez jego wykonania nie będzie można zrealizować całej inwestycji (wyrok NSA z 7.9.2023 r., II OSK 778/22).

Pytanie 7: Czy organ rozpoznający sprawę w postępowaniu odwoławczym może zlecić wykonanie analizy urbanistycznej terenu objętego wnioskiem o wydanie decyzji WZ?

Odpowiedź: Nie, wykracza to poza zakres uzupełniającego postępowania dowodowego, do którego przeprowadzenia uprawniony jest organ odwoławczy.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 136 § 1 k.p.a., organ odwoławczy może przeprowadzić na żądanie strony lub z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Przeprowadzenie uzupełniającego postępowania dowodowego nie może godzić w zasadę dwuinstancyjności. Jeżeli więc jego zakres wskazuje, że organ odwoławczy musiałby sam przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w kwestiach mogących mieć bezpośredni wpływ na treść decyzji, dopuszczenie możliwości wydania przez organ odwoławczy decyzji orzekającej co do istoty sprawy doprowadziłoby do sytuacji, w której sprawa byłaby rozstrzygana *de facto* w jednej instancji (wyrok NSA z 12.12.2023 r., II OSK 2339/23). W wyroku z 29.11.2023 r., II SA/Go 599/23 WSA w Gorzowie Wielkopolskim sędziowie wskazał, że obowiązkiem sądu rozpoznającego sprzeciw od decyzji kasacyjnej jest zajęcie stanowiska w kwestii, czy dostrzeżone przez organ odwoławczy uchybienia przepisom k.p.a. w postępowaniu dowodowym, dawały podstawę do uznania, iż nie doszło do wyjaśnienia sprawy w koniecznym do rozstrzygnięcia zakresie i brak ten rzeczywiście wpłynął na jej rozstrzygnięcie. Konieczny do wyjaśnienia zakres okoliczności faktycznych powinien być na tyle szeroki i istotny dla rozstrzygnięcia, że przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego przez organ odwoławczy na podstawie art. 136 § 1 k.p.a. mogłoby skutkować naruszeniem zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 15 k.p.a.). Kontrola prawidłowości zaskarżonej decyzji w ramach rozpoznania sprzeciwu oznacza zatem konieczność dokonania oceny, czy w realiach konkretnej sprawy organ odwoławczy w uzasadniony sposób skorzystał z możliwości wydania decyzji kasacyjnej, czy też bezpodstawnie uchylił się od załatwienia sprawy co do jej istoty.

W wyroku z 18.1.2024 r., II OSK 2506/23 NSA zajmował się sprawą, w której organ I instancji odmówił wydania inwestorowi decyzji WZ. Od decyzji tej inwestor się odwołał, w wyniku czego samorządowe kolegium odwoławcze na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. uchyliło tę decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Od takiej decyzji organu II instancji inwestor złożył sprzeciw wskazując, że powinna być została wydana przez organ II instancji decyzja reformatoryjna, a więc orzekająca co do istoty sprawy. Ze stanowiskiem tym nie zgodziły się sądy administracyjne obu instancji. NSA uznał, że prawidłowe sporządzenie analizy urbanistycznej, sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy, wykracza znacząco poza ramy unormowanego w art. 136 k.p.a. uzupełniającego postępowania dowodowego (zob. wyrok NSA z 30.10.2018 r., II OSK 2903/18). Tak istotne braki postępowania dowodowego, jak nieprawidłowa analiza urbanistyczna, nie mogą zostać uzupełnione przez organ odwoławczy w trybie art. 136 § 1 k.p.a. Przyjęcie odmiennej koncepcji sprowadzałoby się do tego, że to organ odwoławczy przeprowadziłby *de facto* postępowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy z wszelkimi tego rygorami, a nie zaś prowadził dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów.

Pytanie 8: Kto może kwestionować postanowienie w sprawie uzgodnienia w procedurze wydawania decyzji WZ?

Odpowiedź: Uprawnienie do złożenia zażalenia na postanowienie uzgodnieniowe przysługuje wyłącznie inwestorowi. Natomiast możliwość żądania wszczęcia postępowań nadzwyczajnych względem tego uzgodnienia przysługuje również pozostałym stronom postępowania.

Uzasadnienie: Zgodnie art. 53 ust. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. uzgodnień w procedurze wydawania decyzji WZ dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. Natomiast art. 106 § 5 k.p.a. wskazuje, że uzgodnienia dokonuje się w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

W wyroku z 7.11.2013 r., II OSK 1284/12 NSA wskazał: Przepis art. 53 ust. 5 u.p.z.p. stanowi, że uzgodnień, o których mowa w ust. 4, dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. 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 k.p.a. Celem tych przepisów jest całkowite wyłączenie instancyjnej kontroli postanowień uzgadniających zgodnych z żądaniem inwestora, a nie przeniesienie kontroli tych postanowień na inny etap postępowania, tj. na etap odwołania od decyzji I instancji (art. 142 k.p.a.). W tym drugim przypadku mielibyśmy do czynienia ze zmianą właściwości rzeczowej organów administracji, a uzgodnienia dokonywane przez wyspecjalizowane organy w ramach ich szczególnych kompetencji byłyby kontrolowane przez organ niewyspecjalizowany, właściwy do rozpoznania odwołania. Wyłączona jest zatem możliwość kontroli przez organ prowadzący postępowanie główne postanowień podejmowanych w trybie art. 106 k.p.a. 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 k.p.a.).

W świetle powyższego ujawnia się zatem pytanie: komu służy prawo do wzruszenia postanowienia uzgodnieniowego w trybach nadzwyczajnych? Stanowisko w tym zakresie nie wynika wprost z przepisów i ukształtowało je orzecznictwo. Aktualnie kierunkiem dominującym jest przyznanie tego uprawnienia wszystkim stronom postępowania. Tak wskazał NSA w wyroku z 21.9.2021 r., II OSK 3229/18: 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 związku z art. 60 ust. 1 u.p.z.p.

Także WSA w Warszawie w wyroku z 26.5.2022r., VII SA/Wa 932/21 wskazał, że art. 53 ust. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., nie wyłącza stronom innym niż inwestor możliwości domagania się stwierdzenia nieważności postanowienia o uzgodnieniu lub odmowie uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy lub w wyroku z 13.1.2023 r., VII SA/Wa 1502/22: Skoro zatem organ wydający decyzję w postępowaniu głównym nie ma uprawnień do dokonywania kontroli postanowienia wydanego w trybie uzgodnieniowym, a w przypadku braku możliwości wniesienia zażalenia, wyeliminowanie takiego postanowienia może nastąpić tylko w trybie postępowań nadzwyczajnych, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości weryfikacji w trybach nadzwyczajnych postanowień uzgodnieniowych, także z wniosku innych stron postępowania inwestycyjnego niż inwestor, prowadziłoby do obejścia prawa.

Pytanie 9: Czy brak decyzji środowiskowej przy wydawaniu WZ to brak formalny decyzji?

Odpowiedź: Tak, w aktualnym stanie prawnym jest to brak formalny.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 52 ust. 2a u.p.z.p. oraz w zw. z art. 64 ust. u.p.z.p. do wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz do wniosku o wydanie decyzji WZ dołącza się decyzje, których obowiązek dołączenia wynika z odrębnych przepisów, w szczególności DŚ zgodnie z art. 72 ust. 3 u.o.ś

Przepis art. 52 ust. 2a dodany został do u.p.z.p. ustawą z 13.7.2023 r. (Dz.U. z 2023 r. poz. 1890), która weszła w życie 16.10.2023 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy nowelizującym wskazano przy tym, że wprowadzenie art. 52 ust. 2a u.p.z.p. ma na celu jednoznaczne wskazanie, że organ wydający decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy w zakresie obowiązku dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w ramach oceny kompletności wniosku o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a w przypadku stwierdzenia zasadności dołączenia tej decyzji do wniosku zobowiązuje wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku. Proponowana zmiana będzie sprzyjać podniesieniu jakości inwestycji powstających na terenach nieobjętych obowiązującym planem miejscowym i przejrzystości postępowań administracyjnych Analogiczne rozwiązanie istnieje przykładowo w obowiązującym art. 30 ust. 2a pkt 3 oraz art. 71 ust. 2 pkt 6 P.b., z których to przepisów wynika, że do zgłoszenia budowy oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego należy dołączyć pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, w szczególności decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 72 ust. 3 u.o.ś., lub kopie tych pozwoleń, uzgodnień i opinii. Nowy przepis zmienił charakter braku decyzji środowiskowej przy wydawaniu decyzji WZ. Do czasu wejścia w życie tego przepisu niezłączenie takiego dokumentu traktowane było jako brak materialny podania. Natomiast, w aktualnym stanie prawnym, z uwagi na to, iż obowiązek dołączenia decyzji środowiskowej do wniosku o wydanie decyzji WZ, wynika wprost z przepisu prawa, przyjęć należy, iż ewentualny brak w tym zakresie będzie miał charakter formalny.

W związku z powyższym niezłączenie decyzji środowiskowej do wniosku o wydanie decyzji WZ będzie mogło zostać uzupełnione w ramach procedury uzupełniania braków formalnych zgodnie z art. 64 § 2 k.p.a. Nieuzupełnienie braku formalnego w terminie wyznaczonym przez organ skutkować będzie pozostawieniem sprawy bez rozpoznania.

Z kolei braki materialne mogą być uzupełniane w toku prowadzonego postępowania i nie tamują jego przebiegu. Decydować będą o merytorycznym rozpoznaniu sprawy.

Nowa regulacja, na mocy przepisów przejściowych (art. 17 ustawy z 13.7.2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw Dz.U. z 2023 r., poz. 1890) ma zastosowanie do postępowań wszczętych po 16.10.2023 r.

Pytanie 10: Jaki jest termin na uzgodnienie WZ w ramach procedury ponownego uzgodnienia, jako skutek rozpoznanego zażalenia?

Odpowiedź: Żaden z przepisów prawa nie wyznacza takiego szczególnego terminu. Postępowanie w tym zakresie limitowane jest terminami ogólnymi k.p.a.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 53 ust. 5 u.p.z.p., w przypadku niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający 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 k.p.a.). Od tej reguły są wyjątki, np. 7-dniowy termin na uzgodnienie decyzji WZ dla obiektu o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a P.b. (czyli 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.).

Natomiast w przypadku, gdy do organu uzgadniającego wraca sprawa uzgodnienia do ponownego rozpoznania, jako skutek złożonego zażalenia na wydane postanowienie uzgadniające i jego uwzględnieni, wówczas nie obowiązuje już termin wynikający z powyżej przywołanego art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Zastosowanie znajdą reguły rozpoznania spraw wynikające z k.p.a. Zatem w oparciu o art. 35 § 1 i § 3 k.p.a. sprawa powinna zostać rozpoznana bez zbędnej zwłoki.

Z uwagi na to, że postępowania uzgodnieniowe są postępowaniami wymagającymi postępowania wyjaśniającego, załatwienie sprawy powinno 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 Białymstoku z 4.3.2014 r., II SA/Bk 772/13 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 k.p.a.. 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.

3

DECYZJA O USTALENIU LOKALIZACJI INWESTYCJI CELU PUBLICZNEGO.

advokat Aneta Fornalik, MPA

Pytanie 1: Czy można wydać decyzję ICP dla podmiotu prywatnego?

Odpowiedź: Tak. Wnioskodawcą w sprawie o wydanie decyzji ICP nie musi być w JST czy inny podmiot publiczny.

Uzasadnienie: Przepis art. 52 ust. 1 u.p.z.p. wskazuje, że ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego następuje na wniosek inwestora, nie doprecyzowując tego podmiotu. U.p.z.p. nie zawiera także wyłączeń w zakresie podmiotów, którym taka decyzji nie może być wydana. Kluczowe jest wykazanie przez inwestora celu publicznego realizowanego przez planowaną inwestycję. Z drugiej strony nie można automatycznie przyjmować także, że dany rodzaj inwestycji jest z założenia ICP.

Przykładowo: nie można przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu. Istotą inwestycji celu publicznego jest jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powołujący się na cel publiczny powinien być gotowy na wykazanie, że jego realizacja nie stanowi zaspokojenia interesu prywatnego. Por. wyrok WSA w Olsztynie z 28.2.2022 r., II SA/OI 111/22. Podobnie: wyrok WSA w Gdańsku z 13.10.2021 r., II SA/Gd 312/21.

Nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. jest automatycznie inwestycją celu publicznego w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p., a to dlatego, że nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Niewątpliwie istotą inwestycji celu publicznego jest jej nakierowanie na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Tak: wyrok WSA w Olsztynie z 30.6.2020 r., II SA/OI 94/20.

W odniesieniu do drogi publicznej, odnotować należy wyrok WSA w Poznaniu z 15.12.2022 r., IV SA/Po 681/22 (orzeczenie nieprawomocne), w którym wskazano, że o przeznaczeniu danego terenu na budowę drogi rozstrzygają JST. Nie może dojść do sytuacji, w której to osoba prywatna, a nie podmiot publiczny, decyduje o tym, gdzie i kiedy ma powstać droga publiczna, co w konsekwencji wymusza niejako na gminie obowiązek dokonania podziału nieruchomości i jej wyłączenia za odszkodowaniem na rzecz inwestora. Takie działanie prowadziłoby do nadużycia prawa. To stanowisko zadecydowało o odmowie wydawania na rzecz inwestora prywatnego decyzji ICP. W ocenie WSA to te podmioty, zamierzając wybudować drogę publiczną, w pierwszej kolejności winny uzyskać decyzję ICP (o ile nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego), a następnie posiadając tytuł prawny do terenu inwestycji, uzyskać pozwolenie na budowę lub inne zezwolenie wynikające z obowiązujących ustaw. Inwestorzy prywatni nie są uprawnieni do złożenia wniosku o ustalenie lokalizacji ICP. Za: A. Fornalik, Brak możliwości budowy przez inwestora prywatnego drogi publicznej jako inwestycji celu publicznego, Legalis/el., 24.2.2023 r.

Pytanie 2: Czy budowa skateparku jest inwestycją celu publicznego?

Odpowiedź: Tak – wskazana inwestycja może być uznana za ICP, o ile służyć ma szerszej grupie odbiorców.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.p.z.p. przez ICP należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Nie każda inwestycja stanowiąca realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. jest ICP w rozumieniu art. 2 pkt 5 u.p.z.p., a to dlatego, że nie każde przedsięwzięcie kwalifikowane jako cel publiczny jest inwestycją o znaczeniu lokalnym lub ponadlokalnym. Znaczenie lokalne lub ponadlokalne danej inwestycji należy powiązać z urzeczywistnieniem konkretnego interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym (tak: wyrok NSA z 4.9.2023 r., II OSK 882/22). Z drugiej jednakże strony inwestycją celu publicznego jest wyłącznie inwestycja wypełniająca przesłanki realizacji celów, o których mowa w art. 6 u.g.n. Przepis ten zawiera listę celów publicznych, która nie może zostać rozszerzona w drodze wykładni. Tego katalogu nie można uznawać za przykładowy (por. wyrok NSA z 23.8.2023 r., II OSK 2914/20).

Celem publicznym wymienionym w art. 6 pkt 6 u.g.n. jest m.in. budowa i utrzymanie publicznych obiektów sportowych. Pojęcie publicznych obiektów sportowych nie zostało jednak zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. W doktrynie wskazuje się, że obiektami sportowymi mogą być wszelkie obiekty służące do uprawiania sportu, a sport jest zdefiniowany jako wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach (art. 2 ustawy o sporcie).

Przepis art. 2 pkt 5 u.p.z.p. w zw. z art. 6 pkt 6 u.g.n. dotyczy nie wszystkich obiektów sportowych, lecz wyłączenie „publicznych obiektów sportowych” kwalifikowanych jako działania o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym, a także krajowym oraz metropolitalnym. Nie każde zamierzenie inwestycyjne realizujące cele wymienione w art. 6 pkt 1-10 u.g.n. stanowi automatycznie w każdym przypadku inwestycję celu publicznego, gdyż konieczne jest jeszcze, aby spełniało ono warunki przewidziane w art. 2 pkt 5 u.p.z.p.. Inwestor musi więc wykazać, że projektowana inwestycja spełnia łącznie przesłanki określone w powołanych wyżej przepisach, aby można było stosować regulacje prawne właściwe dla lokalizacji inwestycji celu publicznego. Inwestycja celu publicznego powinna być nakierowana na urzeczywistnienie interesu publicznego, istotnego dla zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym. Inwestor powinien być więc gotowy na jego wykazanie, że jej realizacja nie będzie stanowić wyłącznie zaspokojenia interesu prywatnego (indywidualnego czy grupowego). Tak: NSA w wyroku z 26.11.2020 r., II OSK 1312/18.

Interpretacja, że budowa i utrzymanie obiektów sportowych jest inwestycją celu publicznego wywodzi się również z zapisów ustawy o sporcie (art. 27 ust. 2) – gdzie na JST nałożono obowiązek tworzenia warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu i przesądzono, że stanowi to zadanie własne JST. Nie oznacza to jednakże, że wnioskodawcą w sprawie o wydanie decyzji ICP musi być JST.

Pytanie 3: Czy przepisy techniczno-budowlane są przepisami odrębnymi przy wydawaniu decyzji ICP?

Odpowiedź: Nie, w zakres przepisów odrębnych, o których mowa w art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. nie wchodzi przepisy techniczno-budowlane.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych. Za przepisy odrębne – zgodnie z ugruntowanym i bogatym orzecznictwem – nie mogą być uznawane przepisy techniczno-budowlane.

Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy stanowi wstępny etap procesu inwestycyjnego. W postępowaniu tym organ nie bada warunków technicznych inwestycji, a jedynie określa w kontekście ładu przestrzennego czy dana inwestycja i jej funkcja jest dopuszczalna na danym terenie. Dopiero organ wydający pozwolenie na budowę musi wiążąco wypowiedzieć się m. in. na temat usytuowania, obrysu i układu istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, ze wskazaniem wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich (art. 34 pkt 1 P.b.), gdyż dopiero ten organ ocenia projekt obiektu i dopiero wtedy zapada rozstrzygnięcie, czy projekt odpowiada warunkom wynikającym z Prawa budowlanego oraz przepisów szczególnych (wyrok NSA z 2.2.2016 r. II OSK 607/14). Por. także P. Jarzyński, K. Szyńska [w:] Inwestycje budowlane w praktyce, red. P. Jarzyński, Warszawa 2022, s. 37-38.

Określony w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. warunek zgodności decyzji o warunkach zabudowy z przepisami odrębnymi nie dotyczy przepisów określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki (wyrok NSA z 7.2.2014 r., II OSK 2151/12). W uzasadnieniu tego wyroku wskazano, że ustalenie warunków zabudowy jest etapem wstępnym na drodze realizacji inwestycji. Decyzja o warunkach zabudowy ma odpowiedzieć na pytanie, czy na danym terenie dopuszczalna jest zabudowa określonego rodzaju, a więc czy zamierzenie jest zgodne z przepisami szczególnymi. W decyzji tej określa się podstawowe parametry dotyczące zmiany zagospodarowania terenu, które podlegają dalszym szczegółowym ustaleniom w postępowaniu poprzedzającym wydanie pozwolenia na budowę, unormowanym w przepisach P.b. oraz przepisach ustaw odrębnych i aktach wykonawczych. Podkreślenia bowiem wymaga, że realizacja inwestycji przebiega w dwóch następujących po sobie etapach, w dwóch różnych postępowaniach toczących się przed różnymi organami. Przepis odpowiednio art. 61 ust. 1 pkt 5 oraz art. 53 ust. 3 u.p.z.p. stanowi, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy możliwe jest m.in. gdy decyzja ta jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Przepisy odrębne, o których mowa odpowiednio w art. 61 ust. 1 pkt 5 i art. 53 ust. 3 u.p.z.p., stanowią wszelkie normy prawa powszechnie obowiązującego, które dotyczą planowanego zamierzenia ze względu na jego cechy lub lokalizację. Pojęcie to obejmuje w szczególności przepisy dotyczące zabytków, przyrody, środowiska, wód, dróg etc. Zgodność z przepisami odrębnymi powinna być przy tym rozumiana jako osiągnięcie stanu niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu prawa, a także brak relacji wykluczania się, a nawet niedostateczną spójność z normami prawa. Nie może również ulegać wątpliwości, że przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. nie są przepisy P.b., jak też przepisy wykonawcze do tej ustawy, w szczególności przepisy techniczno-budowlane (wyrok WSA w Krakowie z 16.1.2020 r., II SA/Kr 1177/19).

Pytanie 4: Jakie przepisy stanowią katalog przepisów odrębnych przy wydawaniu decyzji ICP?

Odpowiedź: Zgodnie z orzecznictwem, do przepisów odrębnych zaliczyć należy m.in. regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich, a także przepisy sanitarne, unormowania z zakresu prawa geologicznego i górniczego.

Uzasadnienie: Katalog przepisów odrębnych, przez których pryzmat dokonywana jest ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego, zależy od położenia terenu będącego przedmiotem ustaleń. Określony w art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., ale także w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. warunek zgodności decyzji z przepisami odrębnymi nie dotyczy natomiast przepisów określających warunki techniczne, jakie powinny spełniać budynki, na co wskazano wcześniej.

Jeżeli w treści decyzji ICP znajduje się stwierdzenie o zgodności decyzji z przepisami odrębnymi, to stwierdzenie to odnosi się jedynie do niesprzeczności z normami systemu prawa, które organ wydający decyzję ma obowiązek uwzględnić przy wydawaniu decyzji – a nie do wszelkich norm prawnych systemu.

Organ wydający decyzję ICP ma jedynie ustalić, czy wnioskowana inwestycja na danym terenie jest możliwa do zrealizowania w świetle przepisów u.p.z.p. Nie jest jednak uprawniony ustalać żadnych szczególnych warunków dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego, które wkraczałyby w zakres zastrzeżony dla projektu budowlanego – w tym dla projektu zagospodarowania działki lub terenu (zob. wyrok NSA z 24.8.2021 r., II OSK 2965/18 i przywołane tam orzecznictwo). W konsekwencji należy przyjąć, że przepisami odrębnymi, do których ustawodawca odsyła odpowiednio w art. 61 ust. 1 pkt 5 i art. 53 ust. 3 u.p.z.p., nie są przepisy należące do systemu P.b., bowiem przepisy te normują zupełnie inny etap postępowania inwestycyjnego, jakim jest etap realizacji inwestycji w postaci wykonania zaplanowanych robót budowlanych – wyrok NSA z 18.7.2023 r., II OSK 2726/20.

W uzasadnieniu wyroku NSA z 29.11.2023 r., II OSK 2236/23 wskazano, że art. 56 u.p.z.p. stanowi, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Dalej w przywołanym wyroku wskazano, że ocena zgodności planowanej inwestycji z przepisami odrębnymi w ramach ww. art. 56 u.p.z.p. może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim nie wkracza w kompetencje przypisane innym organom administracji publicznej.

Przywołany wyrok wskazuje nadto, że w orzecznictwie są prezentowane zgoła odmienne poglądy co do rozumienia określenia „przepisy odrębne”, o których mowa w art. 56 u.p.z.p. I tak według jednego zapatrywania za „przepisy odrębne” mogą być uznane tylko te przepisy, które są zawarte w odrębnym akcie prawnym (por. wyrok NSA z 29.1.2010 r., II OSK 220/09), według innego zaś pod pojęciem „przepisów odrębnych” należy rozumieć zarówno przepisy innych ustaw, jak i przepisy u.p.z.p., o ile nakładają one w sposób wyraźny jakieś ograniczenia (por. wyrok NSA z 16.2.2010 r., II OSK 1862/08).

Za słuszny należy uznać pogląd, że przepisy odrębne to przepisy innych ustaw niż u.p.z.p. Ponadto, za przepisy odrębne mogą być uznane jedynie przepisy ustaw, nie zaś aktów podustawowych, a więc np. rozporządzeń (tak NSA w wyroku z 8.7.2011 r., II OSK 1122/10).

Pytanie 5: Czy decyzja ICP ma charakter uznaniowy?

Odpowiedź: Nie – decyzja ICP ma charakter związany. Organ nie działa w ramach uznania administracyjnego.

Uzasadnienie: To nie od uznania organu zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja danej inwestycji celu publicznego, lecz od tego, czy taką możliwość w konkretnym wypadku przewidują przepisy prawa, co trafnie zauważył sąd wojewódzki (wyrok NSA z 29.11.2023 r., II OSK 2236/23). Dalej NSA wskazał, że wprawdzie przepisy u.p.z.p. mają na celu umożliwienie kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, to jednak środki do tego służące są określone w przepisach o charakterze szczególnym, w tym regulujących ustalanie warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok NSA z 16.2.2010 r., II OSK 1862/08).

Stanowisko to jest już ugruntowane w orzecznictwie. I tak WSA we Wrocławiu w wyroku z 21.2.2023 r., II SA/Wr 811/22 wskazał, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego ma charakter rozstrzygnięcia związanego, a nie uznaniowego. Organ prowadzący postępowanie powinien oprzeć wszelkie rozwiązania sprzeczne z wnioskiem (odmowę ustalenia warunków lub określenie warunków wbrew stanowisku wnioskodawcy) na wyraźnej sprzeczności z przepisem nakładającym *expressis verbis* jakieś ograniczenie. Decyzja ICP ma charakter związany, co oznacza, że w przypadku zgodności inwestycji z przepisami u.p.z.p. oraz przepisami odrębnymi nie można odmówić ustalenia jej lokalizacji. Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego jest możliwa wyłącznie wówczas, gdy organ wykaże niezgodność wnioskowanej inwestycji z przepisami prawa. Przy czym w rozumieniu art. 56 u.p.z.p. przepisami odrębnymi są przepisy umiejscowione w odrębnych aktach prawnych, aniżeli u.p.z.p.

WSA w Poznaniu w jednym z nowszych orzeczeń (wyrok z 25.1.2023 r., II SA/Po 704/22) wskazał, że decyzja o warunkach zabudowy jest aktem administracyjnym związanym, a nie decyzją uznaniową. To samo oczywiście odnosi się do decyzji ICP. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie działa w warunkach uznania administracyjnego, a rozstrzygnięcie podejmowane po przeprowadzeniu postępowania jest warunkowane całkowicie ustalonym stanem faktycznym i przepisami prawa. Organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia, jeśli projektowana inwestycja czyni zadość wszystkim wynikającym z prawa warunkom, a obowiązek odmowy ma tylko wówczas, gdy inwestycja ta nie spełnia choćby jednej ustawowej przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Wynika to z treści art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którymi nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 tej ustawy nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Stwierdzenie, że planowana inwestycja nie narusza przepisów odrębnych, o których mowa w art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p., obliguje wójta gminy do ustalenia lokalizacji planowanej inwestycji. Organ nie działa w warunkach uznania administracyjnego, lecz jest związany w tym znaczeniu, że jeżeli badając planowaną inwestycję w zaproponowanym przez inwestora kształcie, stwierdzi zgodność tego zamierzenia inwestycyjnego z przepisami odrębnymi, to jest zobowiązany ustalić lokalizację inwestycji celu publicznego zgodnie z żądaniem inwestora. Wyznacznikiem rozstrzygnięcia merytorycznego decyzji ICP jest więc wyłącznie zgodność projektowanej inwestycji z przepisami prawa powszechnie obowiązującego. Decyzja ICP ma również charakter deklaratoryjny – organ stwierdza w niej jedynie, czy w świetle powszechnie obowiązującego prawa dopuszczalna jest realizacja danej inwestycji na wskazanym przez inwestora terenie. Organ nie ma w tym postępowaniu uprawnień kształtujących (wyrok WSA w Gdańsku z 12.1.2022 r., II SA/Gd 625/21).

Pytanie 6: Czy naruszenie ładu przestrzennego i sprzeciw społeczny może uzasadniać odmowę wydania decyzji ICP?

Odpowiedź: Nie – przepis ogólny art. 1 ust. 2 u.p.z.p., nakazujący uwzględniać w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1), nie może samodzielnie stanowić podstawy prawnej odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tak samo podstawy odmowy nie może stanowić negatywny stosunek mieszkańców do inwestycji.

Uzasadnienie: Tak wynika z wyroku NSA z 16.2.2010 r., II OSK 1862/08. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może mieć zastosowania w sprawie dotyczącej wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego (wyrok NSA z 29.1.2010 r., II OSK 220/09). Stanowisko to jest nadal aktualne, co znalazło wyraz w wyroku NSA z 29.11.2023 r., II OSK 2236/23. Jest ono konsekwencją tego, że decyzje ICP są decyzjami związanymi.

Przepis art. 56 u.p.z.p. stanowi, że nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W uzasadnieniu przywołanego wyroku z 2023 r. wskazano, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego jest etapem wstępnym na drodze realizacji inwestycji. Decyzja taka ma odpowiedzieć na pytanie, czy na danym terenie jest dopuszczalna (możliwa) zabudowa określonego rodzaju (zmiana zagospodarowania terenu), a więc czy zamierzenie jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, w tym przepisami szczególnymi. Ocena zgodności planowanej inwestycji z przepisami odrębnymi w ramach art. 56 u.p.z.p. może nastąpić tylko w takim zakresie, w jakim nie wkracza w kompetencje przypisane innym organom administracji publicznej. Nie można odmówić wydania decyzji ICP, gdy przedsięwzięcie jest zgodne z przepisami odrębnymi. Organ, rozpatrując wniosek inwestora, bada jedynie czy dana inwestycja spełnia przesłanki ściśle określone przepisami prawa. To nie od uznania organu zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja danej inwestycji celu publicznego, lecz od tego, czy taką możliwość w konkretnym wypadku przewidują przepisy prawa, co trafnie zauważył sąd wojewódzki.

W doktrynie wskazuje się także, że wartości wymienione w całym art. 1 u.p.z.p. nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do odmowy wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Oparcie decyzji negatywnej na klauzuli generalnej, jaką jest ład przestrzenny (art. 1 ust. 1 u.p.z.p.), jego kształtowanie i ochrona, czyniłoby z decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego orzeczenie o charakterze zbliżonym do uznaniowego. Wprawdzie przepisy u.p.z.p. mają na celu umożliwienie kształtowania i ochrony ładu przestrzennego, to jednak środki do tego służące są określone w przepisach o charakterze szczególnym, w tym regulujących ustalenie warunków zabudowy oraz lokalizacji inwestycji celu publicznego (por. wyrok NSA z 16.2.2010 r., II OSK 1862/08).

W orzecznictwie podnosi się także, że negatywny stosunek mieszkańców do inwestycji nie może stanowić samoistnej podstawy do odmowy ustalenia lokalizacji celu publicznego (por. wyrok NSA z 27.9.2023 r., II OSK 1735/23, wyrok NSA z 15.3.2023 r., II OSK 1136/19, wyrok NSA z 15.9.2021 r., II OSK 1709/21).

Pytanie 7: Czy wójt może wydać decyzję dla własnej gminy?

Odpowiedź: Tak, w takiej sytuacji brak bowiem podstaw do wyłączeniu organu od załatwienia sprawy, a przepisy prawa wyraźnie nie wskazują na konieczność procedowania sprawy przez inny organ.

Uzasadnienie: Na uzasadnienie ww. odpowiedzi przytoczyć warto fragment uzasadnienia wyroku NSA z 23.1.2020 r., I OSK 1539/18, uznając stanowisko tam wyrażone za rozstrzygające aktualne spory w zakresie podjętego w niniejszym rozdziale tematu: Wskazane zagadnienie wywołuje pewne wątpliwości, co znajduje swój wyraz w orzecznictwie. NSA w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni przychylił się i zaakceptował stanowisko jakie w tej kwestii zajął WSA w Warszawie w wyroku z 25.10.2017 r., IV SA/Wa 3217/16, natomiast nie podzielił stanowiska wyrażonego w wyroku NSA z 7.9.2017 r., I OSK 408/17.

Zagadnienie to jest elementem szerszego sporu. Jak słusznie zwrócił uwagę WSA w Warszawie, IV SA/Wa 3217/16, spór ten – w aspekcie teoretycznym – ma swoje podłoże m.in. w podziale na sferę imperium (czyli wykonywania władztwa administracyjnego) oraz dominium (czyli wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych). Jeżeli przyjmiemy ścisłe rozdzielanie tych sfer, to należy mieć na uwadze, że organ administracji publicznej rozpoznając sprawę administracyjną kieruje się zasadą legalizmu oraz prawdy obiektywnej (art. 6 i 7 k.p.a. w zw. z art. 7 Konstytucji RP). Podzielić należy pogląd, że organ administracji publicznej, wykonując kompetencje, do jakich został powołany, nie reprezentuje i nie broni własnego interesu prawnego. Wykonywanie administracji publicznej może prowadzić do przysporzenia korzyści państwu lub wspólnocie samorządowej, ale zawsze związane jest to z realizacją zadań publicznych, nigdy zaś z celem samym w sobie. Nie stanowi to jednak podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego organu administracji publicznej, któremu przyznana jest kompetencja do prowadzenia postępowania w sprawie. Kompetencję organów administracji publicznej do realizacji zadań publicznych należy wiązać z obowiązkiem ich realizacji, a nie z ochroną własnego interesu prawnego (por. np. uzasadnienie uchwały składu 7 sędziów NSA z 20.5.2010 r., I OPS 13/09).

Innymi słowy, to, że decyzja dotyczy praw majątkowych JST, nie może mieć zatem jakiegokolwiek wpływu na treść podejmowanej decyzji. Jeżeli natomiast przyjmiemy, że wskazane wyżej dwie sfery nie są od siebie ściśle oddzielone (do czego, zdaniem Sądu, nie ma podstaw), to pojawia się problem kryteriów, jakim mają się kierować pracownicy JST, a w szczególności czy nie powinni uwzględniać interesów tej jednostki (obok relewantnych norm administracyjnego prawa materialnego regulujących daną dziedzinę). (...).

Stąd też w orzecznictwie wyrażono wielokrotnie pogląd, że wójt, burmistrz (prezydent miasta) może wystąpić w charakterze nosiciela imperium w stosunku do własnej gminy. Wówczas wykonuje on funkcję organu administracji publicznej. Wyprowadzanie wyłączenia organu samorządu terytorialnego w drodze wykładni, w następstwie prowadzące do pozbawienia kompetencji organu samorządu terytorialnego nie znajduje podstaw. Konsekwencją tego jest również przyjęcie, że jednostka samorządu terytorialnego nie ma w takim przypadku uprawnień strony w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym (...).

(...) przepisy regulujące kompetencje organów do wydania decyzji administracyjnej muszą być rozumiane ściśle, zatem brak jest podstaw prawnych do przyjęcia w drodze sądowej wykładni tych przepisów, że dany organ jest wyłączony od rozpatrywania określonej kategorii spraw (por. np. wyrok NSA z 19.2.2014 r., II OSK 3015/13).

Szerzej: A. Fornalik [w:] A. Fornalik, A. Kociemba, I. Jacieccko, Decyzja o warunkach zabudowy – wybrane problemy praktyczne, Warszawa 2021, s. 153-166.

Pytanie 8: W jakim czasie można zakwestionować ostateczną decyzję ICP?

Odpowiedź: W wybranych przypadkach przepisy u.p.z.p. przewidują skrócenie czasu na wydanie decyzji w trybie nieważnościowym i wznowieniowym (względem tych wynikających z k.p.a.). Ma to sprzyjać większej pewności trwałości decyzji ICP.

Uzasadnienie: W analizowanym zagadnieniu chodzi o znaczenie regulacji art. 53 ust. 7 i 8 u.p.z.p. Zgodnie z tymi przepisami, odpowiednio:

- 1) Nie stwierdza się nieważności decyzji ICP, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio.
- 2) Nie uchyla się decyzji ICP w przypadku wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., jeżeli upłynęło 12 miesięcy od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia.

Gdy chodzi o postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, ustawodawca wskazał tutaj, bez wyjątku, że w odniesieniu do każdej przesłanki „nieważnościowej” obowiązuje termin 12 miesięcy na możliwość wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego. Uptyw tego terminu daje możliwość orzeczenia jedynie o wydaniu decyzji z naruszeniem prawa.

Bieg terminu z art. 53 ust. 7 u.p.z.p. nie przerywa żadna czynność procesowa strony. Termin ten nie może być przywrócony, albowiem jest to termin prawa materialnego, a nadto jest to termin, którego adresatem jest organ nadzoru, a nie termin, do którego zachowania obowiązana jest strona. Termin ten nie może również ulec przerwaniu (możliwości takiej nie przewidział ustawodawca), a jego upływ organ nadzoru jest zobligowany uwzględnić z urzędu. Wykładnię językową i systemową wspiera tu również wykładnia celowościowa - powodem wprowadzenia art. 53 ust. 7 u.p.z.p. było zapewnienie stabilności stosunków prawnych w procesie dotyczącym inwestycji celu publicznego. Wymaga również podkreślenia, że art. 53 ust. 7 u.p.z.p. znajduje zastosowanie również w przypadku, gdy dana inwestycja nie stanowi, w świetle art. 6 u.g.n. w zw. z art. 2 pkt 5 u.p.z.p., inwestycji celu publicznego. Istotne jest, że wobec wniosku inwestora zastosowano tryb lokalizacji inwestycji celu publicznego. Tak: wyrok NSA z 8.3.2023 r., II OSK 190/22.

Rozszerzona ochrona trwałości decyzji administracyjnej na podstawie art. 53 ust. 7 u.p.z.p. przysługuje tylko decyzjom ustalającym lokalizację inwestycji celu publicznego, a nie decyzjom odmownym. Dopuszczalne jest więc stwierdzenie nieważności decyzji o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego po upływie terminu wskazanego w tym przepisie, w przypadku zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 156 § 1 k.p.a. i braku wystąpienia przesłanek negatywnych z art. 156 § 2 k.p.a. Tak: wyrok NSA z 29.1.2020 r., II OSK 3703/18.

W przypadku postępowania wznowieniowego, skróceniu ulega termin wzruszenia decyzji z uwagi na jedną przesłankę, tj. przesłankę opisaną w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. czyli przypadek, gdy strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

Przepis art. 53 ust. 8 u.p.z.p. jest przepisem *lex specialis* w stosunku do art. 146 § 1 k.p.a., jednakże w odniesieniu do odmiennej regulacji terminu. W przypadku bowiem decyzji ICP, termin po upływie, którego nie jest możliwe uchylenie decyzji wynosi 12 miesięcy, a nie jak przewiduje to art. 146 § 1 k.p.a. – 10 lub 5 lat w zależności od okoliczności. Po upływie powyższego terminu możliwe jest prowadzenie postępowania wznowieniowego, nie jest możliwe jednak uchylenie decyzji dotyczącej ustalenia lokalizacji celu publicznego. Nie oznacza to jednak, że jedyną możliwą decyzją jaką może wydać organ administracji, jest decyzja o odmowie uchylenia decyzji ICP. W przypadku bowiem zaistnienia przesłanki z art. 151 § 2 k.p.a. organ zobowiązany jest do wydania decyzji stwierdzającej, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem prawa. Tak: wyrok NSA z 20.2.2020 r., II OSK 942/18.

Pytanie 9: Czy decyzji ICP może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności?

Odpowiedź: Tak, na zasadach wynikających z k.p.a. Przepisy u.p.z.p. nie zawierają w tym przypadku odrębnych uregulowań.

Uzasadnienie: Rygoru natychmiastowej wykonalności dotyczy art. 108 k.p.a. Zgodnie z § 1 tego przepisu, decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia.

W odniesieniu do decyzji ICP w praktyce zastosowanie będzie miała przesłanka wystąpienia interesu społecznego. Poniżej przedstawiono przykłady z orzecznictwa uzasadnienia nadania decyzjom ICP rygoru natychmiastowej wykonalności:

- 1) Niewątpliwie budowa czy przebudowa odcinka sieci elektroenergetycznej realizuje wyjątkowo ważny interes inwestora, ważny interes gospodarczy państwa oraz interes społeczny, który uzasadnia nadanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności. Nie ma przy tym znaczenia czy na danym obszarze inwestycja ta ma charakter tranzytowy czy też docelowy. Taka inwestycja ma na celu poprawić bezpieczeństwo energetyczne, a także pozostaje niezbędna dla rozwoju ekonomicznego regionu, jest inwestycją o charakterze ogólnospołecznym. Ma się tu zatem do czynienia zarówno z interesem społecznym, jak i gospodarczym, bowiem budowa sieci elektroenergetycznej służy zapewnieniu stałego dopływu energii do licznych gospodarstw i przedsiębiorstw na większym obszarze. Tak: wyrok WSA w Olsztynie z 30.6.2020 r., II SA/OI 979/19.
- 2) W świetle art. 124 ust. 1a u.g.n. realizowanie sieci energetycznej jako inwestycji liniowej jest realizacją celu publicznego. Ma na celu poprawić bezpieczeństwo energetyczne, a także pozostaje niezbędne dla rozwoju ekonomicznego regionu, jest inwestycją o charakterze ogólnospołecznym. Mamy tu zatem do czynienia zarówno z interesem społecznym, jak i gospodarczym, bowiem budowa sieci elektroenergetycznej służy zapewnieniu stałego dopływu energii do licznych gospodarstw i przedsiębiorstw na większym obszarze. Inwestycja omawianego typu ma znaczenie nadrzędne w odniesieniu do słusznego interesu właściciela nieruchomości, któremu ograniczono sposób korzystania z niej, a który to interes sprowadza się do możliwości niezakończonego korzystania z nieruchomości. Tak: wyrok NSA z 20.9.2019 r., I OSK 2713/17.
- 3) Organ zobowiązany jest do wydania decyzji na wniosek podmiotu, który będzie realizował cel publiczny „w przypadkach określonych w art. 108 KPA lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym”. Spośród przypadków określonych w art. 108 k.p.a., do rozważenia w niniejszej sprawie wchodzi w rachubę dwie przesłanki: „inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony”. Nadto, uzasadnieniem dla zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości jest również „ważny interes gospodarczy”, o którym mowa w art. 124 ust. 1a u.g.n. Tak: wyrok WSA w Olsztynie z 20.4.2021 r., II SA/OI 58/21.

Pytanie 10: Jakie szczególne wymogi powinno spełniać odwołanie od decyzji ICP?

Odpowiedź: 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.

Uzasadnienie: Tak stanowi art. 53 ust. 6 u.p.z.p. i jest to uregulowanie szczególne, na które wskazuje art. 128 zd. 3 k.p.a.

Zarzuty przeciwko decyzji należy rozumieć jako wskazanie uchybień uzasadniających żądanie zawarte w odwołaniu, wynikających z przepisów zarówno prawa procesowego, jak i materialnego. Z kolei określenie istoty i zakresu żądania oznacza obowiązek wskazania, czy odwołanie dotyczy całej decyzji, jej części, uchylecia czy stwierdzenia nieważności w całości lub części. 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 rozpoznania. Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 11.12.2019 r., IV SA/Po 219/19.

Omawianego przepisu organy nie mogą jednakże stosować nad wyraz restrykcyjnie. 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 k.p.a., 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 prawa. Wezwanie formułowane na podstawie art. 53 ust. 6 u.p.z.p. w zw. z art. 9 k.p.a. winno wskazywać wnoszącemu, jakie żądania odwołania nie zostały przez niego wykazane dowodami. Odwołującemu jako stronie postępowania należy bowiem udzielać niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, aby nie poniósł szkody na skutek niezajomości prawa. Obowiązek organu do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, nie może się ograniczać do formalistycznego wskazania regulacji prawnych oraz określenia skutków niezastosowania się do treści wezwania. Strona winna uzyskać wiedzę o tym, jakie konkretne braki jej odwołania w zakresie spornych faktów nie zostały przez nią wykazane dowodami, aby uchronić się przed konsekwencjami pozostawienia odwołania bez rozpoznania. W ten sposób organ wypełni zasadę ogólną obligującą go do podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 16.4.2019 r., II SAB/Rz 25/19.

4

DECYZJA O WYŁĄCZENIU Z PRODUKCJI ROLNEJ LUB LEŚNEJ.

radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Pytanie 1: Czy decyzja o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej jest obowiązkowa dla możliwości rozpoczęcia nierolniczego korzystania z gruntu i jaki ma skutek?

Odpowiedź: Tak. W celu przystąpienia do użytkowania gruntów rolnych lub leśnych w sposób inny niż wynikający z ich dotychczasowego charakteru, niezbędne jest uzyskanie decyzji administracyjnej przewidzianej w art. 11 u.o.g.r.l.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.l., oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne – może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie.

Na przykład, mimo że przeznaczenie gruntu na produkcję betonu zostało uzgodnione w ramach zawartej umowy dzierżawy, to wyłączenie go z produkcji rolnej, jako dokonane za wiedzą wydierżawiającego, musi być poprzedzone wydaniem decyzji o wyłączeniu. Zauważyć bowiem należy, że z art. 11 ust. 1 tej ustawy wynika wprost, że wyłączenie gruntu z produkcji rolnej wymaga uzyskania stosownej decyzji administracyjnej. Decyzja taka nie jest bowiem wynikiem zawarcia przez strony umowy dzierżawy bądź innej umowy prawa cywilnego, na której mocy strony przewidziały bądź dopuściły zmianę przeznaczenia na grunt nierolny czy sposobu wykorzystania gruntu na cele nierolnicze. Tym samym decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej nie może być zastąpiona innym aktem, w tym w szczególności umową kreowaną wolą stron (wyrok NSA z 17.8.2023 r., I OSK 446/22).

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się akty konstytutywne, które mają charakter twórczy, czyli tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, a skutek powstaje z mocy danego aktu, a nie z mocy ustawy. Akty konstytutywne obowiązują więc *ex nunc* (od teraz), czyli od momentu ich wydania (doręczenia) w ostatecznej formie. Stosunek aktów deklaratoryjnych do ustawy jest inny. Ich zadaniem jest potwierdzenie skutków prawnych, które już wynikają wprost z tej ustawy. Skutek prawny nie wynika więc z samego aktu deklaratoryjnego, toteż akt taki obowiązuje *ex tunc* (od wtedy, wstecz), czyli od momentu, w którym zaczęła obowiązywać dana norma ustawowa. Od tego czasu do chwili wydania aktu deklaratoryjnego skutki prawne już istnieją, choć są w pewien sposób „zamrożone” (zawieszono) i nie mogą odgrywać pełnej roli w obrocie prawnym. Przekładając to natomiast na rozwiązania wynikające z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy stwierdzić, że skutek prawny wyłączenia z produkcji: 1) użytków rolnych klas IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego powstaje z dniem rozpoczęcia innego użytkowania i nie wymaga żadnej decyzji, 2) użytków rolnych klas IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego powstaje z dniem rozpoczęcia innego użytkowania, ale wymaga potwierdzenia decyzją o charakterze deklaratoryjnym, w której nie określa się obowiązków związanych z wyłączeniem i 3) wszystkich innych gruntów rolnych podlegających ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz wszystkich gruntów leśnych – powstaje z dniem uzyskania przymiotu ostateczności przez konstytutywną decyzję zezwalającą na wyłączenie, w której określa się obowiązki związane z wyłączeniem (por. D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 11).

Pytanie 2: Czy wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej jest okolicznością faktyczną czy prawną?

Odpowiedź: Jest to czynność faktyczna, ale można rozpocząć takie użytkowanie tylko po uzyskaniu decyzji administracyjnej, która na to zezwala.

Uzasadnienie: Pojęcie „wyłączenia z produkcji” zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 11 u.o.g.r.l. i oznacza rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów. Wyłączenie z produkcji jest czynnością faktyczną, która w świetle art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. nastąpić może tylko po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie i w jej następstwie. W przeciwnym wypadku wyłączenie z produkcji narusza przepisy u.o.g.r.l.. Tak orzekł NSA w wyroku z 27.5.2021 r., I OSK 157/21.

W analizowanym w tym orzeczeniu stanie faktycznym ustalono, że skarżący kasacyjnie nabyli w drodze darowizny działkę na której znajdowała się rozpoczęta budowa budynku mieszkalnego (stan surowy otwarty). W umowie oświadczyli, że darowaną im nieruchomości przeznaczają w okresie 12 miesięcy od dnia zawarcia aktu pod budowę domu jednorodzinnego (będą kontynuować rozpoczętą już na darowanej działce budowę jednorodzinnego budynku mieszkalnego). Z zawartej umowy darowizny nie wynikało, aby posiadali gospodarstwo rolne, a darowana nieruchomość miała wchodzić w jego skład. Działka, na której znajdowała się rozpoczęta budowa budynku mieszkalnego, objęta była planem miejscowym: tereny rolnicze, z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej dla rolników będących właścicielami gospodarstw rolnych o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa w gminie, na działkach o powierzchni minimum 2000 m², z zapewnionym dojazdem do drogi publicznej. Starosta zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz gospodarczego, zbiornika na nieczystości ciekłe oraz studni kopanej w ramach zabudowy zagrodowej. Dla wykazania zgodności swojego zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planu miejscowego złożyli oni stosowne oświadczenia, w tym także, że prowadzą gospodarstwo rolne o określonej powierzchni, osobiście, od ponad 5 lat. Tymczasem skarżący nie posiadali statusu rolnika.

W ocenie NSA, ww. okoliczności potwierdziły, że na działce doszło do wyłączenia gruntów z produkcji rolnej, z chwilą nabycia przez skarżących ww. działki wraz z rozpoczętą budową budynku jednorodzinnego, umową darowizny. W związku z tym byli oni obowiązani uzyskać na takie użytkowanie tej działki decyzje o wyłączeniu gruntów rolnych z produkcji rolnej i w konsekwencji uiścić opłatę należną z tytułu takiego wyłączenia. Wobec tego, że faktycznie podjęli czynności, które takie wyłączenie znamionowały, bez uzyskania decyzji, zasadne było obciążenie ich stosowną opłatą z tego tytułu.

Pytanie 3: Czy decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej jest konieczna do zmiany kategorii użytku w ewidencji gruntów?

Odpowiedź: Tak. Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej jest swego rodzaju rozstrzygnięciem wstępnym dla dokonania stosownej zmiany w ewidencji gruntów.

Uzasadnienie: Według art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l., wyłączenie z produkcji m.in. gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nieleśne, może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalającej na takie wyłączenie. W myśl art. 20 ust. 1 pkt 1 P.g.k., ewidencja gruntów obejmuje m.in. informacje dotyczące ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych. Informacja o tym, że grunt stanowi grunt leśny, jest więc informacją o rodzaju użytku gruntowego znajdującą się w ewidencji. Do czasu więc wydania ostatecznej decyzji wyłączeniowej, nie ma podstaw prawnych, aby zmieniać status użytku w ewidencji gruntów z leśnego na nieleśny. Podstawą do tego nie może być np. uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zmienia przeznaczenie gruntu z leśnego na nieleśny.

Zgodnie z art. 22 P.g.k. podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1, w szczególności właściciele nieruchomości, są obowiązani do zgłoszenia staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Nie dotyczy to zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. W art. 23 P.g.k. został bowiem ustanowiony obowiązek sądów, notariuszy i organów administracji publicznej do przekazywania właściwemu staroście odpisów wydawanych przez nie orzeczeń, sporządzanych umów i wydawanych aktów administracyjnych, które mają wpływ na informacje zawarte w ewidencji. Z art. 23 ust. 3 pkt 1 lit. I P.g.k. wynika obowiązek przekazywania odpisu ostatecznej decyzji administracyjnej o zmianie sposobu użytkowania gruntów.

W wyroku z 7.6.2016 r., I OSK 2246/14 NSA wskazał, że relacja między wyłączeniem gruntów z produkcji a zmianą w zakresie rodzaju użytków jest więc taka, że wyłączenie jest swego rodzaju rozstrzygnięciem wstępnym dla zmiany w ewidencji. Skoro bowiem ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje w zakresie m. in. rodzaju użytków rolnych, zaś decyzja wyłączeniowa zmienia właśnie rodzaj użytku, jej wstępny charakter wynika z jej istoty – stąd też decyzja ta musi zostać wydana i musi się ustatecznić, aby mogła być podstawą zmiany w ewidencji.

Pytanie 4: Czy decyzja o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej musi poprzedzać wydanie pozwolenia na budowę?

Odpowiedź: Gdy przedmiotem postępowania w sprawie o uzyskanie pozwolenia na budowę jest nieruchomości stanowiąca użytek rolny oznaczonej klasy bonitacyjnej, decyzja zezwalająca na wyłączenie takiego gruntu z produkcji rolnej musi poprzedzać decyzję o pozwoleniu na budowę.

Uzasadnienie: W myśl art. 11 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.: Wyłączenie z produkcji użytków rolnych wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczonych do klas I, II, III, IIIa, IIIb, oraz użytków rolnych klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, a także gruntów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 u.o.g.r.l., oraz gruntów leśnych, przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne - może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie. Przepis art. 11 ust. 4 tej ustawy jednoznacznie określa, że wydanie decyzji, o których mowa w ust. 1-2 (a więc decyzji wyłączających), następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Z kolei z art. 32 ust. 1 pkt 2 P.b. wynika również jednoznacznie, że pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów. Innymi słowy, gdy przedmiotem postępowania w sprawie o uzyskanie pozwolenia na budowę jest nieruchomości stanowiąca użytek rolny oznaczonej klasy bonitacyjnej, decyzja zezwalająca na wyłączenie takiego gruntu z produkcji rolnej musi poprzedzać decyzję o pozwoleniu na budowę (tak NSA w wyroku z 28.4.2020 r., II OSK 1183/19).

Należy przypomnieć, że decyzję o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej można wydać względem nieruchomości przeznaczonej na cele nierolnicze. To „przeznaczenie” następuje w stosownej procedurze wynikającej z art. 7 u.o.g.r.l., a więc co do zasady na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jest to więc planistyczny etap procedury inwestycyjnej. Jak już była mowa we wcześniej omawianym zagadnieniu, wyłączenie z produkcji rolnej jest czynnością faktyczną, która jednak musi być poprzedzona wydaniem decyzji wyłączającej. Faktyczne wyłączenie z produkcji następuje m. in. poprzez stosowną zabudowę nieruchomości. Ta zaś możliwa jest - zasadniczo - po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Stąd taka a nie inna sekwencja czasowa omawianych czynności prawnych.

Pytanie 5: Czy zwolnienie z pobierania opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej dotyczy gruntów wyłącznie pod budynkami czy też innymi obiektami budowlanymi?

Odpowiedź: Zwolnienie dotyczy wyłącznie gruntów pod budynkami. Przepisy u.o.g.r.l. przewidujące zwolnienia z uiszczania opłat wyłączeniowych powinny być wykładane ściśle.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Przepis art. 12a pkt 1 u.o.g.r.l. statuuje wyjątek od tej zasady stanowiąc, że obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l., nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego – do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinne.

W wyroku z 27.5.2021 r., I OSK 184/21 NSA wyjaśnił, że w orzecznictwie NSA nie jest już sporne stanowisko, że art. 12a u.o.g.r.l. nie może być interpretowany rozszerzająco, stanowi on bowiem *lex specialis* w stosunku do art. 12 tej ustawy. Jako *lex specialis* art. 12a u.o.g.r.l. musi być interpretowany ściśle ze swoim brzmieniem. Oznacza to, że art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek. Linia ta ukształtowała się począwszy od wyroku NSA z 20.9.2001 r., I SA 1793/00. Jak wyjaśnił NSA w tym wyroku, art. 12a u.o.g.r.l. zwalnia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych w stosunku do gruntu pod konkretny budynek (do określonego ustawowo obszaru). Nie przewiduje się więc zwolnienia z obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych całego gruntu pod projektowane osiedle, a więc obok gruntów pod budynki, także gruntów pod drogi dojazdowe (wewnętrzne lub publiczne). Ewentualne objęcie zwolnieniem z obowiązku uiszczenia należności i opłat także gruntów pod drogi dojazdowe na projektowanym osiedlu wymagałoby *de lege ferenda* specjalnej regulacji ustawowej (zob. również wyroki NSA z: 16.6.2020 r., II OSK 161/20; z 18.5.2011 r., II OSK 655/10; z 19.10.2010 r., II OSK 1619/09).

Przepis art. 12a u.o.g.r.l. służy celom ochronnym gruntów rolnych i leśnych. Zgodnie ze stanowiskiem NSA zawartym w ww. wyroku z 16.6.2020 r.: Zasadą polskiego systemu prawnego jest obowiązek uiszczania opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Dochody te służą realizacji wyrażonej w art. 5 Konstytucji zasady zrównoważonego rozwoju, natomiast zwolnienie na zasadzie wyjątku od uiszczania należności i opłat, gruntów pod budynkami w pełni realizuje wynikające z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP zobowiązanie do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

Pytanie 6: Czy spełnienie przesłanek określonych w art. 12 ust. 16 u.o.g.rl. jest wystarczające do umorzenia opłat za wyłączenie z produkcji rolnej w całości?

Odpowiedź: Nie. Aby możliwe było umorzenie opłat wyłączeniowych w całości, konieczne jest spełnienie jeszcze szczególnych przesłanek dotyczących uzasadnienia umorzenia w szczególnym interesie strony.

Uzasadnienie: Zgodnie z treścią art. 12 ust. 16 u.o.g.rl.: Na wniosek organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego marszałek województwa – w odniesieniu do gruntów rolnych, dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych – w odniesieniu do gruntów leśnych, a w odniesieniu do obszarów wchodzących w skład parków narodowych – dyrektor parku mogą umorzyć całość lub część należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu w przypadku inwestycji o charakterze użyteczności publicznej z zakresu oświaty i wychowania, kultury, kultu religijnego oraz ochrony zdrowia i opieki społecznej, jeżeli inwestycja ta służy zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności, oraz dotyczącej powiększenia lub założenia cmentarza, jeżeli obszar gruntu podlegający wyłączeniu nie przekracza 1 ha i nie ma możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.

W wyroku NSA z 26.04.2023 r., I OSK 766/22 wskazano, że rozstrzygnięcie podjęte na tej podstawie prawnej zapada w ramach uznania administracyjnego. Wskazuje na to wyraźnie zwrot „może” odnoszący się do uprawnienia organu administracji. Jakkolwiek struktura tegoż przepisu wskazuje na istnienie czterech wyraźnie wyodrębnionych przesłanek jego zastosowania, to ich wypełnienie jest dopiero wstępnym, ale jednocześnie koniecznym warunkiem tego, aby organ administracji mógł podjąć rozstrzygnięcie w ramach uznania administracyjnego. Niespełnienie któregokolwiek z powyższych warunków oznaczać będzie niewypełnienie ustawowych przesłanek jego zastosowania. W takiej sytuacji organ winien wydać decyzję o odmowie umorzenia opłaty rocznej, a podjęte rozstrzygnięcie będzie miało charakter decyzji związanej.

Władza dyskrecyjna organów administracji publicznej, której przejawem jest uznanie administracyjne, wyraża się w tym, że nawet gdy strona spełni określone prawem przesłanki, organ nie musi rozstrzygnąć sprawy w pozytywny dla niej sposób. Działanie w ramach uznania administracyjnego nie oznacza jednak zupełnej dowolności w rozstrzyganiu sprawy. Na organie spoczywa bowiem obowiązek wyważenia interesu społecznego (publicznego) oraz słusznego interesu strony, o których mowa w art. 7 k.p.a. Przy czym zasada państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) nie przewiduje automatycznej wyższości interesu społecznego nad słusznym interesem jednostki. Organ winien zatem każdorazowo zidentyfikować zarówno interes publiczny jak i słuszny interes strony i rozważyć w okolicznościach konkretnej sprawy owe interesy, przyznając jednemu z nich prymat. Przebieg tej operacji myślowej, w szczególności w sytuacji przyznania prymatu interesowi społecznemu, winien zostać wyjaśniony w motywach wydanej decyzji, tak aby w specyficznych okolicznościach sprawy możliwe było wyprowadzenie wniosku, na czym polegało wyższe wartościowanie doniostoci interesu społecznego w konflikcie ze słusznym interesem strony, prowadzące do ograniczenia uprawnienia strony lub odmowy jego przyznania (zob. wyrok NSA z 11.6.1981 r., SA 820/81; glosa J. Łętowskiego do ww. wyroku NSA, OSPiKA 1982/1-2/51-57; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H.Beck 2012, s. 61).

Pytanie 7: Czy obowiązek uiszczenia opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji aktualizuje się dopiero w momencie faktycznego wyłączenia?

Odpowiedź: Decyzja ustalająca wysokość opłaty jest decyzją odrębną od decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej i winna być wydana dopiero po dniu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l.: Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych - także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

W wyroku z 5.7.2023 r., I OSK 1255/22 NSA rozważał jasność i oczywistość przepisów art. 11 i 12 u.o.g.r.l. w zakresie powstania obowiązku uiszczenia opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej. Przeanalizował orzecznictwo sądów administracyjnych, w których ściera się stanowisko przyjmujące, że art. 12 u.o.g.r.l. łączy obowiązek uiszczenia opłaty z datą uostatecznienia się decyzji, przy czym takie rozumienie wywodzone jest z uznania, że datą wyłączenia gruntów z produkcji jest data uzyskania przez decyzję przymiotu ostateczności oraz odwołanie do wynikającej z art. 12 ust. 2 u.o.g.r.l. możliwości żądania zwrotu uiszczonych opłat w razie zaniechania faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, oraz z uznania że art. 12 ust. 13 u.o.g.r.l. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 12 ust. 1 tej ustawy, oraz drugie zakładające, że w świetle art. 11 i 12 u.o.g.r.l. uznać należy, że decyzja ustalająca wysokość opłaty jest decyzją odrębną od decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej i winna być wydana dopiero po dniu faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. Opowiedział się we wskazanym wyroku za drugim z tych stanowisk, uznając je za dominujące w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przywoływane jest również w doktrynie (por. D. Danecka, W. Radecki [w:] D. Danecka, W. Radecki, Ochrona gruntów rolnych i leśnych. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2021, art. 12).

Pytanie 8: Czy dokonane usunięcie drzew na podstawie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów oznacza wyłączenie gruntu z produkcji leśnej?

Odpowiedź: Samo usunięcie drzew, np. stwarzających niebezpieczeństwo dla ruchu kolejowego, na podstawie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów, jako czynność faktyczna, nie wyłącza gruntów z produkcji leśnej. Do tego konieczne jest uzyskanie decyzji wyłączeniowej.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 4 pkt 1 zd. 1 u.o.g.r.l. ilekroć w tej ustawie jest mowa wyłączeniu gruntów z produkcji, rozumie się przez to rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowanie gruntów. Z kolei, zgodnie z art. 3 u.o.l., lasem w rozumieniu tej ustawy jest grunt o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony, przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo też wpisany do rejestru zabytków. Lasem jest także grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

W sprawie zakończony wyrokiem z 9.5.2023 r., III OSK 2164/21 NSA rozpoznawał zarzut sprowadzający się do uznania, że wykonanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na usunięcie drzew rosnących wzdłuż linii kolejowej wydawanej na podstawie art. 56 u.t.k. niejako „automatycznie” i w sposób faktyczny spowoduje wyłączenie gruntów, na których rosną drzewa, z produkcji leśnej. Sąd uznał w tym wyroku, że sama wycinka drzew dokonana w wykonaniu decyzji zezwalającej na usunięcie drzew lub krzewów, nie wyłącza gruntów z produkcji leśnej, ale oznacza jedynie wycięcie drzew stwarzających niebezpieczeństwo dla ruchu kolejowego. Jest to więc czynność faktyczna dokonana w wykonaniu innej niż decyzja wyłączeniowa decyzji administracyjnej. Usunięcie tych drzew nie wpłynie na istotę uprawnień skarżącego w zakresie produkcji leśnej, a jedynie ograniczy zakres tej produkcji do drzew, krzewów i runa leśnego, które nie stwarzają zagrożenia dla ruchu kolejowego, a więc tych, które pozostaną na gruncie po dokonanej wycince. W tym też znaczeniu u.t.k. stanowi regulację szczególną względem u.o.g.r.l. oraz u.o.l. Odrębną i wykraczającą poza ramy tego postępowania kwestią jest ewentualne odszkodowanie za przedwczesny wyręb drzewostanu.

Sąd uznał, że samo usunięcie drzew lub krzewów rosnących wzdłuż linii kolejowych na podstawie decyzji zezwalającej na ich usunięcie nie wymaga uprzedniego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a to właśnie dlatego, że usunięcie to nie powoduje wyłączenia gruntu, na którym rosną drzewa lub krzewy, z produkcji leśnej.

Pytanie 9: Czy przeznaczenie gruntu na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oznacza, że traci on status gruntu leśnego i czy w takiej sytuacji ma do niego zastosowanie obowiązujący go dotychczas uproszczony plan urządzenia lasu?

Odpowiedź: Taki grunt uzyskuje status gruntu nieleśnego dopiero z chwilą wydania ostatecznej decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji leśnej i dopiero od tej chwili nie wiąże go obowiązki wynikające z obowiązującego dla niego do tego momentu uproszczonego planu urządzenia lasu.

Uzasadnienie: Jak stwierdził NSA w wyroku z 29.4.2020 r., II OSK 2181/19: uproszczony plan urządzenia lasu jest aktem stosowania prawa, nie zaś decyzją administracyjną. Jednakże ani przepisy u.o.l., ani u.p.z.p. nie przewidują skutku w postaci jego eliminacji z obrotu prawnego albo bezskuteczności tylko dlatego, że nieruchomości objęta tym planem została w planie miejscowym przeznaczona na cele nieleśne. Jest to sytuacja analogiczna jak wówczas, gdy decyzja administracyjna jest niezgodna z planem miejscowym. Dopóki nie zostanie ona zmieniona albo uchylona, można korzystać z uprawnień, które przyznała bądź trzeba wykonywać obowiązek, który nałożyła. Również w przypadku uproszczonego planu urządzenia lasu, dopóki nie zostanie zmieniony lub uchylony, obowiązek nim nałożony powinien być wykonywany.

Uproszczony plan urządzenia lasu reguluje kwestie związane z zagospodarowaniem gruntu leśnego. Jeśli grunt utraci status gruntu leśnego plan urządzenia lasu przestanie mieć do tego gruntu zastosowanie. Przeznaczenie gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne nie oznacza, że grunt taki traci status gruntu leśnego. Na skutek zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego następuje wyłącznie zmiana przeznaczenia gruntu. Nie stoi to na przeszkodzie dalszemu wykorzystywaniu tego gruntu w dotychczasowy sposób. Zgodnie z treścią art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem. Zmiana gruntu z leśnego na nieleśny następuje dopiero z chwilą, gdy stanie się ostateczna decyzja zezwalająca na takie wyłączenie zgodnie z treścią art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l.

Pytanie 10: Czy możliwe jest zaskarżenie w części decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej?

Odpowiedź: Tak, jest to możliwe, ale jedynie wówczas, gdy sprawa może być załatwiona tylko w pewnym zakresie albo gdy decyzja kończąca zawiera elementy mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym, np. samo wyrażenie zgody na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej i nałożenie obowiązku uiszczenia opłaty za to wyłączenie.

Uzasadnienie: Wprawdzie przepisy procedury administracyjnej nie regulują wprost dopuszczalności częściowego zaskarżenia decyzji, jednak nie sposób takiej możliwości wykluczyć. Jeżeli strona wyraźnie kwestionuje tylko taką część rozstrzygnięcia, która ma samodzielny byt, to w pozostałym zakresie decyzja staje się ostateczna, co zwalnia organ odwoławczy od rozstrzygania całości sprawy, a nawet czyni orzekanie w tym zakresie niedopuszczalnym. Stanowisko takie uzasadnione jest np. treścią art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., który dopuszcza uchYLENIE decyzji w części. Wyjątek ma miejsce m.in. wówczas, gdy sprawa może być załatwiona tylko w pewnym zakresie, albo gdy decyzja kończąca zawiera elementy mogące samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Przykładem takiego rozstrzygnięcia mogą być decyzje podejmowane na podstawie art. 11 ust. 1 i 12 u.o.g.r.l. dotyczące zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i nałożenia obowiązku uiszczenia stosownej należności z tego tytułu. W sytuacji, gdy organ rozstrzygnął w jednej decyzji o zezwoleniu na wyłączenie i jednocześnie nałożył obowiązek uiszczenia opłaty, oba rozstrzygnięcia mają niezależny od siebie byt prawny i mogą oddzielnie funkcjonować w obrocie prawnym. Odrębność obu opisanych wyżej elementów takiej decyzji wynika chociażby z tego, że oparte są o różne przepisy prawa materialnego, przewidujące spełnienie innych przesłanek koniecznych do ich zastosowania. Ponadto każde z dwóch omawianych rozstrzygnięć może być dotknięte innymi wadami. Z oczywistych powodów, wadliwość decyzji w części zawierającej zezwolenie na odrolnienie, powodować musi wyeliminowanie z obrotu prawnego także rozstrzygnięcia co do obowiązku uiszczenia należności. Nie ma bowiem żadnej wątpliwości co do tego, że legalne faktyczne wyłączenie gruntu z produkcji może nastąpić dopiero wtedy, gdy decyzja zezwalająca na takie wyłączenie stanie się ostateczna. Obowiązek uiszczenia należności, o jakiej mowa w art. 12 ust. 1 ww. ustawy jest w takim przypadku integralnie związany z tą częścią decyzji, która zawiera zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej. W razie wadliwości rozstrzygnięcia w tym zakresie i konieczności wyeliminowania go z obrotu prawnego, strona nie dysponuje ostateczną decyzją uprawniającą do faktycznego przeprowadzenia czynności zmierzających do odrolnienia i obowiązek uiszczenia należności nałożonej w oparciu o art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l. nie może się zaktualizować. Inaczej jednak rzecz się przedstawia w przypadku, gdy wadliwe jest jedynie rozstrzygnięcie w przedmiocie ustalenia wysokości należności. Wyeliminowanie wówczas z obrotu całej decyzji, łącznie z zezwoleniem na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, byłoby nieracjonalne i trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie dla takiego rozwiązania. Wreszcie strona niezadowolona jedynie z rozstrzygnięcia co do wysokości należności, nie ma żadnego interesu prawnego, aby kwestionować decyzję w części zawierającej zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, czyli uwzględniającej jej wnioski.

O ile w jednej decyzji organ zezwolił na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej na podstawie art. 11 ust. 1 u.o.g.r.l. i jednocześnie nałożył obowiązek uiszczenia należności w oparciu o art. 12 ust. 1 ww. ustawy, to rozstrzygnięcie o nałożeniu obowiązku uiszczenia należności jest na tyle wyodrębnioną częścią takiej decyzji, że może być przedmiotem odrębnego zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym bądź sądownoadministracyjnym (wyrok NSA z 5.7.2017 r., II OSK 2746/15).



5

POZWOLENIE NA BUDOWĘ.

adwokat Krzysztof Topolewski
radca prawny Agata Wencel-Socha

Pytanie 1: Czy wszyscy współwłaściciele nieruchomości powinni być adresatami pozwolenia na budowę?

Odpowiedź: Nie, ta kwestia zależy od decyzji współwłaścicieli nieruchomości. Inwestorem może być jeden z nich, część lub wszyscy. Wszyscy współwłaściciele będą natomiast stronami postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i wszyscy na planowana inwestycję będą musieli wyrazić zgodę.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 28 i 29 k.p.a. stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Stronami mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a gdy chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej.

Przepis art. 28 ust. 2 P.b. stanowi, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Do postępowań nie stosuje się natomiast art. 31 k.p.a., czyli organizacja społeczna nie posiada w tym postępowaniu uprawnienia do żądania wszczęcia postępowania oraz dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, nawet jeżeli byłoby to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny. Przepis art. 28 ust. 2 P.b. traktowany jest jako *lex specialis* względem art. 28 k.p.a.

Jak wskazał NSA w wyroku z 17.8.1998 r., IV SA 585/96: jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność kilku osób a tylko jeden ze współwłaścicieli ubiega się o udzielenie pozwolenia na budowę, niedopuszczalne jest wydanie pozwolenia na budowę na rzecz wszystkich współwłaścicieli. Pozwolenie na budowę może być wydane tylko tej osobie, która wystąpiła z wnioskiem w tej sprawie, po przedstawieniu przez wnioskodawcę dowodu, że pozostali współwłaściciele wyrażają na to zgodę.

Jednocześnie w piśmiennictwie wskazano, że inwestycja budowlana na nieruchomości wspólnej, co do zasady, wymaga dokonania czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu rzeczą wspólną. Już samo wystąpienie z wnioskiem o pozwolenie na budowę stanowi w takim przypadku czynność przekraczającą zwykły zarząd rzeczą. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 199 k.c., potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W przypadku braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały w rzeczy wspólnej stanowią co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie, mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli. Należy zatem przyjąć, że w przypadku braku zgody wszystkich współwłaścicieli, wydanie przez sąd powszechny orzeczenia zastępującego oświadczenie woli tych spośród nich, którzy się nie zgadzają na inwestycję budowlaną, będzie stanowiło podstawę do złożenia przez inwestora oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Z. Niewiadomski (red.), Prawo budowlane. Komentarz. Wyd. 12, Warszawa 2024, art. 28)

Pytanie 2: Jak liczyć 5-letni termin na stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę z art. 37b P.b.?

Odpowiedź: Przepis art. 37b P.b. wskazuje wprost, że nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. Dopuszczalne jest stosownie tego przepisu również do decyzji wydanych i doręczonych przed wejściem w życie przywołanego przepisu.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 37b P.b. nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat. W przypadku gdy pozwolenie na budowę jest obarczone kwalifikowaną wadą prawną (spełniona jest co najmniej jedna z przesłanek wskazanych w art. 156 § 1 k.p.a.), organ administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia, zamiast stwierdzić jego nieważność ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Powołany przepis obowiązuje od 19.9.2020 r. i spełnia w szczególności funkcję gwarancyjną dla inwestora. Jest również doprecyzowaniem zasady trwałości decyzji administracyjnych wyrażonej w art. 16 k.p.a.

Problemem praktycznym jest natomiast ustalenie czy dopuszczalne jest stosownie tego przepisu do decyzji wydanych i doręczonych przed wejściem w życie art. 37b P.b. Wobec braku jednoznacznego wskazania w przepisach przejściowych nowelizacji zasad stosowania

art. 37b P.b. w tym zakresie zastosowanie będą miały ogólne zasady wykładni i stosowania prawa, a ostateczną interpretację przepisów kształtować będzie orzecznictwo.

Z problemem tym zmierzył się już WSA w Warszawie w wyroku z 12.1.2022 r., VII SA/Wa 2074/21, wskazując, że art. 37b P.b. jest przepisem dotychczas nieznanym P.b. (jest to regulacja nowa), zaś art. 25 ustawy nowelizującej P.b. wprost i jednoznacznie odnosi się wyłącznie do spraw regulowanych P.b., a więc m.in. spraw o zatwierdzenie projektu budowlanego i wydanie pozwolenia na budowę, ale już nie o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w takiej sprawie. Postępowanie nieważnościowe, jakkolwiek związane z *meritum* sprawy dotyczący pozwolenia na budowę, jest jednak uregulowane w przepisach k.p.a., a nie w P.b.. Przepis przejściowy nie może być zatem rozumiany jako odnoszący się również do postępowań o stwierdzenie nieważności, skoro literalnie i wprost jego zakres jest kierowany jedynie (i aż) do postępowań wszczętych wyłącznie na mocy P.b.

Przy wykładni tego przepisu należy uwzględniać gwarancyjną rolę przepisów przejściowych, sformułowanych w ustawach budowlanych po to właśnie, by stabilizować sytuację prawną uczestników obrotu budowlanego, który trwa w sposób ciągły, bez względu na prowadzone prace legislacyjne. Inaczej mówiąc, przepis przejściowy ustawy nowelizującej P.b. ma z założenia zapewnić kontynuację tych postępowań określonych w P.b., które łączą się z dokonaną przed jego wejściem w życie inicjatywą podmiotu (np. wnioski o pozwolenie na budowę, zgłoszenie, itp.) lub organu (postępowanie legalizacyjne, naprawcze, itp.), opartą o przepisy dotychczasowe, tak, aby nie powodować konieczności zmiany w toku sprawy dokumentów budowlanych, sporządzonych pod rządami starego prawa, np. projektu budowlanego, przygotowanego na podstawie dotychczasowych regulacji prawnych, odmiennych od obecnie wprowadzonych.

Sąd zarazem zwrócił uwagę na cel wprowadzenia art. 37b P.b., którym jest podkreślana w projekcie nowelizacji i w ramach prac legislacyjnych, potrzeba zapewnienia stabilności decyzji budowlanych wydanych w przeszłości, bez względu na datę wydania decyzji czy trwające postępowania nieważnościowe.

Pytanie 3: Czy organ architektoniczno-budowlany bada oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane?

Odpowiedź: Samo złożenie takiego oświadczenia jest wystarczające do uznania przez organ architektoniczno-budowlany, że inwestor posiada prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Natomiast jeśli pojawią się uzasadnione wątpliwości co do zgodności z rzeczywistością tego oświadczenia, organ może podjąć czynności w celu jego weryfikacji.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 32 ust. 4 pkt 2 P.b. pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto m.in. złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Oświadczenie to jest składane na formularzu, którego treść została ukształtowana rozporządzeniem, wydanym na podstawie ustawy i stanowi ono załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę (art. 33 ust. 2 pkt P.b.).

Kwestia dopuszczalności możliwości badania oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością przez organ architektoniczno-budowlany została rozstrzygnięta w orzecznictwie administracyjnym i aktualnie przyjmuje się jednolicie tak jak NSA wskazuje w wyroku z 11.5.2021 r., II OSK 2180/18: zgodnie z treścią ww. przepisu inwestor ubiegając się o pozwolenie na budowę ma obowiązek złożyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Złożenie takiego oświadczenia samo w sobie jest wystarczające do uznania przez organ administracji, że inwestor posiada prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeśli pojawią się uzasadnione wątpliwości co do zgodności z rzeczywistością tego oświadczenia organ administracji może podjąć czynności w celu jego weryfikacji. Weryfikacja ta nie może jednak polegać na podejmowaniu czynności w celu weryfikacji przebiegu granicy między nieruchomościami.

Inwestor ubiegając się o pozwolenie na budowę, ma obowiązek złożyć oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Złożenie takiego oświadczenia samo w sobie jest wystarczające do uznania przez organ administracji, że inwestor posiada prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeśli pojawią się uzasadnione wątpliwości co do zgodności z rzeczywistością tego oświadczenia, organ administracji może podjąć czynności w celu jego weryfikacji (tak: wyrok NSA z 24.5.2023 r., II OSK 428/22).

Także WSA w Krakowie w wyroku z 25.1.2018 r., II SA/Kr 1571/17 wskazywał, że zasadą więc jest, że organ architektoniczno-budowlany sprawdza, czy wniosek o pozwolenie na budowę takie oświadczenie zawiera. Złożone przez inwestora oświadczenie jest skuteczne wówczas, gdy z materiału dowodowego zebranego w sprawie nie wynikają dane sprzeczne z jego treścią. Oświadczenie takie stwarza domniemanie, że składającemu je podmiotowi przysługuje wskazane prawo, jednak domniemanie to może być obalone dowodem wskazującym, iż nie odpowiada ono rzeczywistości. Pogląd taki jest poglądem utrwalonym w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. np. wyrok NSA z 26.11.2015 r. II OSK 760/14). Sprawdzenie przez organ, czy inwestorowi przysługuje tytuł do nieruchomości nie oznacza jeszcze prawa do weryfikowania tego tytułu. W kompetencjach organu architektoniczno-budowlanego nie mieści się natomiast rozstrzyganie sporów o własność ani o jej zakres.

Pytanie 4: Czy trwały zarząd jest prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane?

Odpowiedź: Tak, podmiotowi posiadający prawo trwałego zarządu nieruchomości przysługiwać będzie prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pod warunkiem jednak, że uzyska zgodę właściwego organu ten podmiot nadzorującego.

Uzasadnienie: Instytucja trwałego zarządu uregulowana została w przepisach u.g.n. Zgodnie z art. 43 ust. 1 i 2 u.g.n. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, która ma prawo, korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania oraz do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy, remontu lub rozbiórki obiektu budowlanego na nieruchomości zgodnie z przepisami prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego. Zatem podmiotowi posiadający prawo trwałego zarządu nieruchomości przysługiwać będzie prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ale za zgodą właściwego organu ten podmiot nadzorującego.

W takim stanie prawnym ujawnia się zatem pytanie: czy organ architektoniczno-budowlany powinien w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę zbadać czy oświadczenie o prawie dysponowania na cele budowlane jest zgodne z treścią art. 43 u.g.n. i czy trwały zarządca posiada zgodę właściwego organu nadzorującego na dokonanie np. zabudowy nieruchomości? Nawiązując do poprzedniego pytania i udzielonej odpowiedzi, złożenie takiego oświadczenia samo w sobie jest wystarczające do uznania przez organ administracji, że inwestor posiada prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Jeśli pojawią się uzasadnione wątpliwości co do zgodności z rzeczywistością tego oświadczenia, organ administracji może podjąć czynności w celu jego weryfikacji. Zatem w ramach ewentualnych wątpliwości organ ma prawo zapytać i zażądać przedłożenia zgody organu nadzorującego.

Takie wnioski wynikają również z wyroku NSA z 18.3.2021 r., II OSK 1679/18. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd wskazał, że zawarcie przez trwałego użytkownika umowy oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie wymaga w przypadkach wskazanych w art. 43 ust. 2 pkt 3 u.g.n. zawiadomienia właściwego organu i organu nadzorującego albo zgody tych organów. Dlatego sam fakt złożenia stosownego oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane nie był wystarczający do pozytywnego zakończenia postępowania legalizacyjnego. W przypadku pojawienia się wątpliwości co do prawdziwości ww. oświadczenia, zachodzą podstawy do przeprowadzenia w tym zakresie postępowania wyjaśniającego.

Pytanie 5: Czy obszar oddziaływania obiektu ma związek jedynie z ograniczeniami w zakresie zabudowy?

Odpowiedź: Tak, obszar oddziaływania obiektu w rozumieniu przepisów P.b. ma związek jedynie z ograniczeniami w zakresie zabudowy.

Uzasadnienie: Aktualna treść art. 3 pkt 20 P.b. została wprowadzona przez art. 1 pkt 1 ustawy z 13.2.2020 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 471) zmieniającej m.in. P.b. z dniem 19.9.2020 r. Zgodnie z tą zmianą obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć jako teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu.

We wcześniejszym brzemieniu ustawodawca posługiwał się pojęciem „ograniczenia w zagospodarowaniu terenu”, które było pojęciem szerszym względem pojęcia tu analizowanego.

NSA w uzasadnieniu wyroku z 20.12.2023 r., II OSK 1635/22 szeroko wyjaśnił, że przez obszar oddziaływania obiektu należy rozumieć tylko taki teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, które to przepisy wprowadzają związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu. To uściślenie dotyczy terenu wyznaczonego w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia sprowadzające się jedynie do zabudowy, a nie szeroko rozumianego zagospodarowania terenu. Podmioty posiadające prawnorzeczowy tytuł do nieruchomości (z reguły sąsiadującej bezpośrednio), która stanowi teren wyznaczony w zasięgu obiektu budowlanego, będą mogły powoływać się wyłącznie na wąsko rozumiane ograniczenie zabudowy zawarte w przepisach odrębnych stanowiących zasadniczo przepisy materialnego prawa administracyjnego.

Z powyżej przywołanym przepisem powiązane są również m.in.:

- art. 28 ust. 2 P.b., który stanowi, iż stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu;
- art. 5 ust. 1 pkt 9 P.b., który nakazuje m.in. projektowanie i budowanie obiektu budowlanego (jako całości oraz poszczególnych części) z poszanowaniem występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej; naruszenie powyższego obowiązku może wpływać na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zatem definicja legalna obszaru oddziaływania obiektu ma wpływ na ustalenie kręgu stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę oraz na poszanowanie praw osób trzecich przy planowaniu inwestycji.

Pytanie 6: Czy można przenieść pozwolenie na budowę w części?

Odpowiedź: Dopuszczalne jest przeniesienie pozwolenia na budowę w części, choć nie wynika to wprost z przepisów prawa.

Uzasadnienie: Przepis art. 40 P.b. dopuszcza przeniesienie pozwolenia na budowę na wniosek nowego inwestora, jeżeli do wniosku inwestor dołączy oświadczenia o przejęciu warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, a także zgodę dotychczasowego inwestora, na rzecz którego decyzja została wydana, lub kopię tej zgody. Przy czym zgoda ta nie jest wymagana, jeżeli własność nieruchomości lub uprawnienia wynikające z użytkowania wieczystego dotyczącego nieruchomości, objęte decyzją o pozwoleniu na budowę po wydaniu tego pozwolenia przeszły z dotychczasowego inwestora na nowego inwestora wniosującego o przeniesienie pozwolenia na budowę.

Aktualnie orzecznictwo i doktryna jednolicie przyjmują, że istnieje możliwość przeniesienia pozwolenia na budowę w części. Orzekł w tym przedmiocie NSA wyrokiem z 25.4.2007 r., II OSK 679/06, wskazując, że art. 40 P.b. stwarza możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu również w części dotyczącej objętego tą decyzją zamierzenia inwestycyjnego pod warunkiem, że da się ono wyodrębnić i może samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Podobnie przyjął NSA w wyroku z 1.12.2020 r., II OSK 1407/18: na podstawie art. 40 ust. 1 P.b. podmiot, na który organ przenosi pozwolenie na budowę, przyjmuje wszystkie warunki zawarte w tej decyzji, a więc wszystkie prawa i obowiązki wynikające z tej decyzji. Dotyczy to tak prawa kontynuowania procesu inwestycyjnego zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę, jak i ponoszenia konsekwencji wynikających z dotychczasowego procesu inwestycyjnego, w tym wykonywania obowiązków nałożonych przez organ. Ponadto, art. 40 P.b. stwarza możliwość przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu również w części dotyczącej objętego tą decyzją zamierzenia inwestycyjnego pod warunkiem, że da się ono wyodrębnić i może samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Decyzja wydana na podstawie art. 40 P.b. ma charakter decyzji związanej. Oznacza to, że organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek sprawdzić, czy spełnione są warunki wynikające z art. 40 ust. 1 P.b., a jeśli tak – ma obowiązek przenieść decyzję na podmiot, który o to wnioskował.

Wskazać również należy, że w dacie przygotowywania niniejszej publikacji w przestrzeni internetowej pojawiła się informacja o planowanej nowelizacji P.b., zgodnie z którą wprost będzie możliwe przenoszenie części pozwolenia na budowę pod warunkiem, że po podziale inwestycji obie jej części będą mogły samodzielnie funkcjonować zgodnie ze swoimi przeznaczeniami (zob. Przeniesienie części pozwolenia na budowę - nowe zasady; prawo.pl).

Pytanie 7: Czy pozwolenie na budowę ma charakter uznaniowy?

Odpowiedź: Najnowsze orzecznictwo ukształtowało stanowisko, że pozwolenie na budowę nie ma charakteru uznaniowego.

Uzasadnienie: Przepis art. 35 ust. 4 P.b. stanowi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 P.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W oparciu o tak brzmiący przepis orzecznictwo ukształtowało pogląd, że pozwolenie na budowę ma charakter związany. Jednocześnie następstwem tej zasady jest to, że w razie niespełnienia wymagań wynikających z art. 35 ust. 1 P.b. organ administracji architektoniczno-budowlanej powinien w formie decyzji, odmówić udzielenia pozwolenia na budowę. W tym temacie wypowiedział się również kilkakrotnie NSA.

W wyroku z 22.6.2023 r., II OSK 2300/20 NSA orzekł, że zgodnie z art. 35 ust. 4 P.b., w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4 P.b., organ administracji architektoniczno-budowlanej nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis art. 35 ust. 4 P.b. nie dopuszcza jakiegokolwiek uznaniowości w sprawie wydania pozwolenia na budowę, ani możliwości uzależnienia wydania tego pozwolenia od spełnienia dalszych warunków, np. od zgody sąsiadów czy wyrównania utraty wartości nieruchomości. Jeśli zatem organ oceni przedłożony projekt jako zgodny z prawem, nie może odmówić wydania pozwolenia na budowę.

Natomiast w wyrokach z 21.12.2022 r., II OSK 2246/21 i z 17.3.2022 r., II OSK 840/21 NSA wskazał, że postępowanie w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę jest ściśle określone przepisami P.b., decyzja o pozwoleniu na budowę ma charakter związany, a nie uznaniowy. W razie spełnienia wskazanych w niej przesłanek, organ ma obowiązek wydać decyzję o pozwoleniu na budowę.

Pytanie 8: Czy organ architektoniczno-budowlany w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę bada dostęp nieruchomości do drogi publicznej?

Odpowiedź: Tak, ustalenie dostępu do drogi publicznej w procedurze wydawania pozwolenia na budowę następuje odrębnie wobec ustalenia dostępu w ramach procedury wydania decyzji WZ.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 9 P.b. obiekt budowlany jako całość oraz jego poszczególne części, wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając (m.in.) poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej. Okoliczność czy nieruchomość objęta zamiarem inwestycyjnym posiada dostęp do drogi publicznej jest już badana na etapie wydawania decyzji WZ. Zgodnie bowiem z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wydanie decyzji WZ jest możliwe jedynie w przypadku spełnienia m.in. warunku, że teren ma dostęp do drogi publicznej. A dostęp do drogi publicznej został zdefiniowany w u.p.z.p. jako „bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej” (art. 2 pkt 14 u.p.z.p.)

Jak wskazał NSA w wyroku z 5.7.2022 r., II OSK 1988/19: Zgodnie z definicją „dostępu do drogi publicznej”, zamieszczoną w art. 2 pkt 14 u.p.z.p., należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Dostęp do drogi publicznej nie oznacza jakiegokolwiek dostępu. Musi być to dostęp prawnie zagwarantowany, a nadto umożliwiający właścicielom nieruchomości ich wykorzystanie zgodnie z prawnie określonym przeznaczeniem. Oznacza to, że projektując inwestycję drogową projekt budowlany powinien przewidywać dostęp do drogi publicznej dla nieruchomości położonych przy tej drodze czy w jej pobliżu, z poszanowaniem interesów właścicieli nieruchomości.

Ustalenie dostępu do drogi publicznej w procedurze wydawania pozwolenia na budowę następuje odrębnie wobec ustalenia dostępu do drogi w ramach procedury wydania decyzji WZ, a organ architektoniczno-budowlany przy tej ocenie sięga do definicji dostępu do drogi publicznej wyrażonej w art. 2 pkt 14 u.p.z.p. Jednak dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę organ architektoniczno-budowlany winien badać zgodność inwestycji z przepisami techniczno-budowlanymi, w tym również przepisami spełnienia warunku dostępu do drogi publicznej. Tak wskazał NSA w wyroku z 31.1.2013 r., II OSK 1157/11: organ administracji orzekający w sprawie wydania decyzji WZ nie może przesądzić na etapie wydawania tej decyzji, że planowana inwestycja musi być zgodna z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, gdyż uniemożliwiłoby w ten sposób inwestorowi możliwość ubiegania się o zgodę na odstąpienie od tych przepisów.

Niejednolite jest natomiast orzecznictwo dotyczące konieczności posiadania tytułu prawnego do nieruchomości drogowej. NSA w wyroku z 21.4.2020 r., II OSK 836/19 wskazał, że w sytuacji kiedy strona posiada trwałą, faktyczny i realny dostęp do drogi publicznej poprzez drogę wewnętrzną, nie jest wymagany żaden tytuł prawny uprawniający do korzystania z tej drogi. Za wystarczające do przyjęcia, że działka ma dostęp do drogi publicznej należy uznać bowiem sam fakt położenia nieruchomości przy drodze wewnętrznej.

Odnosić jednakże należy wyroki z odmiennym stanowiskiem, np. wyrok NSA z 7.6.2018 r., II OSK 3134/17.

Pytanie 9: Czy organ może wydłużyć termin na wniesienie sprzeciwu z art. 30 ust. 5 P.b.?

Odpowiedź: 21-dniowy termin na wniesienie sprzeciwu jest terminem prawa materialnego, stąd niedopuszczalne jest jego przedłużenie.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 30 ust. 5 P.b. zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu w tym terminie.

Sytuacje w jakich organ wnosi sprzeciw wskazane zostały w ust. 6 art. 30 P.b. Termin 21 dni dotyczy terminu na „wniesienie sprzeciwu”, co oznacza, że w tym terminie organ musi nadać decyzję w placówce pocztowej operatora pocztowego, o którym mowa w art. 3 pkt 12 ustawy z 23.11.2012 r. Prawo pocztowe, albo, w przypadku doręczenia na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z 18.11.2020 r. o doręczeniach elektronicznych, dzień wystawienia dowodu wysłania, o którym mowa w art. 40 tej ustawy, albo, w przypadku skorzystania z publicznej usługi hybrydowej, o której mowa w art. 2 pkt 7 tej ustawy, dzień odebrania dokumentu elektronicznego przez operatora wyznaczonego (art. 30 ust. 6a P.b.).

W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, że termin ten, jest terminem prawa materialnego, stąd jego przedłużenie jest niedopuszczalne. Konsekwencją tego jest również ograniczenie organu odwoławczego co do możliwych rozstrzygnięć.

Uchylenie decyzji i orzeczenie o wniesieniu sprzeciwu przez organ odwoławczy na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. z przekroczeniem terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 P.b., stanowi naruszenie prawa materialnego. Po tym terminie organ odwoławczy nie może wydać decyzji reformatoryjnej (a tym bardziej decyzji kasacyjnej), gdyż jest pozbawiony kompetencji do wniesienia sprzeciwu. Po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu organ odwoławczy może jedynie utrzymać zaskarżoną decyzję w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.) albo uchylić decyzję organu I instancji i umorzyć postępowanie I instancji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a.). Tak m.in. wyroki NSA z 28.8.2018 r., II OSK 2199/16, z 6.3.2009 r., II OSK 307/08, z 21.5.2009 r., II OSK 724/08, z 20.10.2015 r., II OSK 957/15, z 11.7.2017 r., II OSK 2074/16.

Warto również podkreślić, że w sytuacji, w której organ nałoży na zgłaszającego obowiązek uzupełnienia brakujących dokumentów, w drodze postanowienia, wówczas zostanie przerwany bieg powyżej przywołanego terminu (art. 30 ust. 5c i 5d P.b.). Termin natomiast zacznie biec na nowo od dnia następnego po dniu albo uzupełnienia zgłoszenia albo upływu terminu wskazanego w postanowieniu nakładającym obowiązek uzupełnienia terminu.

Omawiany problem został rozstrzygnięty nowelizacją P.b. obowiązującą od 28.6.2015 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 443). Wcześniej orzecznictwo w tym zakresie nie było jednolite.

Pytanie 10: Czy istotne odstępnie od projektu budowlanego prowadzi do zmiany pozwolenia na budowę?

Odpowiedź: Wystąpienie istotnego odstępnie od projektu budowlanego (uregulowanego w art. 36a i art. 36b P.b.) powinno być następstwem zmiany pozwolenia na budowę.

Uzasadnienie: Postępowanie, którego przedmiotem jest zmiana pozwolenia na budowę, jest prowadzone analogicznie do postępowania o wydanie pozwolenia na budowę i według tych samych reguł. Przepisy art. 36a ust 5 i 5b P.b. szczegółowo precyzują w jakim zakresie odstępnie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę stanowi odstępnie istotne, wymagające zmiany pierwotnej decyzji

Organem właściwym do rozpoznania wniosku o zmianę decyzji o pozwoleniu na budowę jest ten organ administracji architektoniczno-budowlanej, który wydał pierwotną decyzję o pozwoleniu na budowę, natomiast postępowanie o zatwierdzenie istotnych zmian jest niejako postępowaniem wtórnym.

Warunkiem dopuszczającym możliwości wydania decyzji zmieniającej decyzję w związku z istotnymi odstępstwami jest okoliczność, że inwestycja jest w trakcie realizacji, bowiem po jej zakończeniu ewentualna przebudowa bądź rozbudowa wymagać będą nowego pozwolenia na budowę, a nie zmianę dotychczasowego. Jak wskazał NSA w wyroku z 8.12.2006 r., II OSK 44/06: z treści art. 36 P.b. wynika, że decyzja o zmianie pozwolenia na budowę jest wydawana wyłącznie w przypadkach zamierzonych (a nie już dokonanych) przez inwestora, istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia (ust. 1).

Dyskusyjnym w orzecznictwie jest natomiast relacja art. 36a P.b. i art. 155 k.p.a. Znaleźć możemy poglądy, że art. 155 k.p.a. winien znaleźć się w podstawie prawnej decyzji o zmianę decyzji pozwolenie na budowę. WSA w wyroku z 1.7.2004 r., IV SA 3974/01 zajął stanowisko, że brak jest podstaw, aby art. 36a ust. 1 P.b. traktować jako przepis szczególny, sprzeciwiający się uchyleniu lub zmianie decyzji w trybie art. 155 k.p.a., a prawidłowo wydana decyzja o zmianie pozwolenia na budowę powinna zawierać w podstawie prawnej powołanie art. 155 k.p.a. i art. 36a ust. 1 P.b. i spełniać jednocześnie wymogi wynikające z obu tych przepisów.

Poglądem jednak dominującym jest pogląd, że zmiana pozwolenia na budowę nie następuje na podstawie art. 155 k.p.a., lecz wyłącznie na podstawie art. 36a P.b., który stanowi samodzielną podstawę do zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę (zob. wyrok NSA z 24.9.2003 r., II SA/Kr 2196/99, z 15.12.2006 r., II OSK 84/06, z 9.9.2020 r., II OSK 1162/20).

NSA wyjaśnił, że podstawą zmiany ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nie może być art. 155 k.p.a. i to zarówno jeżeli chodzi o zmiany przedmiotowe (istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę), jak i podmiotowe (zmiana inwestora – adresata decyzji o pozwoleniu na budowę). Przesłanki zmiany przedmiotowej określa bowiem art. 36a P.b. i to ten artykuł jest przepisem szczególnym wyłączającym stosowanie art. 155 k.p.a. w przypadku planowanego istotnego odstępnie inwestora od warunków zawartych w pozwoleniu na budowę (por. A. Ostrowska, komentarz do art. 36a, teza nr 17, [w:] Prawo budowlane. Komentarz, pod red. A. Glinieckiego, wyd. III, opubl. w WK 2016; Plucińska-Filipowicz Alicja (red.), Wierzbowski Marek (red.), Prawo budowlane. Komentarz aktualizowany, teza nr 2 do art. 36a, opubl. LEX/el. 2019).

6

ZEZWOLENIE NA REALIZACJĘ INWESTYCJI DROGOWEJ.

radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Pytanie 1: Czy można stwierdzić wygaśnięcie decyzji ZRID w części, jeżeli niektóre z działek przeznaczonych na realizację inwestycji drogowej stały się dla niej zbędne?

Odpowiedź: Tak, istnieje taka możliwość, albowiem decyzja w tym zakresie staje się bezprzedmiotowa.

Uzasadnienie: Kluczową kwestią w rozpatrywaniu zagadnienia stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ZRID jest kwestia jej bezprzedmiotowości. Na gruncie stanów faktycznych będących przedmiotem badania sądów administracyjnych wyłania się więc problem, czy można uznać, że decyzja ZRID stała się bezprzedmiotowa, zwłaszcza w części, jeśli odstąpiono od realizacji inwestycji na niektórych działkach objętych decyzją ZRID. Problem ten pojawia się przede wszystkim w związku z faktem, że każda decyzja ZRID stanowi nie tylko zezwolenie na lokalizację inwestycji drogowej, ale też jest jednocześnie decyzją podziałową i decyzją wywłaszczeniową, a więc wywołującą związane z wywłaszczeniem skutki prawnorzeczowe, tj. przenosi własność wywłaszczonej nieruchomości na właściwego zarządcę drogi realizującego inwestycję drogową w odniesieniu do konkretnej kategorii drogi objętej decyzją ZRID.

W wyroku z 9.11.2016 r., II OSK 1913/16 NSA zakwestionował argumentację WSA w Warszawie zmierzającą do wykazania, że skoro decyzja ZRID wywołuje wszystkie ww. skutki, nie jest możliwe stwierdzenie jej wygaśnięcia. Przesłanki stwierdzenia wygaśnięcia decyzji – we wskazanym kontekście – wynikają z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a., zgodnie z którym możliwe jest stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jeżeli stała się ona bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Przepis ten nie wiąże bowiem przesłanek stwierdzenia wygaśnięcia decyzji ze skutkami, jakie wywołała. Przewiduje on tylko dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie, aby stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej stało się możliwe.

Ponadto, przesłanką konieczną do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji musi być istnienie takiego samego stosunku prawnego, jaki został w tej decyzji skonkretyzowany. Decyzja administracyjna wiąże tak długo, jak długo mamy do czynienia z elementami decydującymi o istnieniu danego, skonkretyzowanego w decyzji stosunku prawnego. Powstanie po wydaniu decyzji sytuacji czy układu stosunków społecznych odbiegających od czynników tworzących dany konkretny stosunek prawny, ukształtowany lub ustalony w decyzji, powoduje, że stosunek ten przestaje istnieć. W konsekwencji ta sytuacja musi oddziaływać na obowiązywanie decyzji, która jest wyrazem tych stosunków. Stan taki można więc uznać za bezprzedmiotowość decyzji. Bezprzedmiotowość decyzji może dotyczyć sytuacji, gdy przestaje istnieć przedmiot rozstrzygnięcia zawartego w decyzji, czyli przedmiot stosunku prawnego. Przedmiotem tym może być zespół działań (czynności) adresata decyzji stanowiących pewną całość. Przedmiot stosunku prawnego przestanie istnieć w wypadku realizacji tych działań, jak również w przypadku niebudzącego wątpliwości zrezygnowania przez podmiot z realizacji uzyskanych decyzją uprawnień. Jeżeli więc inwestor rezygnuje z realizacji inwestycji drogowej w jakiejś części, rezygnuje tym samym z uprawnień, jakie decyzja ZRID wytworzyła. Niewątpliwie świadczy to więc o bezprzedmiotowości decyzji ZRID w tej części. Przedmiotem decyzji ZRID jest przede wszystkim wykreowanie uprawnienia inwestora do realizacji inwestycji na określonym terenie. Jeżeli inwestor rezygnuje ze swojego uprawnienia i jest oczywiste, że decyzja w tym zakresie nie zostanie wykonana (inwestycja została zrealizowana z pominięciem działek skarżących), to nie ulega wątpliwości, że decyzja ta w tym zakresie utraciła swój przedmiot.

Pytanie 2: Jakie czynności podlegają, a jakie nie wyłączeniu z 90-dniowego terminu na wydanie decyzji ZRID?

Odpowiedź: Wlicza się do tego terminu przede wszystkim czynności, których wykonanie jest zależne od strony albo organu. Nie wlicza się natomiast przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Uzasadnienie: 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W przeciwnym razie organ wyższego stopnia wymierza organowi wydającemu decyzję karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu tej decyzji. Zgodnie zaś z ust. 3 tego przepisu, do wskazanego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu.

Na gruncie powyższych przepisów nie ma wątpliwości, że bieg terminu do wydania decyzji ZRID rozpoczyna bieg w dniu wpływu wniosku do organu, nie zaś w dniu doręczenia organowi wniosku kompletnego. Niemniej jednak odliczeniu od tego terminu podlega termin wyznaczony stronie na dokonanie tych uzupełnień. Zdecydowanie jednak w skład tego terminu wchodzi czas, w jakim od momentu wpływu niekompletnego wniosku organ wezwie wnioskodawcę do uzupełnienia jego braków formalnych. Organ nie może zwlekać z wykonaniem tych czynności, gdyż w zakresie, w jakim organ ma na nie wpływ, opóźnienie w ich dokonaniu stanowi zwłokę organu. W przeciwnym razie dozwolona byłaby beczynność organu na wstępnym etapie postępowania, a więc w okresie od pierwszej merytorycznej oceny wniosku do czasu wezwania strony do uzupełnienia braków formalnych wniosku.

Odliczeniu od 90-dniowego terminu na wydanie decyzji ZRID nie podlega również termin na doręczenie stronom zawiadomienia o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym. Doręczanie bowiem stronom wszelkiego rodzaju zawiadomień oraz rozstrzygnięć w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego należy do zwyczajnych elementów każdego postępowania.

Dla powyższej kwestii nie mają jakiegokolwiek znaczenia przeszkody natury faktycznej, na jakie napotyka organ w doręczeniu stronom korespondencji w sprawie. Jeżeli istnieją trudności w doręczaniu korespondencji, organ powinien rozważyć możliwość innego sposobu doręczenia przewidzianego w art. 39 k.p.a. (wyrok NSA z 11.5.2021 r., II OSK 1870/18). Jeżeli organ zwleka z podejmowaniem czynności wstępnych w sprawie (wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku), a potem zwleka z wydaniem decyzji, są to okoliczności wyłącznie jego obciążające. Nawet jeżeli istniała konieczność kilkukrotnego wezwania inwestora do uzupełnienia albo braków formalnych, albo innych braków wniosku, do terminu, o którym mowa w art. 11h ust. 3 u.z.r.i.d. nie można zaliczyć przerw, w jakich organ nie podejmował żadnych czynności (wyrok NSA z 30.1.2018 r., II OSK 1394/17).

Pytanie 3: W jaki sposób przywrócić wywłaszczonemu decyzją ZRID właścicielowi jego prawo w razie wyeliminowania decyzji ZRID z obrotu prawnego?

Odpowiedź: Nieruchomość taka powinna być właścicielowi zwrócona na podstawie przepisów u.g.n. o zwrocie nieruchomości.

Uzasadnienie: Przepis art. 11f ust. 7 u.z.r.i.d. dopuszcza uchylene, zmianę, wznowienie, stwierdzenie nieważności lub wygaśnięcie decyzji ZRID. Wyeliminowanie w którykolwiek z tych sposobów decyzji z obrotu prawnego nie niweczy jednak jej skutku praworzecznego, jakim jest odjęcie prawa własności byłemu właścicielowi nieruchomości przeznaczanej pod inwestycję drogową wymienionej w decyzji ZRID. Oznacza to, że z chwilą jej wyeliminowania z obrotu, odjęte prawo własności nie wraca do swojego poprzedniego właściciela.

Jednakże ani uchylene decyzji ZRID, ani stwierdzenie jej wygaśnięcia nie cofa jej skutków praworzeczowych, a więc przejścia prawa własności nieruchomości przeznaczanej pod drogę publiczną na właściwego zarządcę drogi. Liczne wątpliwości w orzecznictwie sądów administracyjnych budziła możliwość zwrotu takiej nieruchomości w myśl przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. Sądy argumentowały bowiem, że art. 23 u.z.r.i.d., który nakazuje w sprawach nieuregulowanych w tej ustawie stosować przepisy u.g.n., nie zezwala na stosowanie przepisów u.g.n. o zwrocie. Uznawały, że u.z.r.i.d. nie przewiduje po prostu żadnej formy odwrócenia skutków wywłaszczenia czy też zwrotu nieruchomości niepotrzebnych zarządcom dróg z punktu widzenia realizacji inwestycji drogowej. Trudno więc uznać tę kwestię za nieuregulowaną w tej ustawie.

Tymczasem taka nieruchomość powinna zostać byłemu właścicielowi zwrócona. W wyroku z 30.6.2021 r. (SK 37/19) TK wyraził bowiem pogląd, że art. 23 u.z.r.i.d. rozumiany w ten sposób, że nie stanowi o nakazie odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 6 działu III u.g.n. (a więc dotyczących postępowań zwrotowych) jest niezgodny z art. 21 ust. 2 zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji. Niewątpliwie u.z.r.i.d. nie zawiera przepisów szczególnych regulujących zwrot bezcelowo wywłaszczonej nieruchomości. Waler regulacji ogólnosystemowej dotyczącej zwrotu bezcelowo wywłaszczonych własności nieruchomości zasadniczo we wszystkich wypadkach takiego wywłaszczenia ma rozdział 6, działu III u.g.n. Z art. 21 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji wynika natomiast reguła, w myśl której byłemu właścicielowi wyzutemu z własności wskutek bezcelowego wywłaszczenia przysługuje konstytucyjne roszczenie o zwrot własności jak każdemu innemu właścicielowi, który znalazł się w podobnej sytuacji. Powinien być rozumiany tak, że jeżeli istnieje generalna, ogólnosystemowa regulacja zwrotu wywłaszczonych bezcelowo własności nieruchomości, a brak zarazem regulacji szczegółowej wobec określonego wypadku podobnego, to w myśl zasady równej ochrony własności, regulacja generalna powinna mieć zastosowanie do wypadku wprost nią nieobjętego, ale rodzajowo zbieżnego.

Pytanie 4: Czy właściciel nieruchomości sąsiedniej względem terenu objętego wnioskiem o realizację inwestycji drogowej w trybie u.z.r.i.d. ma przymiot strony w postępowaniu o wydanie decyzji ZRID?

Odpowiedź: Tak, właściciel nieruchomości sąsiedniej względem terenu inwestycji może stać się w określonych przypadkach uzasadnionych przepisem prawa materialnego stroną postępowania o wydanie decyzji ZRID.

Uzasadnienie: W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wobec braku wyraźnego wskazania w u.z.r.i.d., jakie podmioty są stronami postępowania w sprawie wydania decyzji ZRID, pojęcie strony na gruncie tej ustawy należy rozumieć zgodnie z art. 28 k.p.a. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.” Oznacza to jednak, że podmiot powołujący się na swój interes prawny, a więc np. właściciel nieruchomości sąsiadującej z terenem objętym wnioskiem o wydanie decyzji ZRID (a więc znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji), powinien wskazać, w jaki sposób wydanie tej decyzji wpłynie na jego prawa i obowiązki.

Orzecznictwo sądów administracyjnych potwierdza, że jeżeli na gruncie prawa materialnego ograniczenia związane z wydaniem decyzji ZRID mają wpływ na korzystanie z nieruchomości sąsiednich przez ich właścicieli, to ci właściciele są stronami postępowania. W sytuacji, gdy właściciel nieruchomości bezpośrednio graniczącej z inwestycją drogową wskazuje na ograniczenia w swobodzie korzystania z prawa własności, nie można przyjąć, że nie jest on stroną w sprawie wydania decyzji ZRID, ponieważ dotyczy ona jego interesu prawnego. W takim przypadku jego interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. wynika z norm, które gwarantują prawo korzystania z przedmiotu własności.

Interes prawny, o którym mowa powyżej, może się przejawiać w tym, że do nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania inwestycji drogowej zaprojektowano zjazd. Wzdłuż zjazdu sytuowany jest chodnik na wyższym poziomie gruntu niż poziom uprzednio istniejącej drogi gruntowej. W konsekwencji nieruchomość, na którą te obiekty budowlane będą oddziaływać, jest zagrożona zalewaniem jej przez wody opadowe pochodzące ze zjazdu i chodnika w sytuacji niezaprojektowania stosownego odwodnienia.

Na gruncie u.z.r.i.d. brak jest podstaw do zawężania pojęcia „strony” tylko do właścicieli i użytkowników wieczystych, a pojęcia „pozostałych stron”, o których mowa w art. 11d ust. 5 u.z.r.i.d. tylko do osób, którym przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji ZRID. Tezie takiej nie przeczy art. 11i ust. 1 u.z.r.i.d., zgodnie z którym: W sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nieuregulowanych w niniejszej ustawie stosuje się odpowiednio przepisy P.b., z wyjątkiem art. 28 ust. 2. Ten przepis P.b. zawęża pojęcie strony, którego mogą być stronami postępowania, ale dotyczącego wydania pozwolenia na budowę. Natomiast przepisy u.z.r.i.d. nie zawierają przepisu wyraźnie zawężającego katalog stron postępowania o wydanie decyzji ZRID. W konsekwencji brak takiego przepisu szczególnego pozwala na pełne stosowanie art. 28 k.p.a. ze wszelkimi tego konsekwencjami (wyrok NSA z 17.5.2023 r., II OSK 1668/20).

Pytanie 5: Czy decyzji ZRID, w stosunku do której złożono odwołanie, można nadać rygor natychmiastowej wykonalności?

Odpowiedź: Tak, zakwestionowanej odwołaniem decyzji ZRID można nadać rygor natychmiastowej wykonalności.

Uzasadnienie: Przesłanki nadania decyzji ZRID rygoru natychmiastowej wykonalności zawiera art. 17 ust. 1 u.z.r.i.d. Jednak przepis ten stanowi jedynie, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich, a starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych nadają decyzji ZRID rygor natychmiastowej wykonalności na wniosek zarządcy drogi uzasadniony interesem społecznym lub gospodarczym. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, taka decyzja: 1) zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, 2) uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie właściwego zarządcy drogi, 3) uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych i 4) uprawnia do wydania przez właściwy organ dziennika budowy.

Przepis ten nie zawiera więc regulacji w zakresie kwestii proceduralnych związanych z nadaniem tego rygoru. Dlatego też, zgodnie z art. 11c u.z.r.i.d., w tym zakresie należy stosować przepisy k.p.a. Przepis art. 108 § 1 k.p.a. stanowi, że decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Zgodnie z § 2 ww. przepisu rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie.

Literalna wykładnia art. 108 § 1 k.p.a. w zw. z art. 17 ust. 1 i 11c u.z.r.i.d. mogłaby sugerować, że rygor natychmiastowej wykonalności można nadać tylko decyzji, od której przysługuje odwołanie, a więc względem takiej, co do której odwołanie nie zostało jeszcze wniesione. Ta wykładnia przeczyłaby jednak celowi rygoru natychmiastowej wykonalności, którym jest doprowadzenie do sytuacji, w której decyzja ZRID będzie mogła zostać skonsumowana (a więc wywoła skutki, o których mowa w przywołanym wyżej art. 17 ust. 2 u.z.r.i.d.) zanim stanie się ostateczna i prawomocna, co ma miejsce w chwili rozpoznania odwołania poprzez wydanie decyzji przez organ II instancji.

Poza tym wskazuje na to brzmienie art. 108 § 2 k.p.a. Nie ogranicza on bowiem czasu po wydaniu decyzji, w którym rygor natychmiastowej wykonalności może być decyzji nadany. Mając jednak na względzie wykładnię systemową i w tym zakresie przepisy o odwołaniach oraz o decyzjach ostatecznych, zdecydowanie należy stwierdzić, że dopóki decyzja ostateczna (i tym samym wykonalna) nie zostanie wydana, rygor natychmiastowej wykonalności może być wydany w każdym czasie.

Rygor może być też nadany decyzji ostatecznej wydanej na podstawie art. 16 ust. 2 u.z.r.i.d., a więc takiej, która ze względu na nieupłynięcie wskazanego tam terminu 120-dniowego nie może być jeszcze wykonana (wyrok NSA z 4.3.2015 r., II OSK 1718/14).

Pytanie 6: Czy inwestor decyzji ZRID jest zobowiązany do przedstawienia różnych wariantów realizacji inwestycji drogowej?

Odpowiedź: Nie, inwestor nie ma tego obowiązku, a organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji ZRID nie może go zobowiązać do wariantowego sformułowania wniosku o wydanie tej decyzji.

Uzasadnienie: Kwestia wskazywania we wniosku o wydanie decyzji ZRID różnych wariantów przebiegu drogi, która ma być objęta tą decyzją, jest podnoszona zwykle w odwołaniach od decyzji ZRID i skargach na nie przez właścicieli nieruchomości, przez które droga ma przebiegać. Podmioty takie często powołują się na fakt, iż dany przebieg drogi wskazany we wniosku o wydanie decyzji ZRID narusza ich konstytucyjnie chronione prawo własności oraz zasadę uzasadnionego wywłaszczenia na cele publiczne.

W orzecznictwie NSA dominuje natomiast pogląd, że prawo własności nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów u.z.r.i.d. W świetle przepisów tej ustawy, organy orzekające nie mają uprawnienia do oceny racjonalności, czy też słuszności przyjętych we wniosku rozwiązań projektowych, gdyż postępowanie w sprawie zezwolenia na realizację danej inwestycji drogowej toczy się na wniosek zarządcy drogi, którym to wnioskiem organ administracji jest związany. Regulacja zawarta w art. 11a ust. 1, art. 11e oraz art. 11f ust. 1 pkt 2 u.z.r.i.d. wskazuje na związenie organu określeniem linii rozgraniczających teren, w tym granicami pasów drogowych. Organ nie może dokonywać jakichkolwiek zmian, np. w zakresie lokalizacji, przebiegu oraz planowanych parametrów technicznych konkretnej inwestycji. Tylko inwestor dokonuje wyboru najbardziej korzystnych rozwiązań lokalizacyjnych dla planowanego przedsięwzięcia drogowego, mając oczywiście na uwadze spowodowanie jak najmniejszych uciążliwości dla właścicieli nieruchomości (wyrok NSA z 22.3.2023 r., II OSK 2612/22).

Nieuniknione jest jednak to, że realizacja inwestycji drogowych stwarza określone uciążliwości dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w obszarze jej oddziaływania. Żaden przepis prawa materialnego nie zobowiązuje jednak inwestora do przedstawienia różnych wariantów (rozwiązań alternatywnych) przebiegu planowanej inwestycji – ani na żądanie organu, ani tym bardziej innych stron postępowania. Dlatego też argumenty odwołań i skarg o braku rozważenia przez organ alternatywnego przebiegu drogi NSA nakazuje uznawać za pozbawione uzasadnionych podstaw.

Pytanie 7: Jak wygląda procedura nabywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, a pozostających w użytkowaniu wieczystym, na podstawie u.z.r.i.d.?

Odpowiedź: Procedura ta przebiega analogicznie do procedury odjęcia prawa własności.

Uzasadnienie: Przepis art. 11d ust. 5 u.z.r.i.d. stanowi, że wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych wysyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej wnioskodawcy, właścicielom lub użytkownikom *wieczystym* nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie tej decyzji na adres wskazany w katastrze nieruchomości. Zgodnie z ust. 7 i 8 tego przepisu, zawiadomienie wysyłane jest tylko wnioskodawcy, gdy użytkownik wieczysty nie żyje, a jego spadkobierca nie wykazał prawa do spadku. Na podstawie art. 11f ust. 3 u.z.r.i.d. użytkownik wieczysty otrzymuje też od właściwego organu zawiadomienie o wydaniu decyzji ZRID. Zgodnie z art. 12 ust. 4d u.z.r.i.d., użytkowanie wieczyste ustanowione na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego wygasa z dniem wydania ostatecznej decyzji ZRID obejmującej taką nieruchomość. Dotyczy to zarówno użytkowania wieczystego powstałego na mocy umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, jak i użytkowania wieczystego powstałego na mocy decyzji administracyjnej i z mocy prawa. Jeżeli na prawie użytkowania wieczystego ustanowione były ograniczone prawa rzeczowe, wygasają one w tym samym terminie.

Wywłaszczone w ww. sposób nieruchomości mogą być użytkowane przez użytkowników wieczystych do upływu określonego w decyzji ZRID terminu, odpowiednio: wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń. Termin ten nie może być krótszy niż 120 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

Zgodnie z art. 13 ust. 2 u.z.r.i.d., nieruchomości wywłaszczone na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego na mocy decyzji ZRID, jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego tej części nieruchomości.

Za wygaśnięte prawo użytkowania wieczystego przysługuje użytkownikowi wieczystemu odszkodowanie. Nie może ono przekroczyć wartości tego prawa. Jeżeli na prawie użytkowania wieczystego wywłaszczonych decyzją ZRID nieruchomości jest ustanowiona hipoteka, wysokość odszkodowania z tytułu wygaśnięcia hipoteki ustala się w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką. Odszkodowanie to podlega zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami.

Zgodnie z art. 18 ust. 1e u.z.r.i.d., jeżeli dotychczasowy użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją ZRID odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od wskazanych tam zdarzeń – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Pytanie 8: Czy zgodę na wydanie nieruchomości dla celów realizacji decyzji ZRID muszą wyrazić wszyscy współwłaściciele nieruchomości?

Odpowiedź: Tak. Oświadczenie w przedmiocie wyrażenia zgody na wydanie nieruchomości dla potrzeb realizacji decyzji ZRID muszą wyrazić wszyscy właściciele nieruchomości, albowiem oświadczenie takie stanowi czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu nieruchomością wspólną, nie zaś czynność zachowawczą, którą może przedsięwziąć każdy ze współwłaścicieli z osobna.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 18 ust. 1e u.z.r.i.d., w przypadku, w którym dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia: 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji, o której mowa w art. 17 u.z.r.i.d., 2) doręczenia postanowienia o nadaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rygorem natychmiastowej wykonalności albo 3) w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stała się ostateczna – wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego.

Wydanie nieruchomości uznać należy za czynność przekraczającą zakres zwykłego zarządu. Z istoty współwłasności wynika, że żaden ze współwłaścicieli nie ma wyłącznego prawa do fizycznie wydzielonej części nieruchomości. Ma on prawo do udziału w prawie własności całej rzeczy. Zgodnie z art. 199 k.c., do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli. W braku takiej zgody współwłaściciele, których udziały wynoszą co najmniej połowę, mogą żądać rozstrzygnięcia przez sąd, który orzeknie mając na względzie cel zamierzonej czynności oraz interesy wszystkich współwłaścicieli.

K.c. nie zawiera definicji „czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu”, dlatego wyodrębnienie takich czynności dla danego stosunku prawnego jest rolą orzecznictwa i doktryny. Można jednak najogólniej uznać, że do czynności zwykłego zarządu należy załatwianie bieżących spraw związanych ze zwykłą eksploatacją i utrzymaniem rzeczy w stanie nie pogorszonym w ramach aktualnego jej przeznaczenia. Zatem w granicach zwykłego zarządu mieści się bieżące gospodarowanie rzeczą, nie pociągające nadzwyczajnych wydatków i nie prowadzące do zmiany przeznaczenia rzeczy. Inne czynności mieszczą się zaś w kategorii przekraczających zakres zwykłego zarządu. Trzeba jednak dodać, że ocena określonej czynności nie może być abstrakcyjna, trzeba zaś uwzględniać całokształt okoliczności każdego konkretnego przypadku. Dlatego taka sama czynność może być - w odmiennych okolicznościach - bądź to czynnością zwykłego zarządu, bądź też przekraczającą zakres zwykłego zarządu (tak: Gniewek E., Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz, Zakamycze 2001).

Wydanie nieruchomości, o którym mowa w powołanym przepisie, nie jest więc czynnością zachowawczą, o której stanowi art. 209 k.c., zgodnie z którym każdy ze współwłaścicieli może wykonywać wszelkie czynności i dochodzić wszelkich roszczeń, które zmierzają do zachowania wspólnego prawa (wyrok NSA z 25.1.2023 r., I OSK 3237/19).

Pytanie 9: Jakie konsekwencje ma uchylenie decyzji ZRID dla bytu prawnego decyzji o ustaleniu odszkodowania za nieruchomości wyłączonej tą decyzją?

Odpowiedź: W sytuacji uchylenia decyzji ZRID, postępowanie w sprawie wydanej w konsekwencji decyzji odszkodowawczej powinno zostać wznowione na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 12 ust. 4b u.z.r.i.d., decyzję ustalającą wysokość odszkodowania za nieruchomości lub ich części objęte decyzją ZRID, które stały się własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych albo własnością odpowiednich jednostek samorządu terytorialnego w odniesieniu do dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych, wydaje się w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna.

Zawarty w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. zwrot „w oparciu” wskazuje więc, że musi zachodzić związek przyczynowy pomiędzy decyzją organu a inną decyzją lub orzeczeniem sądu. Chodzi tu zatem o sytuację, gdy jedna decyzja lub orzeczenie sądu stanowi podstawę innej decyzji, od nich zależnej (pochodnej), również musi dojść do wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji lub orzeczenia sądu, w oparciu o które została wydana ostateczna decyzja zależna. Do uchylenia decyzji, w oparciu o którą została wydana inna decyzja, może dojść w szczególności w wyniku wydania wyroku sądu administracyjnego. Prawomocny wyrok wojewódzkiego sądu administracyjnego wywiera bowiem skutek w postaci skutecznego wyeliminowania z obrotu prawnego zaskarżonego aktu. Zatem w przypadku uchylenia decyzji wyrokiem sądu administracyjnego, przesłanka z art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. zachodzi po uprawomocnieniu się tego wyroku (wyrok NSA z 11.1.2017 r., I OSK 511/15, wyrok WSA w Warszawie z 12.1.2018 r., VII SA/Wa 672/17). Regulacja prawna art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. dotyczy więc sytuacji, w której występuje ciąg działań prawnych, tj. gdy jedna decyzja stanowi podstawę do wydania drugiej (innej) decyzji. Natomiast wydanie tej drugiej decyzji nie jest możliwe bez uprzedniego wydania decyzji pierwszej. Owa zależność rozstrzygnięć jest w każdym przypadku analizowana i badana w oparciu o regulacje materialnoprawne.

Wydanie decyzji orzekającej o wysokości odszkodowania za nieruchomości objętą decyzją ZRID jest niewątpliwie konsekwencją uprzedniego wydania (ostatecznej) decyzji ZRID. Decyzja odszkodowawcza orzeka bowiem o odszkodowaniu za odjęcie prawa własności nieruchomości dokonane na mocy ostatecznej decyzji ZRID. Dlatego też wyeliminowanie z obrotu prawnego – uchylenie tej ostatniej decyzji, prowadzi do zaistnienia przesłanki wznowieniowej, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Tak orzekł NSA w wyroku z 20.10.2022 r. I OSK 2215/19 za wyrokiem WSA w Warszawie z 15.2.2019 r., IV SA/Wa 1976/18.

Pytanie 10: Czy przy wydawaniu decyzji ZRID należy brać pod uwagę ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego?

Odpowiedź: Nie. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie są brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji ZRID. Decyzję tę wydaje się niezależnie od jego ustaleń, jako że jest ona tzw. specdecyzją.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 11i ust. 2 u.z.r.i.d., w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów u.r.

U.z.r.i.d., podobnie jak inne tego rodzaju przepisy obowiązujące w polskim porządku prawnym, zaliczana jest do kategorii tzw. specustaw, a więc ustaw, które mają w sposób autonomiczny od wielu ogólnych zasad procesu inwestycyjnego, regulować bądź to jego fragment, bądź też proces inwestycyjny w danym, wyspecjalizowanym obszarze. Ich celem jest też przyspieszenie i usprawnienie procedur inwestycyjnych, choć celowość takich rozwiązań dla prawidłowego funkcjonowania procesu inwestycyjnego oraz m. in. ładu przestrzennego jest zagadnieniem na odrębną dyskusję. W związku z tym u.z.r.i.d. zawiera regulacje o charakterze szczególnym wobec przepisów m.in. u.p.z.p., u.g.n. czy wobec P.b. Regulacje te obowiązują na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*.

Powołany wyżej art. 11i ust. 2 u.z.r.i.d. wyłącza wyraźnie stosowanie wskazanych w nim przepisów. Oznacza to zatem, iż organy właściwe w sprawie wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej nie dokonują oceny zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym nie ustalają, czy na danym terenie obowiązuje plan miejscowy i nie badają zgodności planowanej inwestycji drogowej z ustaleniami obowiązującego na danym terenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wydanie decyzji ZRID może nastąpić niezależnie od tego, czy na terenie jej przebiegu obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz niezależnie od treści postanowień takiego planu, co wynika wprost z treści art. 11i ust. 2 u.z.r.i.d. (wyrok NSA z 9.11.2022 r., II OSK 1740/22).

Należy zwrócić uwagę na stanowisko zaprezentowane w wyroku NSA z 28.1.2020 r., II OSK 732/18, zgodnie z którym z art. 11i ust. 2 u.z.r.i.d. wynika jednak konieczność zachowania spójności między zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej a projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Nie można podzielić stanowiska, że w takiej sytuacji wójt gminy, jako organ jednostki samorządu terytorialnego, może pominąć warunki realizacji inwestycji drogowej ustalone w pozostającej w obrocie prawnym decyzji zezwalającej na realizację tej inwestycji.

Podsumowując powyższe rozważania, należy więc stwierdzić, że decyzja ZRID nie uwzględnia ustaleń planu miejscowego, ale ten musi uwzględniać wydane decyzje ZRID.



7

DECYZJA ŚRODOWISKOWA.

adwokat Krzysztof Topolewski
adwokat Aneta Fornalik, MPA

Pytanie 1: Czy można wstrzymać wykonanie decyzji środowiskowej?

Odpowiedź: Wstrzymanie wykonania decyzji środowiskowej, dopuszczalne z mocy art. 86f ust. 1 u.o.ś., możliwe jest wyłącznie dopóki nie zakończył się dalszy etap procesu inwestycyjnego, a zatem dopóki nie została wydana jedna z decyzji z art. 72 ust. 1 u.o.ś.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 61 § 1 P.p.s.a. wniesienie skargi nie wstrzymuje wykonania aktu lub czynności. Stosownie zaś do art. 61 § 3 P.p.s.a., po przekazaniu sądowi skargi sąd może na wniosek skarżącego wydać postanowienie o wstrzymaniu wykonania w całości lub w części aktu lub czynności, jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo wyrządzenia znacznej szkody lub spowodowania trudnych do odwrócenia skutków. Dotyczy to także aktów wydanych lub podjętych we wszystkich postępowaniach prowadzonych w granicach tej samej sprawy. Natomiast zgodnie z art. 86f ust. 1 u.o.ś., do skargi na decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach stosuje się przepis art. 61 § 3 P.p.s.a., z tym, że przez trudne do odwrócenia skutki, o których mowa w tym przepisie, rozumie się następstwa wynikające z podjęcia realizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, dla którego wydano zaskarżoną decyzję.

Przepis art. 86f ust. 1 u.o.ś. został dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z 30.3.2021 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 784) i wszedł w życie 13.5.2021 r. W uzasadnieniu projektu ustawy nowelizującej wskazano, że nowe rozwiązanie zapewni możliwość stosowania przez sądy administracyjne środków tymczasowych w stosunku do ostatecznych decyzji środowiskowych. Przepis art. 61 § 3 P.p.s.a. dotyczy bowiem sytuacji, gdy zaskarżony akt wywołuje skutki materialnoprawne, natomiast skutków takich zasadniczo nie wywołuje decyzja środowiskowa, gdyż nie podlega wykonaniu w postępowaniu egzekucyjnym. Etap egzekwowania decyzji środowiskowej przeniesiony jest dopiero na etap, w którym jest realizowane przedsięwzięcie na podstawie decyzji, która nie uwzględnia decyzji środowiskowej (art. 86c u.o.ś.).

Dopuszczalne jest wstrzymanie wykonania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z uwagi na skutki, jakie wywoła realizacja przedsięwzięcie po uregulowaniu jego stanu formalnoprawnego na dalszych etapach postępowania inwestycyjnego.

Powyższe rozważania oraz dopuszczalność wstrzymania wykonania decyzji środowiskowej na podstawie art. 86f ust. 1 u.o.ś., pozostają jednak bez znaczenia dla oceny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jako prejudykatu, którego uzyskanie jest konieczne dla dalszego prowadzenia procesu inwestycyjnego. Jeżeli dany podmiot uzyskał decyzję środowiskową, a następnie uzyskał jedną z decyzji z art. 72 ust. 1 u.o.ś., której wydanie musi być poprzedzone uzyskaniem decyzji środowiskowej, to planowane przedsięwzięcie, którego środowiskowe uwarunkowania zostały określone w decyzji środowiskowej, realizowane jest na podstawie jeden z tych decyzji, a nie bezpośrednio na podstawie decyzji środowiskowej. To bowiem jedna z tych decyzji wywołuje bezpośrednio skutki prawne z datą uzyskania waloru ostateczności lub nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności (powyższe stanowi fragment uzasadnienia postanowienia NSA z 18.7.2023 r., III OZ 331/23; por. także: P. Korzeniowski, Dopuszczalność wstrzymania decyzji środowiskowej na podstawie art. 61 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (p.p.s.a.) [w:] Nieruchomości. Kwartalnik Ministerstwa Sprawiedliwości, Nr 3/2023).

Pytanie 2: Czy decyzja środowiskowa wiąże przy wydawaniu innych decyzji?

Odpowiedź: Tak – i wynika to wprost z przepisu u.o.ś. Przepis ten określa także postępowania, w których konieczne jest przyjęcie ustaleń decyzji środowiskowej.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 86 u.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organy:

- 1) wydające decyzje określające warunki korzystania ze środowiska w zakresie, w jakim ma być uwzględniona przy wydawaniu tych decyzji;
- 1) wydające decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1;
- 2) przyjmujące zgłoszenia, o których mowa w art. 72 ust. 1a.

Katalog tych decyzji, zamknięty, jest bardzo szeroki. Przepis art. 72 ust. 1 u.o.ś. wskazuje na decyzje, które wymagają uprzedniego uzyskania decyzji środowiskowej – o ile oczywiście dane przedsięwzięcie kwalifikowane jest do uzyskania tej decyzji. W tym katalogu wskazano m.in. na pozwolenie na budowę czy decyzję o warunkach zabudowy. W art. 72 ust. 1a u.o.ś. wskazano z kolei, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje także przed dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części na podstawie P.b.

Przepisy u.o.ś. stanowią przepisy odrębne na gruncie P.b. W postępowaniu w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę organ zobligowany jest nie tylko do sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji WZ (decyzji ICP), ale i wymaganiami ochrony środowiska, na co ustawodawca położył znaczący akcent. Do obowiązków organu należy również weryfikacja kompletności projektu budowlanego, w tym czy posiada on wszystkie wymagane opinie, uzgodnienia, pozwolenia i sprawdzenia, a także sprawdzenie, czy projekt ten został sporządzony przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia budowlane. Wprawdzie organ wydający pozwolenie na budowę nie jest uprawniony do oceny prawidłowości postępowania prowadzonego przez organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ani też oceny zapadłych w tymże postępowaniu rozstrzygnięć, to jednak nie może on zwolnić się od obowiązku zbadania, czy decyzja o umorzeniu postępowania o wydanie środowiskowych uwarunkowaniach dotyczy dokładnie tego przedsięwzięcia (inwestycji), które jest przedmiotem rozpatrywanego wniosku o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenie pozwolenia na budowę. Por. wyrok WSA w Łodzi z 15.2.2019 r., II SA/Łd 991/18.

Przepis art. 86 u.o.ś. statuuje zasadę mocy wiążącej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach stanowiąc, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wiąże organ wydający decyzje, o których mowa w art. 72 ust. 1 u.o.ś. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach ma charakter „rozstrzygnięcia wstępnego” względem przyszłego zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego i pełni wobec niego funkcję prejudycjalną. W konsekwencji należy przyjąć, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie rozstrzyga kwestii wstępnej. Należy do niego jednak rozważenie, czy kwestia prejudycjalna występuje. Okoliczność wyeliminowania decyzji dotyczących środowiskowych uwarunkowań przez sąd administracyjny nie stanowi przesłanki do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę a jedynie do wznowienia postępowania na mocy art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Natomiast podstawą do stwierdzenia nieważności w odniesieniu do omawianej kwestii środowiskowych byłoby wydanie ocenianej decyzji o pozwoleniu na budowę bez wcześniejszego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Tak: wyrok NSA z 8.11.2023 r., II OSK 305/21.

Pytanie 3: Czy raport środowiskowy podlega ocenie organu wydającego DŚ?

Odpowiedź: Tak, jest to dokument, który podlega ocenie organu według ogólnych reguł wynikających z zasad prowadzenia postępowania dowodowego.

Uzasadnienie: W wyroku z 8.3.2016 r., II SA/Op 529/15, WSA w Opolu wskazał, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest jednym z najważniejszych elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, mającym ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia. W art. 66 u.o.ś. określono elementy, które powinien zawierać każdy raport o oddziaływaniu na środowisko, aby opracowanie to w każdym przypadku zawierało informacje niezbędne do zakończenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania. Zakres przedmiotowy przedsięwzięć, których realizacja musi być poprzedzona przeprowadzeniem oceny oddziaływania na środowisko jest bardzo szeroki, dlatego też w każdym przypadku opracowywany raport oddziaływania na środowisko powinien uwzględniać zarówno specyfikę realizowanego przedsięwzięcia, jak i miejsce, w którym ma to nastąpić. Raport ten ma charakter dokumentu prywatnego inwestora będącego dowodem w postępowaniu administracyjnym. Dowód w postaci raportu oceniany jest przez organ wydający decyzję określającą uwarunkowania środowiskowe, a uczestnicy postępowania mają możliwość zgłoszenia zastrzeżeń dotyczących tego dowodu (por. wyrok WSA w Lublinie z 31.3.2011 r., II SA/Lu 845/10). Oznacza to, że właściwe organy uczestniczące w procesie wydawania decyzji środowiskowej powinny weryfikować informacje zawarte w raporcie, gdyż od osoby sporządzającej raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko wymaga się tylko wskazania nazwiska. Autor raportu, nie musi być biegłym w rozumieniu przepisów k.p.a. Raport nie jest opinią biegłego w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., a do osoby sporządzającej raport nie należy stosować art. 84 § 2 k.p.a.

W przywołanym wyroku WSA wskazał nadto, że nie jest prawidłowe działanie organu odwoławczego, który nie przeanalizował raportu przyjmując, że wystarczy, iż wyspecjalizowane organy współdziałające wypowiedziały się pozytywnie w sprawie. W postępowaniu administracyjnym zgodnie z regułami wynikającymi z art. 7 k.p.a. obowiązuje zasada prawdy obiektywnej, obligująca do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności stanu faktycznego. W związku z tym, nawet gdy nikt nie kwestionuje prawidłowości sporządzenia raportu oraz danych w nim zawartych, organ zobligowany jest samodzielnie ocenić, czy raport ten uwzględnia wszystkie ewentualne zagrożenia związane z realizacją konkretnego zamierzenia ze względu na cel prowadzenia postępowania w zakresie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, kończącego się wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia.

Sporządzony raport oddziaływania na środowisko jest jednym z elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, mającym ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia. Raport już w trakcie postępowania administracyjnego wchodzi w skład materiału dowodowego sprawy, jest dowodem z dokumentu i jak każdy inny składany przez stronę, czy zgromadzony przez organ, podlega regułom postępowania dowodowego w tym i swobodnej ocenie dowodów zgodnie z art. 80 k.p.a. Por. wyrok WSA w Kielcach z 5.9.2019 r., II SA/Ke 107/19.

Pytanie 4: Czy organ może powołać biegłego do oceny raportu w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej?

Odpowiedź: Nie, bo to podważałoby sens dokumentu przedkładanego przez wnioskodawcę i rolę organu wyspecjalizowanego przy wydawaniu decyzji.

Uzasadnienie: Na powyższy problem zwrócił uwagę NSA m.in. w wyroku z 5.4.2022 r., III OSK 4690/21, w którego uzasadnieniu wskazał, że raport jest dokumentem prywatnym o szczególnej mocy dowodowej, który zostaje sporządzony przez osobę posiadającą fachową wiedzę i wiadomości specjalne. Raport ten jest weryfikowany w toku postępowania administracyjnego, zarówno w formie współdziałania przez organy wyspecjalizowane (art. 77 ust. 1 u.o.ś.), jak i przez organ główny. Oparcie raportu na wiadomościach specjalnych oznacza, że inne strony postępowania, które chcą podważyć ustalenia raportu, mogą przedłożyć opracowanie również oparte na wiadomościach specjalnych (tzw. kontrraport). Natomiast brak jest podstaw do powoływania w tym zakresie biegłego przez organ prowadzący postępowanie, ponieważ podważałoby to sens postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. W przywołanej sprawie NSA uznał, że wbrew zarzutom skargi kasacyjnej nie doszło do naruszenia art. 77 § 1-3 w zw. z art. 75 § 1 i art. 84 § 1 k.p.a. wobec braku powołania biegłego z zakresu oceny raportu. Brak odpowiedniej weryfikacji przez organ zgromadzonego materiału dowodowego, w tym raportu, poprzedzonej odpowiednimi badaniami (np. obliczeniami, programami specjalistycznymi czy opiniami specjalistów z tej dziedziny) nie jest uchybieniem organu, bo tego rodzaju postępowania nie przewidują przepisy u.o.ś., jak i żadne przepisy szczególne. Jak już wcześniej wskazano, ocena tego dowodu jest zadaniem organu prowadzącego postępowanie, zgodnie z regułami ogólnymi k.p.a. w zakresie postępowania dowodowego. Podobnie też WSA w Poznaniu w wyroku z 11.5.2023 r., IV SA/Po 503/22.

Ocena przedłożonego raportu powinna w szczególności dotyczyć spełnienia przez niego warunków, o jakich mowa w art. 66 u.o.ś. oraz jego aktualności i rzetelności sporządzenia. Sam organ nie jest przy tym związany treścią raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, co powoduje, że dokonując jego oceny powinien dążyć do wydania rozstrzygnięcia odpowiadającego wyrażonej w art. 7 k.p.a. zasadzie prawdy obiektywnej. W szczególności organ powinien ustalić, czy opracowanie zawiera komplet niezbędnych informacji pozwalających na ocenę przedsięwzięcia i jego oddziaływania na środowisko oraz informacji identyfikujących rodzaj i skalę skutków środowiskowych, a także społecznych. Organ nie jest związany treścią raportu, a ustalenia w nim zawarte mogą służyć wydaniu decyzji, gdy raport jest rzetelny, spójny oraz wolny od niejasności i nieścisłości. Raport może być kwestionowany przez strony, jak również przedstawicieli społeczeństwa. Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 19.2.2020 r., II SA/Go 864/19.

Podkreślić także wyraźnie należy, że raport nie jest opinią biegłego - jako dokument ma zasadnicze znaczenie w sprawie, w której inwestor występuje o wydanie DŚ. Dokument ten jest rodzajem dowodu, któremu prawo materialne przypisuje szczególne wymagania. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko jest dokumentem, którego prawidłowe sporządzenie wymaga od jego autora określonej wiedzy fachowej i który w efekcie obejmuje tzw. wiadomości specjalne. Mimo że raport nie jest opinią biegłego w technicznoprawnym tego słowa znaczeniu, tj. w rozumieniu art. 84 § 1 k.p.a., gdyż jest sporządzany nie na zlecenie organu, lecz inwestora, to raportowi - z uwagi zwłaszcza na jego kompleksowość, fachowość i centralne miejsce w procedurze oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko - przypisuje się szczególną moc dowodową. Tak: wyrok NSA z 24.2.2022 r., III OSK 1066/21.

Pytanie 5: Czy decyzja środowiskowa ma termin ważności?

Odpowiedź: Tak, choć wskazywanie na termin ważności decyzji środowiskowej jest pewnym uproszczeniem. Chodzi tu raczej o czas, w którym decyzja ta może być skutecznie wykorzystana w innych procedurach o uzyskanie decyzji inwestycyjnych,

Uzasadnienie: Z treści art. 72 ust. 3 u.o.ś. wynika, że wniosek o realizację inwestycji wymagającej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach winien zostać złożony przed upływem 6 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Przepis art. 72 ust. 4 u.o.ś. umożliwił przedłużenie ww. terminu obowiązywania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do 10 lat od dnia, w którym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach stała się ostateczna. Warunkiem przedłużenia „ważności decyzji” jest wydanie przez organ, który wydał decyzję środowiskową, postanowienia, w którym stwierdzi, że warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji są aktualne. Postanowienie to musi jednakże zostać wydane przed upływem 6-letniego terminu wskazanego w art. 72 ust. 3 u.o.ś. Przepis art. 72 ust. 4 u.o.ś. daje podstawę do odmowy kontynuacji realizacji przedsięwzięcia tylko wówczas, gdy realizowana inwestycja nie jest etapowana lub w środowisku doszło do takich zmian, że warunki określone w decyzji środowiskowej nie zabezpieczą środowiska przed znaczącym negatywnym wpływem realizowanego przedsięwzięcia. Tak przyjął NSA w wyroku z 5.7.2023 r., II OSK 499/23.

Przewidziany w art. 72 ust. 4 w zw. z art. 72 ust. 3 u.o.ś. termin jest terminem prawa materialnego, wyznacza bowiem okres, w którym może nastąpić ukształtowanie praw lub obowiązków jednostki w ramach administracyjno-prawnego stosunku materialnego. Upływ wskazanego przez ustawodawcę terminu czyni bezprzedmiotowym postępowanie w przedmiocie wydania omawianego rodzaju postanowienia. Tak: wyrok WSA w Warszawie z 2.6.2020 r., IV SA/Wa 953/20.

Jakie jest uzasadnienie dla wprowadzenia w przepisach terminów „ważności” decyzji środowiskowej? Na każdym z etapów realizacji przedsięwzięcia inwestor zobowiązany jest do przedłożenia aktualnej decyzji środowiskowej. Określenie w art. 72 ust. 3 u.o.ś. czasowych granic obowiązywania decyzji środowiskowej ma bowiem na celu zagwarantowanie realizacji inwestycji w aktualnych uwarunkowaniach środowiskowych z wykorzystaniem adekwatnych rozwiązań technicznych. Por. wyrok WSA w Białymstoku z 11.10.2018 r., II SA/Bk 462/18.

Zmiana w treści art. 72 ust. 4 u.o.ś. dokonana 24.9.2019 r. polegała przede wszystkim na rezygnacji ustawodawcy z możliwości wydłużenia terminu ważności decyzji środowiskowej jedynie w odniesieniu do inwestycji realizowanych etapowo. Od 24.9.2019 r. możliwe jest wydłużanie ważności każdej decyzji środowiskowej. Nowym rozwiązaniem jest wprowadzenie zapisu, z którego wynika, że przedłużenie terminu ważności decyzji możliwe jest w ostatnim roku podstawowego terminu ważności tej decyzji, a więc po upływie 5 lat od uostatecznienia się decyzji środowiskowej. Wydłużenie terminu ważności decyzji następuje po zajęciu przez organ stanowiska co do aktualności warunków realizacji przedsięwzięcia – jednakże w wyniku dokonanej oceny informacji przedłożonej przez wnioskodawcę – w drodze postanowienia. Por.: A. Fornalik, Zmiana zasad przedłużania terminu ważności decyzji środowiskowej, Legalis/el., 27.9.2019 r.

Pytanie 6: Czy możliwe jest wydanie decyzji środowiskowej dla zrealizowanej inwestycji?

Odpowiedź: Tak, ale jest to związane z prowadzeniem stosownej procedury legalizacyjnej. Uwarunkowania środowiskowe można więc określać dla obiektu już istniejącego jedynie w ramach toczącego się postępowania legalizacyjnego.

Uzasadnienie: Powyższe stanowisko wynika z wyroku WSA w Krakowie z 22.9.2021 r., II SA/Kr 669/21. Szeroko możliwość uzyskania decyzji środowiskowej w ramach prowadzonej procedury legalizacyjnej omówił NSA w wyroku z 28.10.2016 r., II OSK 764/16. Z literalnego brzmienia art. 49 ust. 4a P.b. wynika, że decyzję legalizacyjną można wydać po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy środowiskowej, w przypadkach gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska. Takie brzmienie przepis ten zawdzięcza dwóm nowelizacjom P.b. z 2008 r. i 2014 r. Zgodnie z definicją językową „uprzednim/uprzednio” oznacza „poprzedni, poprzedzający”. Omawiany przepis dotyczy zatem następczego charakteru wydawanej decyzji legalizacyjnej. Taki zaś charakter następczy oznacza, że wymóg uzyskania decyzji środowiskowej dotyczy nie tylko etapu postępowania legalizacyjnego, ale i stanu jeszcze przed jego wszczęciem. Dodatkowo przechodząc już na grunt wykładni systemowej i celowościowej wskazania wymaga, że w ogólności zainicjowanie postępowania legalizacyjnego nie należy tylko do kompetencji organu nadzoru budowlanego. Może tego dokonać również inwestor. Wynika to z tego, że możliwość skorzystania przez inwestora z postępowania legalizacyjnego można kwalifikować do sfery jego praw i obowiązków. Może więc on być zainteresowany w uzyskaniu decyzji środowiskowej celem złożenia stosownego wniosku o legalizację samowoli budowlanej, np. w ramach samowolnej zmiany sposobu użytkowania, która to zmiana w odniesieniu do przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko wymaga uzyskania pozwolenia na budowę co wynika z art. 29 ust. 3 w zw. z art. 71 ust. 6 pkt 1 P.b. Sąd wskazał, że brak jest także podstaw do przyjęcia, że prowadzenie postępowania środowiskowego przed wszczęciem postępowania legalizacyjnego mogłoby prowadzić do obejścia prawa. Są to bowiem dwa różne/niezależne postępowania (prowadzone przez różne organy i oparte na różnych podstawach prawnych), z których wynik tego uprzednio przeprowadzonego może determinować wynik postępowania legalizacyjnego. W takim zakresie zawsze taka kolejność będzie wypełniała hipotezę art. 49 ust. 4a P.b. w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 1 u.o.ś. Tak czy inaczej zostanie bowiem wydana decyzja środowiskowa przed ewentualnym uzyskaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany przedsięwzięcia, co do którego nastąpiła samowolna zmiana sposobu użytkowania i przedsięwzięcie było już użytkowane. Jest to zatem uzasadniony wyjątek od ogólnej zasady, do której odnosi się art. 72 ust. 1 pkt 1 u.o.ś., a mianowicie, że wydanie decyzji środowiskowej powinno nastąpić na etapie przed realizacją przedsięwzięcia.

Inwestor może być zainteresowany uzyskaniem decyzji środowiskowej celem złożenia stosownego wniosku o legalizację samowoli budowlanej. W takim przypadku z decyzji musi jednoznacznie wynikać, że jest ona wydawana właśnie na potrzeby trwającego postępowania legalizacyjnego. Kwestia ta jest o tyle istotna, że stan wynikający z istniejącej samowoli musi być uwzględniany w toku postępowania, w szczególności w ramach wariantowania, co jednak nie wyklucza, że raport powinien rzetelnie przedstawić także inne warianty zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 u.o.ś. Tak: wyrok WSA w Poznaniu z 13.5.2021 r., IV SA/Po 38/21.

Pytanie 7: Czy można zmienić decyzję środowiskową?

Odpowiedź: Tak, wynika to wprost z art. 87 u.o.ś. Należy w sposób odpowiedni zastosować tryb z art. 155 k.p.a. W tej procedurze nie może jednakże dojść do określenia całkowicie nowego przedsięwzięcia.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 87 u.o.ś.: przepisy niniejszego działu (tj. działu V) oraz działu VI stosuje się odpowiednio w przypadku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Przepis art. 155 k.p.a. stosuje się odpowiednio, z zastrzeżeniem, że zgodę wyraża wyłącznie strona, która złożyła wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, lub podmiot, na którego została przeniesiona decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Przywołany przepis u.o.ś. wskazuje zatem wprost na dopuszczalność zmiany decyzji środowiskowej i określa podmiot, od którego zgody jest to zależne. Do zmiany decyzji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wydawania decyzji (pierwotnej) – i tu istotne jest ustalenie, jaki jest zakres stosowania przepisów wprost, w ogóle albo ze stosowną modyfikacją. Z orzecznictwa (np. wyrok NSA z 22.11.2022 r., III OSK 6192/21) wynika, że analiza normatywna zakresu odesłania w art. 87 u.o.ś., z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania art. 155 k.p.a. prowadzi do konstatacji, że w przypadku zmiany ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przepis art. 155 k.p.a. powinien być stosowany wprost, bez żadnych modyfikacji. Należy przede wszystkim pamiętać, że w procedurze zmiany nie może dojść do wydania decyzji na całkowicie inne przedsięwzięcie niż to określone decyzją pierwotną.

WSA w Poznaniu w wyroku z 5.1.2023 r., II SA/Po 652/22 wskazał, że dla zachowania tożsamości instytucji zmiany decyzji ostatecznej według trybu określonego właśnie w art. 155 k.p.a. nie można przenosić wszystkich przepisów działu V u.o.ś. bezrefleksyjnie. W wyniku zastosowania art. 87 u.o.ś. nie może dojść do tak dalekiego zmodyfikowania instytucji z art. 155 k.p.a., że doszłoby do powstania jakiegoś nowego, nieznanego w k.p.a. trybu. Każdorazowo przystępując do rozważenia możliwości zastosowania trybu określonego w art. 155 k.p.a. należy ustalić, czy w konkretnym wypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym. Na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych, to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw i obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. Sfera podmiotowa sprawy administracyjnej dotyczy także uczestników postępowania. W wyniku zmiany mogłoby bowiem dojść do istotnej modyfikacji ich sytuacji prawnej oraz faktycznej.

Możliwość prowadzenia postępowania o zmianę decyzji środowiskowej jest także ograniczona czasowo. Nie można uznać za zgodną z przepisami ustawy taką interpretację, zgodnie z którą w wyniku zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach okresy, w których można postąpić się zmienioną decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach, biegają nie od daty uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach podlegającą zmianie, a od daty uzyskania przymiotu ostateczności przez decyzję zmieniającą decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Postępowanie w sprawie zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach musi zostać zainicjowane w czasie trwania okresów przewidzianych w przepisach art. 72 ust. 3, 4 i 4b u.o.ś. (tak: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2024, komentarz do art. 87 u.o.ś., Legalis/el.).

Pytanie 8: Czy uwzględnienie odwołania od decyzji środowiskowej wymaga uzyskania zgody wszystkich stron postępowania?

Odpowiedź: Nie, art. 86b u.o.ś. zawiera regulację szczególną względem art. 132 § 2 k.p.a. i przewiduje, że uwzględnienie odwołania wymaga wyrażenia zgody tylko od inwestora.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 86b u.o.ś., w przypadku gdy strona złożyła odwołanie od decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a organ, który wydał decyzję, uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, stosuje się przepis art. 132 § 2 k.p.a., z tym że zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania wyraża jedynie podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia. Przepis ten obowiązuje od 1.1.2017 r. i zmienia zasadę z art. 132 § 1 i 2 k.p.a., zgodnie z którą: Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Przepis ten stosuje się także w przypadku, gdy odwołanie wniosła jedna ze stron, a pozostałe strony wyraziły zgodę na uchylenie lub zmianę decyzji zgodnie z żądaniem odwołania.

Zmiana ta podyktowana jest po pierwsze wielością stron w postępowaniu w sprawie decyzji środowiskowej, która czyni z praktycznych względów w zasadzie niemożliwe wypełnienie warunku wynikającego z przepisu art. 132 § 2 k.p.a. Z drugiej strony, to tylko podmiot planujący realizację przedsięwzięcia nabywa uprawnienia w wyniku wydania decyzji środowiskowej i tylko wobec niego określany jest zakres obowiązków związanych z realizacją przedsięwzięcia. Uwzględniając przy tym, że zgodnie z art. 132 § 3 k.p.a. stronom postępowania przysługuje prawo do wniesienia odwołania od decyzji zmodyfikowanej w wyniku zastosowania przepisów poprzedzających ustępów, ustawodawca uznał, że nie dojdzie do naruszenia interesu stron postępowania administracyjnego ani interesu publicznego, jeżeli wymóg zgody stron zostanie ograniczony wyłącznie do podmiotu realizującego przedsięwzięcie, a równocześnie zostanie umożliwione rzeczywiste wykorzystanie instytucji regulowanej przepisem art. 132 § 2 k.p.a. Tak: T. Filipowicz, A. Plucińska-Filipowicz. M. Wierzbowski (red.), Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz. Wyd. 3, Warszawa 2024.

Omawiana kompetencja organu do autoweryfikacji wydanej przez siebie decyzji ze względu na ograniczenie przewidziane w art. 133 k.p.a. może być realizowana tylko w ciągu 7 dni od daty wpływu odwołania do organu. Podkreślić przy tym należy, że siedmiodniowy termin określony w art. 133 k.p.a. jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji. Organ, który nie skorzystał w tym terminie ze swoich uprawnień jest obowiązany przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu (art. 133 k.p.a.), który od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. przejmuje kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy.

Brzmienie powyższych przepisów jest jednoznaczne, ich wykładnia nie nastęrcza trudności, a sądy stosują je jednolicie. Skutkiem jego przekroczenia jest brak możliwości wydania przez organ administracji decyzji, o której mowa w art. 132 k.pa. Od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 k.p.a. tylko i wyłącznie organ odwoławczy jest wyposażony w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy i do oceny odwołania pod względem wymogów formalnych. Tak: wyrok WSA we Wrocławiu z 14.7.2020 r., II SA/Wr 476/19.

Ponadto z przywołanego orzeczenia wynika, że zgoda wnioskodawcy musi być wyraźna, a nie dorozumiana.

Pytanie 9: Czy decyzji środowiskowej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności?

Odpowiedź: Tak, dopuszczalność takiego działania wynika z orzecznictwa. Wiąże się to z szerokim przyjęciem rozumienia wykonalności decyzji.

Uzasadnienie: Możliwość nadania decyzji środowiskowej rygoru natychmiastowej wykonalności wynika z orzecznictwa. Przepisy prawa nie przewidują wyłączenia w zakresie nadania omawianej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Stąd możliwość nadania decyzji rygoru należy wywodzić z art. 108 k.p.a. Wątpliwości wynikają jednakże z charakteru decyzji, która sama w sobie wykonalna nie jest, a jej uzyskanie poprzedza uzyskanie dalszych, koniecznych dla realizacji inwestycji decyzji. Przyjęcie szerokiego rozumienia wykonalności decyzji pozwala jednakże instytucją rygoru objąć każdą decyzję. Ta wykonalność jest wówczas rozumiana jako skuteczność prawna.

Potrzeba nadania rygoru natychmiastowej wykonalności odnosi się, co do zasady, do decyzji podlegających wykonaniu tj. takich, które nadają prawo lub nakładają obowiązek i mogą być egzekwowane. Niemniej jednak, poza tym dominującym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem, przyjmuje się także, że nie ma w zasadzie przeszkód, by rygor nadać także innym decyzjom np. nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, która wszak sama w sobie nie nakłada wprost obowiązków, a stanowi ich wyraźne źródło, wykorzystywane w innych postępowaniach o charakterze budowlanym (por. wyrok NSA z 23.6.2021 r., III OSK 3704/21). Tak: wyrok WSA w Warszawie z 13.10.2021 r., VII SA/Wa 1269/21.

W wyroku z 21.9.2021 r., III OSK 2545/21 NSA przyjął, że decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia to akt administracyjny konstytutywny o charakterze związanym, choć posiadający pewne cechy uznaniowości, nakładający na adresata zarówno uprawnienia, jak i obowiązki, niewywołujący skutków w innych dziedzinach prawa, niewykonalny, o osobowo-rzeczowym charakterze. Przy tym, mimo jej niewykonalnego charakteru, może jej zostać nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nie jest uzależnione od prawidłowości decyzji, której rygor ma zostać nadany. Co więcej, samo postępowanie w przedmiocie nadania decyzji nieostatecznej rygoru natychmiastowej wykonalności z natury rzeczy nie jest postępowaniem, w którym prowadzi się wyczerpujące postępowanie wyjaśniające. W uzasadnieniu powołanego wyroku NSA wskazał także, że istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się wykonalna pomimo tego, że nie jest ostateczna. Instytucja ta dotyczy zatem wykonalności decyzji nieostatecznych. W przypadku gdy decyzja natychmiast wykonalna staje się ostateczna, nie obowiązują już żadne ograniczenia w jej wykonaniu. Tym samym nadanie rygoru na podstawie art. 108 § 1 k.p.a. wywołuje skutki wyłącznie w sferze tymczasowej wykonalności decyzji i w takiej też sferze pozostaje aktualne kontestowanie prawidłowości zastosowania owego rygoru (por. wyrok NSA z 15.7.2010 r., II OSK 1134/09). Generalnie w orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że co do zasady nie ma przeszkód by nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nadać rygor natychmiastowej wykonalności (zob. np. wyrok NSA z 8.12.2011 r., II OSK 2169/11; wyrok WSA we Wrocławiu z 19.2.2014 r., II SA/Wr 851/13).

Nadanie rygoru natychmiastowej wykonalności nieostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach umożliwi inwestorowi ubieganie się m.in. o uzyskanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (wyrok NSA z 23.6.2021 r., III OSK 3704/21).

Pytanie 10: Czy decyzja środowiskowa jest informacją publiczną?

Odpowiedź: Nie, jest to informacja o środowisku. To regulacja szczególna względem przepisów u.d.i.p.

Uzasadnienie: Według art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie określonych w niniejszej ustawie. Natomiast w art. 1 ust. 2 u.d.i.p. zawarta została norma kolizyjna wyłączająca stosowanie jej przepisów w sytuacji, gdy tryb i zasady dostępu do informacji publicznej zostały w innych aktach prawnych uregulowany odmiennie (I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska [w:] I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, wyd. III, Warszawa 2016, art. 1). Z treści wymienionego przepisu wynika bowiem, że przepisy ustawy nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmiennie zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

W uchwale 7 sędziów NSA z 9.12.2013 r., I OPS 8/13 wskazano, że u.d.i.p. według założeń ustawodawcy ma być ustawą ustrojową, gdyż rozwijając i precyzując konstytucyjną zasadę, że informacja publiczna jest jawna (a więc i dostępna poza sytuacjami ograniczenia jawności w drodze ustaw lub w związku z ochroną prywatności), wyznacza zakres jawności informacji publicznej oraz prawo dostępu do tej informacji w porządku prawnym RP. Z ustawy tej wynika jako norma podstawowa zasada domniemania jawności. Istnienie innych zasad czy trybu udostępniania informacji publicznej wyłącza stosowanie u.d.i.p. tylko w zakresie regulowanym wyraźnie tymi szczególnymi ustawami. Przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. oznacza, że wszędzie tam, gdzie konkretne sprawy dotyczące zasad i trybu dostępu do informacji będącej informacją publiczną uregulowane są inaczej w u.d.i.p., w ustawie szczególnej, zastosowanie mają odpowiednie przepisy u.d.i.p., przy czym w pierwszym przypadku stosowane są uzupełniająco, w drugim zaś stanowią wyłączną regulację prawną w danym zakresie. Wymaga to zatem szczegółowej analizy porównywanych ustaw, przy czym uregulowania wprowadzające odmiennie zasady i tryb dostępu winny być, jako wyjątkowe, interpretowane w sposób zwięzający. Zatem istota odesłania, o którym mowa w art. 1 ust. 2 u.d.i.p., dotyczy takiej sytuacji, że to odrębna ustawa precyzuje zarówno zasady, jak i tryb dostępu do informacji publicznej, których zastosowanie wyłączać będzie zasadność ich realizacji na podstawie trybu ogólnego. Do takich ustaw należy u.o.ś. Tryb przewidziany tą regulacją jest trybem szczególnym w stosunku do trybu ogólnego (por. wyrok NSA z 20.3.2012 r., I OSK 2451/11, wyrok WSA w Olsztynie z 14.9.2021 r., II SAB/OI 94/21).

W konsekwencji z uwagi na treść art. 1 ust. 2 u.d.i.p. konieczne jest skrupulatne badanie przedmiotu wniosku. W przypadku kolizji ustaw pierwszeństwo nad przepisami u.d.i.p. mają przepisy ustaw szczególnych, ale tylko w przypadku odmiennego uregulowania zasad i trybu dostępu do informacji publicznych. Odrębna regulacja dotyczy tylko tego, co wyraźnie wynika z ustawy szczególnej i nie zawsze wyklucza udzielanie takich informacji. (A. Gryszczyńska, [w:] G. Szpor (red.), Jawność i jej ograniczenia, t. VI, A. Gryszczyńska (red.), Struktura tajemnic, Warszawa 2015, s. 43).

Uzasadnienie podano za uzasadnieniem wyroku WSA w Gliwicach z 7.4.2022 r., III SAB/GI 80/22.

8

ZEZWOLENIE NA ODSZCZEPSTWA OD ZAKAZÓW OBOWIĄZUJĄCYCH W PARKACH NARODOWYCH.

adwokat Aneta Fornalik, MPA

Pytanie 1: Czy w parkach narodowych możliwe jest zrealizowanie inwestycji budowlanej?

Odpowiedź: W parkach narodowych nie obowiązuje bezwzględny zakaz zabudowy, ale zasadą jest zakaz budowy i przebudowy obiektów budowlanych. Budowa jest możliwa po uzyskaniu odstępstwa, które może wynikać wprost z ustawy albo z zezwolenia.

Uzasadnienie: Park narodowy jest to obszar specjalny o charakterze ekologicznym, na którym obowiązuje specjalny reżim prawny mający na celu ochronę występujących w jego obrębie wyróżniających się szczególnych wartości przyrodniczych, naukowych, społecznych, kulturowych i edukacyjnych, stąd ochronie podlega cała przyroda, jak i jego walory krajobrazowe (wyrok NSA z 11.1.2011 r., II OSK 2080/09). Zabudowa na terenie parku narodowego może naturalnie ingerować w ochronę przyrody. Tak samo jak inne działania. Stąd ustawodawca w art. 15 ust. 1 u.o.p. zawarł w punktach 1-27 szereg zakazów. Przykładowo: w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody zabrania się: budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody (pkt 1), zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody (pkt 7), prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony (pkt 11), ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez dyrektora parku narodowego, a w rezerwacie przyrody - przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska (pkt 15), umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego (pkt 19), wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (pkt 22).

Przepisy u.o.p. przewidują także sytuacje, w których zakazy z art. 15 ust. 1 u.o.p. nie obowiązują. I tak, zgodnie z art. 15 ust. 2 u.o.p., zakazy nie dotyczą: 1) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych (pkt 1), 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związanych z bezpieczeństwem powszechnym (pkt 3), wykonywania zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa (pkt 4), obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami k.c. (pkt 5). To tzw. odstępstwa generalne, które „działają” z mocy samej ustawy. Problematyczne może być jednakże ustalenie czy sytuacja opisana w przywołanym przepisie faktycznie ma miejsce. Dla możliwości zrealizowania inwestycji budowlanych znaczenie ma głównie ta ostatnia z przywołanych przesłanek - ale jej ustalenie nastrocza dużo wątpliwości, o czym w dalszych pytaniach.

Przywołać należy także art. 15 ust. 3 u.o.p., zgodnie z którym minister właściwy do spraw środowiska, po zasięgnięciu opinii dyrektora parku narodowego, może zezwolić na obszarze parku narodowego na odstępstwa od zakazów jeżeli jest to uzasadnione: 1) potrzebą ochrony przyrody, wykonywaniem badań naukowych, celami edukacyjnymi, kulturowymi, turystycznymi, rekreacyjnymi lub sportowymi lub celami kultu religijnego i nie spowoduje to negatywnego oddziaływania na przyrodę parku narodowego lub 2) potrzebą realizacji inwestycji: a) liniowych celu publicznego, b) celu publicznego o nieliniowym charakterze związanych z ochroną ludności przed powodzią i suszą, c) celu publicznego z zakresu łączności publicznej o nieliniowym charakterze w celu związanym z zapewnieniem telekomunikacji na obszarze parku narodowego - w przypadku braku rozwiązań alternatywnych i po zagwarantowaniu kompensacji przyrodniczej w rozumieniu art. 3 pkt 8 P.o.ś. Te przypadki to przykłady odstępstw udzielanych indywidualnie - w formie decyzji.

Pytanie 2: Jaki jest cel wprowadzenia zakazów określonych w art. 15 ust. 1 u.o.p.?

Odpowiedź: Ograniczenie wolności inwestycyjnej jest uzasadnione ochroną innej równoważnej wartości, jaką jest ochrona przyrody, w szczególności w jej najwyższej formie prawnej, jaką jest park narodowy.

Uzasadnienie: Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Jego utworzenie lub powiększenie stanowi cel publiczny w rozumieniu u.g.n. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów. Przywrócenie właściwego stanu zasobów i składników przyrody na terenie parku narodowego prowadzone i realizowane jest przez zabiegi ochrony czynnej.

W celu niedopuszczenia do degradacji walorów przyrodniczych, w art. 15 ust. 1 u.o.p. wprowadzono katalog zakazów obowiązujących w parkach narodowych, w tym: zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody. Powyższe nie dotyczy obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami k.c. Przez ochronę krajobrazową należy rozumieć zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu, a zatem działalność objęta zakazami dokonywania przez człowieka na obszarze objętym ochroną krajobrazową jest dopuszczalna, jeżeli stanowi kontynuację dotychczasowego sposobu wykorzystania gospodarczego danego terenu przez określony podmiot i nie wpływa na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze.

Dyrekcje parków narodowych, mające obowiązek uzgadniania dokumentów planistycznych, dokonują tych uzgodnień mając na względzie wynikające z planów ochrony czy zadań ochronnych działania na rzecz ograniczania zabudowy terenów przyległych do jezior i rzek przez postulowanie wyznaczenia i wyłączenia spod zabudowy 100 m strefy ochronnej. Również urbanizacja parku narodowego prowadząca do pogorszenia walorów krajobrazowych została ujęta jako zagrożenie wewnętrzne, przy którym ustalono konieczność działania na rzecz wprowadzenia do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego postanowień obejmujących wyłączenie określonych terenów spod zabudowy, w szczególności w pasie o szerokości 100 m od brzegów jezior i rzek. Uzasadnienie za: wyrok WSA w Białymstoku z 9.6.2022 r., II SA/Bk 278/22.

Pytanie 3: Jaki charakter ma zezwolenie na odstępstwo?

Odpowiedź: Zezwolenie na odstępstwo ma charakter uznaniowy.

Uzasadnienie: Decyzja administracyjna udzielająca zgody na odstępstwo od zakazów na podstawie art. 15 ust. 4 pkt 1 u.o.p. ma charakter uznaniowy, o czym świadczy postępowanie się przez ustawodawcę sformułowaniem „może”. Konsekwencją przyjęcia takiego rozwiązania jest przyznanie organowi administracji wyboru w zakresie udzielenia zwolnienia lub nie. Oczywiście uznanie to nie będzie miało charakteru dowolnego, zostało bowiem ograniczone koniecznością realizacji jednego z celów określonych w art. 15 ust. 4 u.o.p. Tak słusznie przyjął NSA w wyroku z 27.11.2020 r., II OSK 1455/20. Dalej w uzasadnieniu wyroku NSA wskazał, że dodatkowo ograniczenia te określone zostały w art. 107 k.p.a., który stanowi, że każda decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne, jak również prawne. Dlatego też w każdym przypadku wydania negatywnej decyzji, organ administracji publicznej powinien precyzyjnie wskazać, względy faktyczne i prawne leżące u podstaw podjęcia konkretnego rozstrzygnięcia. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie rozpoznawanej przez Sąd w ww. wyroku, gdzie organ szczegółowo wyjaśnił przyczynę odmowy udzielenia zgody na odstępstwo w zakresie zmiany stosunków wodnych na obszarze rezerwatu wskazując, że celem ochrony rezerwatu przyrody jest zachowanie ze względów naukowych, dydaktycznych i krajobrazowych dobrze wykształconych zasobów roślinnych, zarówno leśnych, jak i nieleśnych z występującymi tu gatunkami chronionymi. Niewątpliwie podstawowym kryterium rzutującym na możliwość wydania zezwolenia na zastosowanie odstępstw od obowiązujących zakazów jest możliwość spowodowania negatywnego oddziaływania na cele ochrony przyrody rezerwatu przyrody. Jeżeli zatem na skutek zastosowania odstępstw od obowiązujących zakazów miałyby dojść do powstania takich skutków, to organ prowadzący postępowanie w sprawie zastosowania odstępstw od zakazów powinien odmówić jego wydania. Jedną z okoliczności, która powinna być również brana pod uwagę, jest wymóg zachowania charakterystycznych cech krajobrazu (W. R., Inwestycje w parkach narodowych, Aura 2004, nr 12, s. 36). Odstępstwa od zakazów określone w art. 15 ust. 4 pkt 1 i 2 u.o.p. mają charakter wyjątkowy i nie można ich interpretować w sposób rozszerzający.

Pytanie 4: Co to jest gospodarcze wykorzystanie nieruchomości położonej w parku narodowym?

Odpowiedź: To korzystanie z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem i funkcją, w ramach prawa do tej nieruchomości. Wykorzystywanie gospodarcze musi być rozumiane jako zgodne z celami parku i uwzględniać zasady ochronne przewidziane dla parku

Uzasadnienie: Za stanowiskiem NSA wyrażonym w wyroku z 2.2.2022 r., II OSK 260/19, wskazać należy, że 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. Przepis ten 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 k.c. (art. 140 k.c.).

W przypadku zlokalizowania działki na 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 którym mowa w ust. 1, nie dotyczy obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania. 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. Użytkowanie rolnicze (koszenie łąk) daje się pogodzić z celami utworzenia parku i nie narusza wątpliwości interpretacyjnych.

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, albowiem 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, spełnia się przesłanka do wyłączenia zakazu, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p.

Podstawą uzyskania zezwolenia na odstąpienie jest kontynuowanie gospodarczego wykorzystania nieruchomości. 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. Por. np. wyrok WSA w Warszawie z 19.2.2020 r., IV SA/Wa 2416/19.

Użyty przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. termin „obszar” obejmuje nie tylko działkę, której dotyczy wnioski, ale i działki sąsiednie, zwarty obszar oceniany każdorazowo w realiach danej sprawy. Zwolnienie, o jakim mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. nie odnosi się do całego terenu parku narodowego lub rezerwatu przyrody, ale jedynie do tej jego części, która korzysta tylko z ochrony krajobrazowej. W przypadku gdy konkretna część parku lub rezerwatu korzysta również z innej formy ochrony niż krajobrazowa, zwolnienie to nie będzie miało już miejsca. Ponadto zwolnienie to występuje jedynie w przypadku realizacji jednego z precyzyjnie określonych w tym przepisie celów, a zapis ten nie zmienia faktu, iż mamy do czynienia z terenem prawnie chronionym. Por. wyrok WSA w Poznaniu z 2.6.2011 r., IV SA/Po 250/11.

Pytanie 5: Co to jest ochrona krajobrazowa i jakie ma znaczenie w postępowaniu o uzyskanie zezwolenia na odstępstwo?

Odpowiedź: W myśl art. 117 ust. 2 u.o.p., na gruntach użytkowanych gospodarczo w parkach narodowych stosuje się ochronę krajobrazową, którą art. 5 pkt 8 tejże ustawy definiuje jako zachowanie cech charakterystycznych danego krajobrazu. Zakazy określone w art. 15 ust. 1 u.o.p. z mocy ustawy nie dotyczą obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania.

Uzasadnienie: 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, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1.000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów.

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 pkt 5 tegoż artykułu 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 kodeksu cywilnego.

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. Stanowisko za: wyrok WSA w Warszawie z 10.3.2009 r., IV SA/Wa 1905/08.

Z ustaleń poczynionych w sprawie, o której mowa powyżej wynika, iż w sposób naturalny na skutek upływu czasu, działka należąca do skarżącego zmieniła swoje przeznaczenie, z działki zabudowanej na działkę porośniętą roślinnością, komponująca się ze ścianą lasu. Słusznie zatem w ocenie Sądu organy wywiady, że budowa domku jednorodzinnego na terenie działki w chwili obecnej wynikać będzie z jej obecnego gospodarczego wykorzystywania, i nie wpłynie na zmianę cech charakterystycznych krajobrazu na tym obszarze. Na poczynione w tym zakresie ustalenia, nie mogą mieć wpływu okoliczności, że działka zlokalizowana jest przy drodze, posiada dostępu do mediów, oraz iż w bliskim jej sąsiedztwie znajduje się zabudowa.

Pytanie 6: Czy zakazy inwestycyjne obowiązujące w parku narodowym dotyczą także jego otuliny?

Odpowiedź: Nie, ale realizacja inwestycji w otulinie może mieć wpływ na funkcjonowanie parku narodowego.

Uzasadnienie: Zakazy wynikające z art. 15 ust. 1 u.o.p. odnoszące się do parków narodowych, nie dotyczą jego otuliny. Wynika to z literalnej wykładni przepisu, a dodatkowo zostało potwierdzone m.in. w wyroku WSA w Warszawie z 2.10.2009 r., IV SA/Wa 782/09. 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 (art. 5 pkt 14 u.o.p.). Mając na uwadze cel otuliny, wynikający z jej definicji legalnej, przyjąć należy że w otulinie parku narodowego 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. Tak: wyrok WSA w Warszawie z 11.5.2010 r., IV SA/Wa 99/10.

Otulina jest formą przejściową pomiędzy parkiem narodowym, obszarem objętym ścisłą regulacją dopuszczonych zachowań a terenem, który nie podlega ochronie ze względu na walory przyrodnicze. Nie stanowi ona wartości chronionej samej w sobie lecz służy zabezpieczeniu parku przed zagrożeniami zewnętrznymi. Wobec powyższego nie może ona podlegać analogicznym ograniczeniom takim jakie dotyczą parków (wyrok WSA w Warszawie z 4.8.2009 r., IV SA/Wa 698/09).

Należy jednakże mieć na względzie to, że dyrektor parku narodowego jest uprawniony do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dotyczących inwestycji lokalizowanych w otulinie parku narodowego (art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p.), 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. Obowiązkiem organu uzgodnieniowego jest wskazanie, w jaki sposób inwestycja polegająca na budowie domu wraz z budynkiem gospodarczym na terenie otuliny może bezpośrednio oddziaływać na wskazane formy przyrody.

Pytanie 7: Jaki charakter ma stanowisko dyrektora parku w postępowaniu o wydanie zezwolenia na odstępstwo?

Odpowiedź: Dyrektor parku narodowego wydaje w sprawie opinię, na wniosek organu, który prowadzi postępowanie. Opinia ta nie jest (odrębnie) zaskarżalna.

Uzasadnienie: Opinia dyrektora parku narodowego z art. 15 ust. 3 u.o.p. jest pisemnym stanowiskiem przygotowanym dla ministra środowiska na jego wniosek, do którego nie znajduje zastosowania art. 106 k.p.a. Tak: wyrok WSA w Warszawie z 22.1.2010 r., IV SA/Wa 1854/09.

Za przywołanym wyrokiem wskazać należy, że konieczność opiniowania zezwoleń na odstępstwo od zakazów na obszarze parku narodowego przez dyrektora tego parku wprowadzona została do art. 15 ust. 3 u.o.p. na mocy art. 1 pkt 5 lit. c u.o.p. nowelą wynikającą z ustawy z 3.10.2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 201, poz. 1237). Uprzednio opinia taka nie była wymagana. Ustawodawca uznał jednak, że skoro udzielenie zezwolenia na odstępstwa dotyczy parków narodowych, zasadne jest, by ich dyrektorzy mogli wyrazić opinie w tym przedmiocie. Nie zakładano jednakże, iż ma to następować w formie postanowienia z zachowaniem trybu z art. 106 k.p.a. Stanowisko to miało stanowić dodatkowy materiał dowodowy w sprawie o wydanie ewentualnego zezwolenia dla ministra właściwego do spraw środowiska o charakterze niewiążącym. Z tej przyczyny minister mógł więc co najwyżej występować o uzupełnienie - we wskazanym przez siebie zakresie, mającym ścisły związek z wnioskowanym zezwoleniem - przedłożonej mu opinii. Nie zakładano zatem, że opinia ta wydawana będzie w formie postanowienia, na które służyłoby zażalenie kierowane do organu właściwego do wydania przedmiotowej decyzji zezwalającej na odstępstwa od zakazów ustanowionych w parku narodowym. K.p.a. nie przewiduje sytuacji, w których w postępowaniu odwoławczym (zażaleniowym) dopuszczalne stałoby się wyłączenie jednej z możliwości rozstrzygnięcia, przewidzianych w tym Kodeksie. Odnośnie opinii z art. 15 ust. 3 u.o.p. - w razie przyjęcia, iż zastosowanie znajduje art. 106 k.p.a. - dochodziłoby do takiej sytuacji. Wyłączona musiałaby bowiem zostać możliwość zastosowania przez ministra art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., w części pozwalającej na uchylenie postanowienia w całości lub w części i w tym zakresie orzeczenia co do istoty sprawy. W przeciwnym razie minister środowiska występowałby w świetle art. 15 ust. 3 u.o.p. zarówno jako organ zezwalający na odstępstwo od zakazu, jak i jako organ odwoławczy w zakresie sporządzanej opinii. Wyłączenie możliwości orzekania reformatoryjnego przez organ odwoławczy nie rozwiązałoby sprawy: podejmując jako organ odwoławczy inne rozstrzygnięcia przewidziane w k.p.a. minister również nie mógłby się ustrzec zarzutu, że opinię dyrektora parku narodowego kształtuje niejako „pod siebie”, a więc pod swe przyszłe rozstrzygnięcie w sprawie głównej o zezwolenie na odstępstwa. W dalszym ciągu więc istniałaby wątpliwość, czy jest to jeszcze opinia dyrektora parku narodowego, jak wymaga tego ustawa, czy już ministra - organu wydającego decyzję w sprawie owego zezwolenia.

Co do zasady przyjmuje się zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie, że uzgodnienia zawsze winny być dokonywane w trybie art. 106 k.p.a. Często jednak wymóg ten odnoszony jest też do opinii. W rozpatrywanej sprawie, odnośnie opinii z art. 15 ust. 3 u.o.p., doznaje on wyjątku. Minister właściwy do spraw środowiska przed przygotowaniem decyzji w sprawie zezwolenia na odstępstwo zobowiązany jest do przeprowadzenia analizy treści stanowiska podmiotu opiniującego, jako składnika materiału dowodowego. Nie spoczywa natomiast na nim obowiązek jej uwzględnienia, nie jest to bowiem uzgodnienie. Przedstawione opinie stanowią więc istotny materiał, który winien być wnikliwie rozpatrzony w postępowaniu głównym o wydanie owego zezwolenia na odstępstwo.

Pytanie 8: Na jakim etapie procedury budowlanej należy uzyskać zezwolenia na odstępstwo?

Odpowiedź: Zezwolenie na odstępstwo należy uzyskać przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Uzasadnienie: Wynika to z art. 15 ust. 4c u.o.p., zgodnie z którym zezwolenia, o których mowa w ust. 3 i 4 (parki narodowe i rezerваты przyrody), dołącza się do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w P.b. Zezwolenie takie jest terminowe – obowiązuje maksymalnie 5 lat, co wynika z art. 15 ust. 6 u.o.p. Ustawa nie wskazuje na minimalny czas jego wykorzystania. W odniesieniu do zamierzeń budowlanych należy z pewnością uwzględnić przewidywalny czas trwania budowy. Nie można także wykluczyć możliwość uzyskania ponownego zezwolenia na odstępstwo dla tej samej inwestycji. Ustawa nie przewiduje procedury przedłużenia czasu trwania takiego zezwolenia. W zezwoleniu na odstępstwo od zakazów, niezależnie od wymagań wynikających z k.p.a., wskazuje się warunki realizacji tego odstępstwa wynikające z potrzeb ochrony przyrody.

Przepis art. 15 ust. 4c u.o.p. obowiązuje od 19.9.2020 r. Zmiana ta miała na celu doprecyzowanie, jakie dokumenty należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę oraz zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych.

W praktyce brak wymaganego prawem odstępstwa od zakazów powoduje zawieszenie postępowania, choć można rozważyć czy brak taki nie jest brakiem formalnym podania. Nierzadko jednakże zdarza się tak, że brak odstępstwa od zakazów w parkach narodowych stwierdzany jest w toku postępowania. Wówczas organ architektoniczno-budowlany zobowiązuje wnioskodawcę do przedłożenia stosownej decyzji ministra ds. środowiska. Dzieje się tak także w tych przypadkach, gdy zwolnienie od zakazów miałyby wynikać z art. 15 ust. 2 u.o.p. W przypadku zgłoszenia budowlanego organ powinien wnieść sprzeciw. Niedostrzeżenie okoliczności wynikających z art. 15 ust. 1 pkt 1 u.o.p. i niewniesienie sprzeciwu jest błędem organu, który można oczywiście kwestionować w stosownym postępowaniu zwalczającym takie milczenie organu.

Nie jest także problematyczne ustalenie, jak postąpić w przypadku realizacji inwestycji, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę albo nawet zgłoszenia. Wskazuje na to wprost art. 15 ust. 4c u.o.p. Przepisy prawa nie zwalniają w takich przypadkach z konieczności uzyskania odstępstwa. Problematyczne może być jednakże kontrolowanie czy doszło do uzyskania koniecznego odstępstwa albo tego, czy odstępstwo to obowiązuje z mocy ustawy.

Inwestorzy wiedząc o tym, że zamierzają realizować budowę na terenie parku narodowego często występują o stanowisko co do tych planów do dyrektora parku narodowego. Takiego trybu nie przewiduje ustawa, zwłaszcza, że dyrektor nie jest organem wydającym zezwolenie na odstępstwo, a jedynie organem wyrażającym opinię w tej sprawie. Nic nie stoi na przeszkodzie, by dyrektor parku narodowego zajął stanowisko w przedmiocie planowanej zabudowy, ale nie ma ono charakteru wiążącego w ewentualnej dalszej procedurze wydania zezwolenia. Tak samo nie będzie beczynnością ze strony dyrektora parku narodowego niezajęcie stanowiska na wniosek inwestora.

Często jest też tak, że stanowisko dyrektora parku narodowego znane jest inwestorowi już wcześniej, a to wobec konieczności uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy (art. 53 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Sytuacje opisane w art. 15 ust. 1 i 2 u.o.p. są często podstawą argumentów związanych z uzgadnianiem decyzji WZ.

Naruszenie zakazów obowiązujących w parkach narodowych może rodzić odpowiedzialność za wykroczenia (art. 127 u.o.p.), ale także karną (art. 181 k.k.).

Pytanie 9: Czy park narodowy może kwestionować zezwolenie na odstępstwo?

Odpowiedź: Tak, o ile wykaże interes prawny do brania udziału w postępowaniu o wydanie odstępstwa od zakazu.

Uzasadnienie: Odpowiedź może okazać się kontrowersyjna, gdy weźmie się pod uwagę, że dyrektor parku narodowego bierze już udział w tym postępowaniu jako organ opiniujący (Art. 15 ust. 3 u.o.p.). Opiniującym jest właśnie dyrektor parku narodowego, a nie sam park narodowy będący państwową osobą prawną (art. 8a ust. 1 u.o.p.). Dyrektor jest organem parku narodowego (art. 8c ust. 1 u.o.p.). W omawianym postępowaniu działa w sferze *imperium*, ale nie *dominium*, związanej ściśle z samym parkiem narodowym.

Uzasadnienie takiego stanowiska można wywieść z wyroku NSA z 17.10.2014 r., II GSK 1031/13, który dotyczy całkowicie innej sprawy, ale argumenty tam zawarte można przez analogię odnieść do analizowanego problemu: Zastosowanie instytucji współkompetencji z art. 106 k.p.a. 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 (...) nie ulegają zredukowaniu wyłącznie do relacji procesowych, wynikających z art. 106 § 1 k.p.a. (...). 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. Por. także B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wyd. 18, Warszawa 2022, komentarz do art. 106 k.p.a., Legalis/el.

Sam art. 15 u.o.p. nie określa kręgu stron postępowania o odstępstwo, zatem ustalenia w tym obszarze powinny być czynione w oparciu o art. 28 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem: stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Ten interes prawny może wynikać w szczególności z prawa do nieruchomości, na którą planowana inwestycja będzie oddziaływać. Park narodowy jako osoba prawna jest bowiem w dużej części właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym nieruchomości położonych na terenie parku narodowego (jako formy ochrony przyrody). Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby. Por. wyrok NSA z 8.11.2023 r., II GSK 1035/20. Pojęcie strony, jakim posługuje się art. 28 k.p.a. może być wyprowadzone tylko z przepisów prawa materialnego, czyli z normy prawnej, która stanowi podstawę ustalenia uprawnienia lub obowiązku. Interes prawny jest indywidualny, konkretny, aktualny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie musi znajdować potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Tak: wyrok NSA z 8.11.2023 r., II GSK 1007/20. Opisująca sytuacja jest dość teoretyczna, gdy weźmie się pod uwagę, że interes parku narodowego może być chroniony już w treści wydawanej przez dyrektora parku narodowego opinii. Ta opinia nie jest dla organu wydającego decyzję wiążąca, ale nie oznacza to, że minister ds. środowiska może pominąć stanowisko wyrażone w opinii. Argumenty opinii muszą być należycie rozważone – tak przy decyzji pozytywnej, jak i negatywnej.

Pytanie 10: W jakich sytuacjach dochodzi do umorzenia postępowania o wydanie zezwolenia na odstępstwa?

Odpowiedź: W praktyce do umorzenia postępowania dochodzi w każdym przypadku, w którym minister ds. środowiska nie jest władny wydać odstępstwa od zakazów obowiązujących w parkach narodowych, bo to odstępstwo wynika wprost z przepisów prawa.

Uzasadnienie: Poprawność umorzenia postępowania o wydanie zezwolenia na odstępstwa budzi wątpliwości, gdy weźmie się pod uwagę, że do takiej sytuacji powinno dojść w razie bezprzedmiotowości postępowania, o której mowa w art. 105 k.p.a.

W praktyce chodzi głównie o przypadki opisane w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p., tj. sytuacje, w których zakazy w parku narodowym nie obowiązują dla obszarów objętych ochroną krajobrazową w trakcie ich gospodarczego wykorzystywania przez jednostki organizacyjne, osoby prawne lub fizyczne oraz wykonywania prawa własności, zgodnie z przepisami k.c. Z drugiej strony, dotyczy to także przypadków, w których sytuacja opisana w przywołanym przepisie – wbrew twierdzeniom wnioskodawcy – nie występuje. Dlaczego? Dlatego, że przepis ten przewiduje sytuację zwolnienia ustawowego, a nie indywidualnego, dokonywanego w formie decyzji administracyjnej. Minister ds. środowiska nie ma kompetencji ustawowej do wypowiedzania się o sytuacjach opisanych w art. 15 ust. 2 u.o.p. Decyzja wydawana jest jedynie w przypadkach, na które wskazano w art. 15 ust. 3 u.o.p.

Sytuacje prowadzenia przez ministra ds. środowiska postępowania w świetle okoliczności opisanych w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. nie są rzadkie – często są one wynikiem chęci uzyskania potwierdzenia w jakimkolwiek dokumencie faktu, że określone zwolnienie od zakazów ma miejsce bądź nie. To stanowisko wykorzysta dalej organ prowadzący postępowanie o wydanie pozwolenia na budowę. Wartością dla inwestora jest zatem nawet decyzja wydana przez ministra umarzająca postępowanie. W treści uzasadnienia organ często odnosi się bowiem do wystąpienia bądź nie okoliczności, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 5 u.o.p. To podobna sytuacja do tej, w której inwestorowi zależy na uzyskaniu decyzji o umorzeniu postępowania w sprawie wydania decyzji środowiskowej wobec braku kwalifikacji przedsięwzięcia jako takiego, które uzyskania decyzji środowiskowej wymaga. Decyzje o umorzeniu postępowania są wydawane także wówczas, gdy organ uznaje, że przesłanka uzasadniająca odstępstwo nie mieści się ani w art. 15 ust. 2 ani w art. 15 ust. 3 u.o.p.

Odmowa wydania zezwolenia na odstępstwo powinna mieć miejsce jedynie w odniesieniu do sytuacji, o których mowa w art. 15 ust. 3 u.o.p., a więc w sytuacji niespełnienia przesłanek wskazanych w tym przepisie. Brak przesłanek do uwzględnienia żądania strony nie oznacza, że postępowanie administracyjne jest bezprzedmiotowe i nie powinno być prowadzone, ponieważ dopiero wynik tego postępowania daje podstawę do oceny zasadności zgłoszonego żądania. Por. wyrok NSA z 21.6.2023 r., I OSK 2582/19.

Tak samo zresztą, jak tylko względem ww. przypadków może dojść do wydania zezwolenia na odstępstwo. Sytuacje, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.o.p. nie powinny być opisywane w decyzji merytorycznej.

Oczywiście postępowanie prowadzone na podstawie art. 15 ust. 3 u.o.p. może być umorzone w przypadku, gdy wnioskodawca cofnie wniosek. To postępowanie nie jest bowiem prowadzone z urzędu.

9

ZEZWOLENIE NA USUNIĘCIE DRZEW LUB KRZEWÓW.

radca prawny Agata Wencel-Socha

Pytanie 1: Czy administracyjna kara pieniężna za usunięcie drzew bez zezwolenia zawsze będzie nakładana na posiadacza nieruchomości?

Odpowiedź: Nie zawsze, bo zgodnie z art. 88 ust. 2 u.o.p. kara za usunięcie drzew bez zezwolenia może być nałożona na: 1) posiadacza nieruchomości, 2) właściciela urządzeń przesyłowych (art. 49 k.c.), 3) inny podmiot, jeżeli działał bez zgody posiadacza nieruchomości. Zatem jeżeli „inny podmiot” działał bez zgody posiadacza nieruchomości, to może być obciążony obowiązkiem uiszczenia kary pieniężnej.

Uzasadnienie: W sprawie, w której administracyjną karą pieniężną nie został obciążony posiadacz nieruchomości, ale generalny wykonawca robót rozstrzygał NSA w wyroku z 29.11.2022 r., III OSK 6413/21. W uzasadnieniu do przywołanego orzeczenia NSA wskazał, że administracyjna kara pieniężna definiowana jest w orzecznictwie jako dolegliwość stosowana przez organ administracji publicznej za naruszenie normy prawa administracyjnego. Powstanie odpowiedzialności administracyjnej związane jest wyłącznie z zaistnieniem zdarzenia, które kwalifikowane jest ustawą jako naruszenie obowiązujących norm prawnych. Przypisanie odpowiedzialności sprowadza się zatem wyłącznie do ustalenia, czy konkretne zdarzenie wyczerpuje znamiona oznaczone w ustawie i pozostaje w związku przyczynowym z zachowaniem konkretnego podmiotu (por. wyrok NSA z 19.9.2014 r., II OSK 612/13).

Dalej Sąd wskazał, iż sankcja administracyjna jest wymierzana za naruszenie obowiązku wynikającego z przepisów prawa administracyjnego. Omawiany środek ma na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z prawa. Drugą jej funkcją wyraża się natomiast w tym, że ma ona zniechęcać do naruszania obowiązków i skłaniać do zapobieżenia dalszemu lub powtórnemu naruszaniu określonych obowiązków w przyszłości (por. wyrok NSA z 20.11.2020 r., I OSK 3324/18).

W stanie faktycznym rozpoznawanej sprawy (III OSK 6413/21) generalny wykonawca robót budowlanych, wykazując, że faktycznej wycinki drzew dokonał jego podwykonawca chciał uwolnić się od obowiązku uiszczenia nałożonej na niego kary. Dla Sądu odpowiedzialność generalnego wykonawcy jako podmiotu działającego bez zgody posiadacza nieruchomości była bezsporna.

Sąd także wyjaśnił, że w orzekanej sprawie nie ma znaczenia, czy bezpośrednim sprawcą deliktu był pracownik generalnego wykonawcy, czy też osoba zatrudniona przez jego podwykonawcę. Za całościową organizację prac budowlanych odpowiada generalny wykonawca i bez znaczenia jest, czy przy wykonywaniu tych prac posługiwał się własnymi pracownikami, czy też podwykonawcami. Sąd nie jest również zobowiązany do prowadzenia postępowania dowodowego w zakresie charakteru umowy łączącej generalnego wykonawcy z podwykonawcą, a jedynie kontrolował dokonaną w tym zakresie ocenę właściwych w sprawie organów administracji. Ewentualne roszczenie regresowe mogą być oceniane w ramach postępowania cywilnego, toczącego się przed sądem powszechnym. Okoliczności te nie miały jednak wpływu na wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za wycinkę drzew bez zezwolenia na gruncie postępowania administracyjnego, którym był generalny wykonawca władający terenem budowy, na mocy przejęcia go od właściciela nieruchomości.

Pytanie 2: Czy zainteresowany nabyciem nieruchomości może złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew z tej nieruchomości przed sfinalizowaniem transakcji nabycia w sytuacji, gdy dysponuje już gruntem?

Odpowiedź: Tak, wniosek o wyrażenie zgody na wycinkę drzew może złożyć posiadacz nieruchomości, wymagana jednak w takiej sytuacji będzie zgoda właściciela nieruchomości.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 83 ust. 1 pkt 1 u.o.p. wniosek o zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może złożyć, oprócz właściciela nieruchomości, jej posiadacz. Posiadanie to stan faktyczny, a przy jego definiowaniu sięgnąć należy do przepisów k.c. Posiadaczem samoistnym jest ten, kto rzeczą faktycznie włada jak właściciel, posiadaczem zależnym – ten, kto rzeczą faktycznie włada jak użytkownik, zastawnik, najemca, dzierżawca lub mający inne prawo, z którym łączy się określone prawo władania nad cudzą rzeczą (w tym przypadku – nieruchomością) (art. 366 k.c.). Na gruncie przepisu art. 83 ust. 1 u.o.p. bez znaczenia pozostaje czy jest się posiadaczem zależnym czy też samoistnym.

W orzecznictwie przyjmuje się natomiast jednolicie, że stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie usunięcia drzew i krzewów jest posiadacz nieruchomości, a jeżeli nie jest on jednocześnie właścicielem – to także jej właściciel, gdyż oboje mają interes prawny w rozumieniu art. 28 k.p.a. w toczącym się postępowaniu (wyrok WSA w Warszawie z 21.11.2008 r., IV SA/Wa 1531/08)

W kontekście powyższego pytania warto zwrócić uwagę na wyrok z 17.9.2010 r., II OSK 1471/09, w którym NSA dodatkowo wyjaśnia treść art. 83 ust. 2 u.o.p. i zauważa, że pominięcie właściciela i wskazanie tylko posiadacza jako uprawnionego do złożenia wniosku, w oczywisty sposób powoduje, że odczytujący przepis mogą wnosić, że wolą ustawodawcy było, że tylko posiadacz, a nie właściciel nieruchomości jest podmiotem uprawnionym przez normodawcę do wystąpienia z wnioskiem. Pomimo, że jako podmiot właściwy do wystąpienia z wnioskiem o usunięcie drzew wymienia się w ustawie posiadacza nieruchomości, to okoliczność ta nie może w żadnej mierze pozbawić prawa właściciela do ubiegania się o wydanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew. Potwierdzeniem tego stanowiska jest obowiązek dołączenia do wniosku składanego przez posiadacza nieruchomości zgody właściciela, co należy rozumieć w ten sposób, że na złożenie wniosku przez właściciela nie jest już potrzebna żadna zgoda innego podmiotu, np. posiadacza nieruchomości. Często oczywiście jest tak, że właściciel nieruchomości jest jednocześnie jej posiadaczem.

Pytanie 3: Czy w sytuacji gdy nie doszło do usunięcia drzewa objętego zezwoleniem istnieje nadal obowiązek nasadzeń zastępczych?

Odpowiedź: Tak, a to z uwagi na to, że obowiązek dokonania nasadzeń zastępczych nie jest związany z faktem usunięcia drzewa objętego zezwoleniem, ale z faktem wydania tego zezwolenia.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 83c ust. 3 u.o.p. wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.

Nasadzenia zastępcze zostały zdefiniowane w art. 83b ust. 1 pkt 9 lit. a u.o.p. jako posadzenie drzew lub krzewów, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub o powierzchni nie mniejszej niż powierzchnia usuwanych krzewów, stanowiących kompensację przyrodniczą za usuwane drzewa i krzewy w rozumieniu art. 3 pkt 8 P.o.ś. (zgodnie z art. 3 ust. 8 P.o.ś, jako kompensację przyrodniczą rozumie się zespół działań obejmujących w szczególności roboty budowlane, roboty ziemne, rekultywację gleby, zalesianie, zadrzewianie lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej lub tworzenie skupień roślinności, prowadzących do przywrócenia równowagi przyrodniczej na danym terenie, wyrównania szkód dokonanych w środowisku przez realizację przedsięwzięcia i zachowanie walorów krajobrazowych).

Zatem nałożony obowiązek w zakresie nasadzeń zastępczych nie jest związany z faktem usunięcia drzewa objętego zezwoleniem, ale z faktem wydania tego zezwolenia. W konsekwencji nawet w sytuacji nieusunięcia drzewa obowiązek ten dalej istnieje i powinien zostać spełniony.

Okoliczność nieusunięcia drzewa nie daje również podstaw do wygaszenia decyzji zezwalającej na jego usunięcie. Zgodnie z art. 162 § 1 pkt 1 k.p.a. organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. Niniejsza decyzja nie stała się bezprzedmiotowa na skutek jej niewykonania, bowiem nadal w obrocie prawnym istnieje obowiązek wykonania nasadzeń zastępczych nałożony na jej podstawie.

Przepisy rozróżniają dwie sytuacje dotyczące nasadzeń zastępczych:

Po pierwsze usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od nasadzeń zastępczych podlega opłacie, czyli niewykonanie nasadzenia zastępczego pociąga za sobą obowiązek uiszczenia opłaty. To sytuacja wynikająca z art. 84 ust 7 u.o.p.: w przypadku niewykonania nasadzeń zastępczych, lub części z nich, zgodnie z zezwoleniem na usunięcie drzewa lub krzewu, naliczona opłata jest przeliczana w sposób proporcjonalny do liczby drzew lub powierzchni krzewów, które nie zostały wykonane zgodnie z zezwoleniem.

W drugiej sytuacji usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione jest od nasadzeń zastępczych ale jest zwolnione od opłaty, w przypadkach wskazanych w art. 86 u.o.p. Wówczas niewykonanie nasadzenia zastępczego pociąga za sobą obowiązek po stronie organu wszczęcia egzekucji administracyjnej prowadzącej do jego wykonania, zgodnie z art. 86 ust. 2 i 3 u.o.p.

Pytanie 4: Jak organ winien badać czy drzewa i krzewy kolidują z realizacją inwestycji w rozumieniu art. 83d ust. 5 u.o.p.?

Odpowiedź: Zgodnie z art. 83d ust. 5 u.o.p. jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Wnioskujący nie ma zatem obowiązku posiadania pozwolenia na rozbiórkę lub budowę przed uzyskaniem pozwolenia na usunięcie drzewa i krzewu, musi jednak przed organem udowodnić, iż przyczyną usunięcia drzewa jest realizacja inwestycji i u możliwości organowi ocenę czy faktycznie następuje kolizja pomiędzy drzewami a planowaną inwestycją.

Uzasadnienie: Przepis art. 83b ust. 1 pkt 8 u.o.p. stanowi, iż do wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa należy załączyć rysunek, mapę albo wykonany przez projektanta posiadającego odpowiednie uprawnienia budowlane projekt zagospodarowania działki lub terenu w przypadku realizacji inwestycji, dla której jest on wymagany zgodnie z P.b. określające usytuowanie drzewa lub krzewu w odniesieniu do granic nieruchomości i obiektów budowlanych istniejących lub projektowanych na tej nieruchomości. To właśnie ten dokument winien stanowić podstawę ustaleń organu co do ewentualnych kolizji pomiędzy zadrzewieniem a planowaną inwestycją. Natomiast organ wydający zezwolenie na usunięcie drzew nie ma prawa żądać przedłożenia pozwolenia na budowę lub zgłoszenia zamiaru budowy.

Stanowisko w tej kwestii zajął WSA w Kielcach (wyrok z 11.1.2023 r., II SA/Ke 544/22), wskazując jednocześnie na problematykę „pozorności planów inwestycyjnych”. Zgodnie z art. 83d ust. 5 zd. 1 u.o.p., który stanowił w tym przypadku podstawę decyzji zezwalającej na usunięcie drzew, jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Jak słusznie zauważył WSA w Krakowie w wyroku z 9.11.2022 r., II SA/Kr 628/22, *ratio legis* wprowadzenia regulacji zawartej w art. 83d ust. 5 u.o.p. było zapobieganie sytuacji, w której pod pretekstem planów inwestycyjnych nastąpi usunięcie drzew rzekomo kolidujących z planowaną inwestycją, podczas gdy pozwolenie na budowę nie zostanie wydane. W świetle powyższego należy rozróżnić dwie sytuacje: pierwsza – taka jak w analizowanej sytuacji – gdy inwestor uzyska pozwolenie na budowę, jednakże usunie drzewa jeszcze przed jego uzyskaniem i druga – gdy pozwolenie na budowę w ogóle nie wejdzie do obrotu prawnego. Sytuacje te nie mogą być traktowane tak samo w zakresie nałożenia kary za usunięcie drzew. W pierwszej z nich inwestor niewątpliwie przedwcześnie i niezgodnie z treścią art. 83d ust. 5 u.o.p. przystąpił do wykonania decyzji zezwalającej na usunięcie drzew, jednakże niedługo później uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę – zatem nie może być mowy o działaniu „pod pretekstem pozornych planów inwestycyjnych”. W drugiej sytuacji natomiast decyzja zezwalająca na usunięcie drzew nigdy nie uzyska przymiotu wykonalności.

Pytanie 5: Czy usunięcie drzew lub krzewów na terenie Rodzinnych Ogrodów Działkowych wymaga zezwolenia?

Odpowiedź: Tak, usunięcie drzew i krzewów na terenie RODu wymaga zezwolenia procedowanego zgodnie z przepisami u.o.p. oraz przepisami u.ROD.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 16 ust. 1 u.ROD usunięcie drzew lub krzewów z terenu ogólnego lub działki następuje na zasadach określonych w przepisach u.o.p. Ustawa wprowadza jednak pewną odrębności. I tak: zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów znajdujących się w ROD wydawane jest na wniosek:

1) stowarzyszenia ogrodowego - w przypadku zamiaru usunięcia drzewa lub krzewu z terenu ogólnego.

2) działkowca - w przypadku zamiaru usunięcia drzewa lub krzewu z działki.

Powyższa regulacja skorelowana jest z art. 30 ust. 2 u.ROD zgodnie z którym nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych działkowca, stanowią jego własność. Zatem właścicielem drzew i krzewów znajdujących się na terenie działki jest działkowiec.

Zgodnie z art. 5 u.ROD ROD stanowią tereny zielone i podlegają ochronie przewidzianej w przepisach o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także w przepisach dotyczących ochrony przyrody i ochrony środowiska. Wskazanego w tym przepisie określenia „tereny zielone” nie należy utożsamiać z pojęciem „tereny zieleni” użytym m.in. w art. 86 ust. 1 pkt 9 u.o.p. dającym podstawę do zwolnienia z opłaty za usunięcie drzew lub krzewów.

U.o.p. definiuje tereny zieleni, jako tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcem kolejowym oraz obiektom przemysłowym (art. 5 pkt 21 u.o.p.). Zdaniem WSA w Bydgoszczy definicja ustawowa terenu zieleni wskazuje na jego dwie zasadnicze cechy: formę zorganizowania, jaką teren taki powinien wykazywać, tworząc pewien kompleks czy zespół zieleni oraz publiczne jego przeznaczenie i dostępność ze względu na pełnienie funkcji estetycznych, rekreacyjnych, zdrowotnych lub ostonowych (wyrok z 15.9.2015 r., II SA/Bd 774/15). Nie sposób jednak uznać, że pojęcia „tereny zieleni” i „tereny zielone” są w pełni tożsame znaczeniowo, ustawodawca bowiem konsekwentnie stosuje obydwa te terminy w różnych kontekstach i różnych aktach prawnych. Wydaje się, że kryterium odróżniające stanowi to, że tereny zieleni są terenami „pełniącymi funkcje publiczne”, natomiast tereny zielone takich funkcji pełnić nie muszą, choć mogą być ogólnodostępne (zob. wyrok WSA w Warszawie z 27.6.2019 r., VIII SA/Wa 358/19). W konsekwencji relacja między dwoma omawianym pojęciami jest taka, że łączy je sposób zagospodarowania, tj. pokrycie ich roślinnością (zwykle na skutek działania człowieka), jednak różni to, że tereny zielone obejmują oprócz terenów zieleni również inne tereny pokryte roślinnością (z których mogą pochodzić odpady zielone w rozumieniu ustawy o odpadach). Obszar ROD, mimo że pokryty roślinnością na skutek celowej działalności człowieka oraz częściowo ogólnodostępny, nie pełni jednak funkcji publicznych w rozumieniu u.o.p. i nie powinien być utożsamiany z terenami zieleni. (J. Lipski, Ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych. Komentarz, Warszawa 2022, komentarz do art. 5, Legalis/el.).

Pytanie 6: Co oznacza „stan wyższej konieczności” wskazany w art. 89 ust. 7 u.o.p.?

Odpowiedź: Pojęcie „stanu wyższej konieczności” nie posiada definicji legalnej, należy go zatem interpretować w oparciu o stanowiska wyrażone w orzecznictwie sądowym.

Uzasadnienie: W art. 89 ust. 7 u.o.p. uzasadniającym niewymierzenie administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie usunięcia albo zniszczenia drzewa lub krzewu ustawodawca posługuje się pojęciem „stanu wyższej konieczności”. Pojęcie to nie zostało zdefiniowane w u.o.p., ustawodawca posługuje się nim natomiast w prawie karnych oraz prawie cywilnym. Orzecznictwo sądowe zapadłe na gruncie przepisów u.o.p. wskazuje na następujące okoliczności pozwalające na uznanie, iż zachodzi stan wyższej konieczności:

- O stanie wyższej konieczności można mówić wyłącznie w odniesieniu do czynników, których w normalnym stanie nie da się przewidzieć. Stan wyższej konieczności to zaistnienie nagłej, niespodziewanej, niedającej się przewidzieć sytuacji, w której zniszczenie drzew jest jedyną możliwością usunięcia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu i życiu czy też mieniu. Dodatkowo należy uwzględnić zasadę subsydiarności, zgodnie z którą nie było możliwe uniknięcie niebezpieczeństwa jak tylko przez poświęcenie jakiegoś innego dobra. Dobra poświęcone zaś przedstawia wartość niższą od ratowanego (wyrok NSA z 24.1.2020 r., II OSK 4004/19).
- Stan wyższej konieczności, o którym mowa w art. 89 ust. 7 u.o.p., uzasadniający natychmiastowe usunięcie albo zniszczenie drzewa lub krzewu albo uszkodzenie drzewa i zwalniający z obowiązku poniesienia administracyjnej kary pieniężnej, musi być stanem nagłym i stwarzającym na tyle poważne zagrożenie dla dóbr prawnych o wyższej wartości niż drzewa lub krzewy (np. życie lub zdrowie ludzkie), że nie można oczekiwać na przybycie uprawnionych służb lub na uzyskanie odpowiedniego zezwolenia właściwego organu. Musi to być ponadto stan nadzwyczajny, obejmujący wyjątkowe i nagłe zagrożenie, poważniejsze niż to, o którym mowa w art. 83f ust. 1 pkt 13 u.o.p. (wyrok WSA w Rzeszowie z 29.1.2019 r., II SA/Rz 1264/18).
- O stanie wyższej konieczności można mówić wyłącznie w odniesieniu do czynników, których w normalnym stanie nie da się przewidzieć. Stan wyższej konieczności to zaistnienie nagłej, niespodziewanej, niedającej się przewidzieć sytuacji, w której zniszczenie drzew jest jedyną możliwością usunięcia bezpośredniego niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu i życiu czy też mieniu. Dodatkowo należy uwzględnić zasadę subsydiarności, zgodnie z którą nie było możliwe uniknięcie niebezpieczeństwa jak tylko przez poświęcenie jakiegoś innego dobra. Dobra poświęcone zaś przedstawia wartość niższą od ratowanego (wyrok WSA w Kielcach z 24.3.2021 r., II SA/Ke 1074/20).
- Stan wyżej konieczności musi wynikać z obiektywnego stanu rzeczy, a nie subiektywnego przeświadczenia (odczucia) skarżącej (wyrok WSA w Gliwicach z 13.1.2021 r., II SA/Gl 1084/20).

Pytanie 7: Czy organ może odstąpić od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa z uwagi na znikomą wagę naruszenia prawa, tj. na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.?

Odpowiedź: Do administracyjnej kary pieniężnej wymierzonej za usunięcie drzewa bez wymaganego zezwolenia nie mają zastosowania przepisy Działu IVA k.p.a., w tym art. 189f k.p.a.

Uzasadnienie: W kwestii możliwości zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wypowiedział się NSA w wyroku z 23.9.2020 r., II OSK 1111/20, uznając, iż skoro art. 88 ust. 1 pkt 6 u.o.p. zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p., to nie będą miały w tym zakresie zastosowania przepisy Działu IVA k.p.a.

W stanie faktycznym, którego dotyczy przywołany powyżej wyrok, właściciel nieruchomości usunął drzewa w ostatnim dniu 14-dniowego terminu określonego w art. 83f ust. 8 u.o.p., tj. terminu w jakim organ mógł, w drodze decyzji administracyjnej, wnieść sprzeciw wobec zamiaru usunięcia drzewa. Wskazany 14-dniowy termin liczony jest od daty oględzin, które organ przeprowadza w celu ustalenia nazwy gatunku drzewa oraz obwodu jego pnia. Z treści protokołu wynikało, iż nie zostały spełnione przesłanki prawne do wniesienia sprzeciwu, stąd właściciel nieruchomości podniósł, iż waga naruszenia była znikoma.

NSA w uzasadnieniu wyroku wskazał, że dyrektywy wymiaru kar administracyjnych przewidziane w k.p.a. nie znajdują zastosowania w przypadku kar nakładanych decyzjami związanymi, czyli takich, w stosunku do których ustawodawca nakazuje stosować pewien jednoznaczny mechanizm wyliczania. Takimi karami są właśnie kary pieniężne wymierzone na podstawie art. 88 u.o.p. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych przewidzianych w u.o.p. jest bowiem mowa o sankcji pieniężnej przewidzianej w ustawie, nakładanej w drodze decyzji administracyjnej, m.in. za niezgodne z prawem usunięcie drzewa lub krzewu. Jak już uprzednio wskazano decyzja o wymierzeniu kary pieniężnej jest decyzją związaną, co oznacza, że w przypadku stwierdzenia usunięcia drzewa lub krzewu bez zezwolenia na właściwym organie spoczywa obowiązek wymierzenia kary pieniężnej niezależnie zarówno od motywów jakimi kierował się usuwający drzewo, jak i od tego, czy miał on świadomość, że powinien mieć zezwolenie na jego usunięcie. Odpowiedzialność ta ma charakter zobiektywizowany, a ustawowy przesłanką nałożenia kary pieniężnej jest usunięcie drzewa lub krzewu bez zezwolenia. Skoro przepis art. 88 ust. 1 pkt 6 u.o.p. zobowiązuje organ do wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzewa przed upływem terminu, o którym mowa w art. 83f ust. 8 u.o.p. to nie będą miały w tym zakresie zastosowania przepisy Działu IVA k.p.a. „Administracyjne kary pieniężne”, a w szczególności art. 189a § 1 i § 2 k.p.a. przewidujące odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności wskazujących na znikomą wagę naruszenia, która jest przesłanką wydania decyzji na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. i odstąpienie od nałożenia kary, poprzestając na pouczeniu. W art. 89 ust. 11 u.o.p. przewidziana została możliwość odstąpienia od wymierzania kary lub umorzenia wymierzonej kary - to nie będą miały zastosowania przepisy k.p.a. regulujące tą kwestię - w tym art. 189f, w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*.

Pytanie 8: Czy kompensacja przyrodnicza w postaci nasadzeń zastępczych musi zostać wykonana na tej samej nieruchomości, z której usuwane jest drzewo?

Odpowiedź: Nie, kompensacja przyrodnicza może być zrealizowana na terenie innej nieruchomości.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 83c ust. 4 u.o.p. organ, wydając zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu uzależnione od wykonania nasadzeń zastępczych, bierze pod uwagę w szczególności dostępność miejsc do nasadzeń zastępczych oraz następujące cechy usuwanego drzewa lub krzewu:

- 1) wartość przyrodniczą, w tym rozmiar drzewa lub powierzchnię krzewów oraz funkcje, jakie pełnią w ekosystemie;
- 2) wartość kulturową;
- 3) walory krajobrazowe;
- 4) lokalizację.

Następnie zgodnie z art. 83d ust. 2 u.o.p. w przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych, zezwolenie to określa dodatkowo m.in. miejsce nasadzeń.

Przepisy zatem nie precyzują i nie zobowiązują organu do wskazania aby nasadzenia zastępcze dokonywane było na tej samej nieruchomości na której usuwane jest drzewo.

NSA w wyroku z 30.9.2019 r., II OSK 2215/18 orzekł, iż wybór miejsca nasadzeń mieści się w granicach zakresu uznaniowości decyzji administracyjnej. Organ ma obowiązek ocenić warunki dostępności do nasadzeń przede wszystkim w zakresie przystosowawczym, w oparciu o cechy przyrodnicze i lokalizacyjne. Celem jest bowiem zapewnienie nowym nasadzeniom optymalnych warunków do przyjęcia roślin i ich wzrostu.

Dalej NSA wskazał, że od organu zależy ostatecznie, czy te nasadzenia mają być dokonane oraz w jakim konkretnie miejscu. Przy ustalaniu możliwości tych nasadzeń organ bierze pod uwagę w szczególności, czy występuje miejsce, w którym owe nasadzenia mogą być przeprowadzone. Wnioskodawca może zaproponować teren do nasadzeń, ale ostatecznego wyboru dokonuje organ wydający zezwolenie, mając na względzie m.in. warunki określone w art. 83c ust. 4 u.o.p.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że organ nie jest związany propozycją wnioskodawcy co do miejsca nasadzeń zastępczych, bierze natomiast pod uwagę wszystkie okoliczności mające wpływ na możliwość zapewnienia nowym nasadzeniom optymalnych warunków do rozwoju.

Rolą organu będzie również weryfikacja uprawnienia wnioskodawcy do dysponowania nieruchomością wskazaną do realizacji nasadzeń zastępczych – tak aby nakaz nasadzeń w decyzji administracyjnej było możliwy do zrealizowania z uwagi na względy prawne.

Pytanie 9: Czy organ może z urzędu orzec o rozłożeniu na raty opłaty za usunięcie drzewa lub krzewu?

Odpowiedź: Nie, organ nie może z urzędu rozłożyć płatności na raty.

Uzasadnienie: Na podstawie art. 87 ust. 6 u.o.p. organ może rozłożyć na raty opłatę za usunięcie drzewa lub krzewu pod następującymi warunkami:

- musi zostać złożony wniosek o rozłożenie na raty, w terminie 14 dni od dnia, w którym zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu stało się ostateczne,
- rozłożenie na raty nastąpi na okres nie dłuższy niż 3 lata,
- za takim rozstrzygnięciem przemawia sytuacja materialna wnioskodawcy.

Powyższe zasady dotyczą również decyzji wydawanych na podstawie art. 84 ust. 5 i 7 u.o.p., tj. decyzji ustalającej opłatę w sytuacji, gdy przesadzone albo posadzone drzewa lub krzewy nie zachowały żywotność w okresie 3 lat z przyczyn zależnych od posiadacza nieruchomości lub gdy nie wykonano nasadzeń zastępczych.

Rozłożenie na raty może zatem nastąpić wyłącznie na wniosek, a organ nie jest uprawniony do orzekania w tej kwestii z urzędu.

Za rozłożeniem opłaty na raty przemawiać musi sytuacja materialna wnioskodawcy. Konieczne jest zatem wykazanie przez wnioskodawcę tej okoliczności. Nie przedstawienie jakichkolwiek dokumentów potwierdzających sytuację materialną przez wnioskodawcę winno skutkować wezwaniem organu o uzupełnienie braków formalnych wniosku na podstawie art. 64 k.p.a. Nie ma natomiast zamkniętego katalogu środków dowodowych, a organ zobowiązany jest do dopuszczenia jako dowodu wszystkiego, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem (art. 75 § 1 k.p.a.).

WSA w Warszawie w wyroku z 3.12.2019 r., IV SA/Wa 2168/19 uznał, iż wskazany w art. 87 ust. 6 u.o.p. 14-dniowy termin ma charakter terminu procesowego, zatem może on ulegać przywróceniu w oparciu o regulacje wynikające z przepisów k.p.a. Zgodnie z art. 58 § 1 i 2 k.p.a. w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy. Prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu. Jednocześnie z wniesieniem prośby należy dopełnić czynności, dla której określony był termin.

Pytanie 10: Czy organizacja społeczna jest uprawniona do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na usunięcie drzew?

Odpowiedź: Organizacja społeczna nie jest uprawniona do występowania w takim postępowaniu na podstawie art. 44 ust. 1 i 2 u.o.ś., bowiem to postępowanie nie jest w tym przepisie wskazane.

Uzasadnienie: Kwestię tą rozstrzygnął NSA w wyroku z 10.5.2022 r., III OSK 925/21. Sąd uznał, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zezwalającej na usunięcie drzew oraz odmawiające dopuszczenia stowarzyszenia do udziału w tym postępowaniu nie jest postępowaniem wymagającym udziału społeczeństwa w rozumieniu przepisów u.o.ś., a zatem nie stosuje się w nim art. 44 ust. 1 i 2 u.o.ś.

W stanie faktycznym, którego dotyczy niniejszy wyrok, stowarzyszenie złożyło wniosek o wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji wójta zezwalającej na usunięcie drzew. Stowarzyszenie nie było wcześniej stroną tego postępowania.

Sąd w uzasadnieniu do powyższego wyroku wskazał, iż udział społeczeństwa na zasadach określonych w u.o.ś. jest dopuszczalny tylko w konkretnych postępowaniach, między innymi w postępowaniu w sprawie ustalenia środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia lub oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Udział ten nie „rozciąga się” jednak na postępowania administracyjne regulowane odrębnymi przepisami, które muszą zostać poprzedzone uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia lub oceną oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. W konsekwencji w tych odrębnych postępowaniach udział społeczeństwa na zasadach określonych ustawą środowiskową nie jest gwarantowany i nie ma w nich również zastosowania art. 44 ust. 1 i 2 u.o.ś., o ile przepis szczególny tak nie stanowi. W tego rodzaju postępowaniach, takich jak np. postępowanie w sprawie wycinki drzew prowadzonej w oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody, organizacja społeczna może uczestniczyć na zasadach ogólnych określonych w k.p.a. Ponadto to na organizacji społecznej ciąży obowiązek udowodnienia, że za jej udziałem w postępowaniu administracyjnym przemawia interes społeczny, o którym stanowi art. 31 § 1 k.p.a., ponieważ to organizacja społeczna domaga się udziału w danym postępowaniu, a więc zmierza do uzyskania korzystnych dla siebie skutków prawnych.



10

**POZWOLENIE
NA UŻYTKOWANIE.**

radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Pytanie 1: Czy inwestor, który realizuje inwestycję w postaci kilku budynków, może uzyskać pozwolenie na użytkowanie tylko niektórych z nich, tj. przed ukończeniem całej inwestycji?

Odpowiedź: Tak, istnieje taka możliwość, jeżeli ukończone budynki mogą funkcjonować samodzielnie jako odrębne obiekty budowlane.

Uzasadnienie: Przepis art. 55 ust. 1 pkt 3 P.b. stanowi, że przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie wydana dla takiej sytuacji może obejmować: 1) obiekt budowlany lub jego część, 2) niektóre z obiektów budowlanych objętych jedną decyzją o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniem budowy, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 2 P.b. (art. 55 ust. 1a P.b.). Zgodnie natomiast z ust. 1b tego przepisu, decyzja taka może być wydana, jeżeli oddawane do użytkowania obiekty budowlane lub ich części mogą samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem.

Powyższa regulacja koresponduje z dyspozycją art. 33 ust. 1 P.b., zgodnie z którym: „Pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego.”

Pozwolenie na użytkowanie dla części inwestycji może być zatem wydane, jeżeli inwestor zrealizował kilka samodzielnych budynków w ramach inwestycji objętej jednym pozwoleniem na budowę, jak i wówczas gdy zrealizował kilka budynków objętych „częściowym” pozwoleniem na budowę wydanym w warunkach objętych dyspozycją art. 33 ust. 2 P.b.

Przepisy art. 55 ust. 1a i ust. 1b P.b. zostały dodane do ustawy nowelizacją, tj. na mocy ustawy z 13.2.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 471) i weszły w życie z dniem 19.9.2020 r. Przepisy te dotyczą oddawania do użytkowania całych, ale niewykończonych obiektów budowlanych, części obiektów budowlanych, jak również niektórych z kilku obiektów budowlanych objętych jednym pozwoleniem na budowę. Zgodnie natomiast z ust. 1b ww. przepisu decyzja o pozwoleniu na użytkowanie będzie mogła być wydana, jeżeli oddawane do użytkowania obiekty budowlane lub ich części będą mogły samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Organ nadzoru będzie musiał oceniać tę kwestię w ramach obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59 P.b. Oddawana do użytkowania część musi funkcjonować niezależnie od pozostałej części inwestycji oraz spełniać wymagania, które pozwalają użytkować ją zgodnie z przeznaczeniem (zob. Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.) Prawo budowlane. Komentarza aktualizowany, LEX/el. 2023).

Pytanie 2: Czy można prowadzić postępowanie naprawcze z art. 50-51 P.b., jeżeli dany obiekt budowlany uzyskał pozwolenie na użytkowanie?

Odpowiedź: Nie. Pozwolenie na użytkowanie wydane dla danego obiektu budowlanego potwierdza, że został on zrealizowany zgodnie z prawem i nie ma podstaw, aby prowadzić wobec niego jakiegokolwiek inne postępowanie zmierzające do ustalenia jego zgodności prawem.

Uzasadnienie: Niejednokrotnie w toku procesu inwestycyjno-budowlanego okazuje się, że wybudowany obiekt budowlany posiada określone wady, gdyż np. został wybudowany niezgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym albo innymi przepisami, zarówno np. planistycznymi, jak i techniczno-budowlanymi. Nie jest to sytuacja klasycznej samowoli budowlanej, a więc wybudowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, a sytuacja wymagająca przeprowadzenia tzw. postępowania naprawczego uregulowanego w art. 50-51 P.b. W jego wyniku organ nadzoru budowlanego zobowiązuje inwestora w drodze decyzji administracyjnej do doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, przedłożenia zamiennego pozwolenia na budowę, nakłada obowiązek wykonania określonych czynności lub przedłożenia określonych dokumentów, a gdy dostosowanie obiektu do stanu zgodnego z prawem nie jest możliwe – wydaje nakaz jego rozbiórki.

Częstokroć wady obiektu, względem których takie postępowanie powinno być przeprowadzone, ujawniają się już po uzyskaniu przez obiekt budowlany pozwolenia na użytkowanie. Pojawia się wówczas problem czy można postępowanie naprawcze prowadzić względem obiektu, który już został zatwierdzony prawomocnym pozwoleniem na użytkowanie.

NSA stoi na stanowisku, że wydanie pozwolenia na użytkowanie poprzedzone jest przeprowadzeniem postępowania administracyjnego, w toku którego organ nadzoru budowlanego faktycznie dokonuje sprawdzenia legalności obiektu budowlanego, a więc jest konsekwencją stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego zgodności wybudowanego obiektu z zatwierdzonym projektem budowlanym. Zgodnie bowiem z art. 59 P.b. organ nadzoru budowlanego wydaje pozwolenie na użytkowanie po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ust. 1 P.b. Kontrola taka obejmuje zarówno zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, ale także zgodność z projektem architektoniczno-budowlanym i technicznym w zakresie charakterystycznych parametrów technicznych w zakresie powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego, geometrii dachu, wykonania urządzeń budowlanych, wykonania instalacji zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem i zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z budynku przez osoby niepełnosprawne. Są to elementy, od których najczęściej następuje odstępstwo i które w związku z tym wymagają sanacji w postępowaniu naprawczym.

Pozwolenie na użytkowanie przesądza więc o zgodności z prawem wzniesionego obiektu, w związku z czym zarówno wszczynanie postępowania naprawczego, jak i dalsze jego prowadzenie (jeśli takie postępowanie jest w toku) jest bezprzedmiotowe. Wzniesione obiekty budowlane zatwierdzone pozwoleniem na użytkowanie nie mogą więc podlegać ponownemu sprawdzeniu przez organy nadzoru budowlanego pod kątem ich legalności (wyrok NSA z 2.12.2021 r., II OSK 1063/20).

Pytanie 3: Czy stwierdzenie nieważności pozwolenia na budowę ma wpływ na byt prawny wydanego na jego podstawie pozwolenia na użytkowanie?

Odpowiedź: Tak. W takiej sytuacji konieczne jest również stwierdzenie nieważności wydanego pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., a więc jako wydanego z rażącem naruszeniem prawa.

Uzasadnienie: Z racji tego, że pozwolenie na użytkowanie jest kolejną, po pozwoleniu na budowę, decyzją inwestycyjną jaką musi uzyskać inwestor obiektu budowlanego, a jest decyzją od niego odrębną, jej los w postępowaniu zwykłym jest niezależny od losu pozwolenia na budowę. Decyzje te jednak są ze sobą powiązane logicznie i skutkowo. Pozwolenie na użytkowanie zasadniczo jest bowiem wydawane dla tych obiektów budowlanych, które zostały zrealizowane w oparciu o pozwolenie na budowę. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której pozwolenie na budowę zostanie zaskarżone w zwykłym toku instancji, ale też może stać się przedmiotem postępowań nadzwyczajnych, np. postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. Jeśli dojdzie więc do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, fakt ten nie pozostaje bez wpływu na los pozwolenia na użytkowanie wydanego na podstawie takiego pozwolenia na budowę.

Jak już wyżej wskazano, pozwolenie na użytkowanie pozostaje w relacji do decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Sens istnienia pozwolenia na użytkowanie obiektu ma miejsce wtedy, gdy w obrocie prawnym funkcjonuje decyzja o pozwoleniu na budowę. Tak więc w sytuacji, gdy stwierdzono nieważność pozwolenia na budowę, kwestia prawidłowości jego wzniesienia powinna być rozstrzygnięta w postępowaniu naprawczym. Dzieje się tak bez względu na przyczyny stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. Kwestią tą zajmował się NSA w wyroku z 16.6.2023 r., II OSK 1974/20.

Aby jednak mogło być przeprowadzone postępowanie naprawcze względem takiej inwestycji zakończonej unieważnionym pozwoleniem na budowę, konieczne jest wyeliminowanie z obrotu prawnego pozwolenia na użytkowanie wydanego w związku z udzielonym pozwoleniem na budowę. Sposób, w jaki eliminacja ta powinna nastąpić, został wskazany przez NSA w uchwale składu 7 sędziów tego Sądu z 13.11.2012 r., I OPS 2/12. Sąd uznał w niej, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jako wydanej z rażącem naruszeniem prawa, nie zaś do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Likwiduje to bowiem obawę, że w obrocie prawnym pozostanie wadliwa decyzja udzielająca pozwolenia na użytkowanie wydana w oparciu o dotkniętą wadą kwalifikowaną decyzją o pozwoleniu na budowę.

Postępowanie naprawcze względem obiektu budowlanego wzniesionego na podstawie unieważnionego pozwolenia na budowę, a jakie musi być przeprowadzone po wyeliminowaniu z obrotu prawnego pozwolenia na użytkowanie gwarantuje, że nie dojdzie do sytuacji, w której na gruncie pozostanie obiekt budowlany faktycznie zrealizowany niezgodnie z przepisami prawa, a bez możliwości uzyskania decyzji naprawiającej ten stan. Taki stan byłby bowiem nie do zaakceptowania z punktu widzenia zasad praworządności państwa. W związku z tym wzruszeniu pozwolenia na użytkowanie nie mogą też przeciwstawić się racje ani społeczne, ani ekonomiczne.

Pytanie 4: Czy stroną postępowania nadzwyczajnego, zmierzającego do wzruszenia pozwolenia na użytkowanie, jest tylko inwestor obiektu budowlanego?

Odpowiedź: Nie zawsze. Mogą zdarzyć się sytuacje, w której stronami będą jeszcze inne poza inwestorem podmioty.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 59 ust. 7 P.b., stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest tylko inwestor, a w razie inwestycji Krajowego Zasobu Nieruchomości inwestor i prezes Krajowego Zasobu Nieruchomości.

W wyroku z 4.4.2023 r., II OSK 966/20 NSA, za utrwalonym już w tym zakresie orzecznictwem tego Sądu, wskazał, że w przypadku kwestionowania zgodności z prawem decyzji o pozwoleniu na budowę, przepis art. 59 ust. 7 P.b. nie ma zastosowania i wówczas prawo żądania weryfikacji pozwolenia na użytkowanie ma nie tylko inwestor, ale również inne podmioty, które wywodzą prawo do ingerencji w pozwolenie na użytkowanie ze swojego interesu prawnego wyprowadzanego z art. 28 ust. 2 P.b. i innych ustaw. Zgodnie z art. 28 ust. 2 P.b., stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W konsekwencji brzmienie art. 59 ust. 7 P.b. nie stoi na przeszkodzie uznaniu, że stroną postępowania nadzwyczajnego mającego za przedmiot pozwolenie na użytkowanie, będzie nie tylko inwestor. Mogą zaistnieć sytuacje, w których w interesie prawnym innego podmiotu niż inwestor będzie wzruszenie takiej decyzji. Zawężenie kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie tylko do inwestora jest uzasadnione tylko wtedy, gdy inwestor, który uzyskał uprzednio pozwolenie na budowę, realizuje je zgodnie z prawem. Tylko w takim przypadku można uznać, że interesy innych podmiotów, które były eksponowane i oceniane na wcześniejszych etapach procesu budowlanego, nie zostaną naruszone (zob. wyroki NSA: z 29.11.2022 r., II OSK 3635/19; z 24.8.2022 r., II OSK 2854/19; z 24.3.2022 r., II OSK 1006/21). Jeśli natomiast pozwolenie na budowę zawiera istotne wady, które uzasadniają jego wzruszenie, a na jego podstawie wydano – wadliwe tym samym – pozwolenie na użytkowanie, interes prawny takich osób powinien być chroniony również w postępowaniu nadzwyczajnym mającym za przedmiot pozwolenie na użytkowanie.

Dzieje się tak np. wtedy, gdy danemu podmiotowi odmówiono statusu strony w postępowaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę, w konsekwencji czego to pozwolenie zostało wyeliminowane z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, a więc stwierdzono jego nieważność. Jak już była mowa w poprzednio omawianych zagadnieniach, skutkiem stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, musi być też stwierdzenie nieważności pozwolenia na użytkowanie. Wtedy taka osoba niewątpliwie ma legitymację do udziału w postępowaniu nadzwyczajnym dotyczącym pozwolenia na użytkowanie.

Pytanie 5: Jaki jest byt prawny pozwolenia na użytkowanie w razie uchylenia pozwolenia na budowę, na podstawie którego wydano to pozwolenie?

Odpowiedź: Postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie należy wznowić na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Uzasadnienie: W pytaniu 3 rozważano już sytuację, w której pozwolenie na budowę, będące podstawą wydania pozwolenia na użytkowanie, zostało unieważnione. Inny jest natomiast tryb postępowania w sytuacji, kiedy pozwolenie na budowę zostało po prostu uchylone w administracyjnym toku instancji, bądź też w efekcie postępowania sądownoadministracyjnego.

Sytuację losu pozwolenia na użytkowanie w wyniku zwyczajnego uchylenia pozwolenia na budowę rozważał NSA w wyroku z 22.2.2023 r. II OSK 547/20.

Uchylenie pozwolenia na budowę, będącego podstawą wydania pozwolenia na użytkowania, uzasadnia wznowienie postępowania w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione. W sytuacji wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie na podstawie decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, którą następnie uchylono, postępowanie w sprawie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie musi zostać wznowione. Istotą udzielenia pozwolenia na użytkowanie jest ustalenie czy wybudowany obiekt może być użytkowany w sposób, który został określony w decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie jest zależna od decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie jest to decyzja uznaniowa, jej byt prawny jest uzależniony od bytu prawnego pozwolenia na budowę.

Pytanie 6: Czy możliwość stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie jest ograniczona w czasie?

Odpowiedź: Tak. W aktualnym stanie prawnym nie stwierdza się nieważności pozwolenia na użytkowanie, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna.

Uzasadnienie: Zagadnienie to wprost rozstrzyga art. 59h P.b. Należy zwrócić uwagę, że został on dodany do ustawy P.b. na mocy ustawy z 13.2.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471) i wszedł w życie z dniem 19.9.2020 r. Do tego czasu brak było stosownych przepisów zawartych w P.b. Zastosowanie w tym zakresie miały przepisy k.p.a., tj. art. 158 § 2 k.p.a., który stanowi, że jeżeli nie można stwierdzić nieważności decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 156 § 2 k.p.a. (a więc ze względu na fakt, że od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat, a także gdy decyzja wywołała nieodwracalne skutki prawne), organ administracji publicznej ogranicza się do stwierdzenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie stwierdził nieważności decyzji. Ogólny przepis k.p.a. przewidywał więc termin dłuższy, ale liczony od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji. Ustawodawca uznał natomiast, że pięć lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie stała się ostateczna jest wystarczający do stwierdzenia ewentualnych wad takiej decyzji.

Zgodnie z art. 59h P.b., art. 158 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio. Oznacza to, że po upływie wskazanego okresu organ może ograniczyć się jedynie do stwierdzenia wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa.

Przy stosowaniu art. 59h P.b. istotne są kwestie intertemporalne. Zgodnie z art. 25 ustawy z 13.2.2020 r., do spraw uregulowanych ustawą zmienianą w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, przepisy ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym. Rodzi się wątpliwość, czy zacytowany wyżej przepis intertemporalny stosuje się do art. 59h P.b. Należy stwierdzić, że przepis ten ma również zastosowanie do decyzji wydanych przed wejściem w życie nowelizacji i to zarówno wówczas, gdy w stosunku do nich nie toczy się jeszcze postępowanie nadzwyczajne, jak i wówczas, gdy takie postępowanie zostało wszczęte przed 19.9.2020 r. WSA w Warszawie w wyroku z 12.1.2022 r., VII SA/Wa 2074/21, podjętym na gruncie analogicznego rozwiązania względem pozwoleń na budowę stwierdził, że art. 25 nowelizacji wprost i jednoznacznie odnosi się tylko do spraw regulowanych prawem budowlanym, ale w postępowaniu zwykłym, nie zaś do postępowań nieważnościowych, które regulowane są przepisami k.p.a., a nie P.b. Przepis przejściowy nie może być zatem rozumiany jako odnoszący się również do postępowań o stwierdzenie nieważności, skoro jego zakres skierowany jest wyłącznie do postępowań wszczętych na mocy P.b. Celem przepisów ograniczających w czasie możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydawanych na podstawie P.b. jest potrzeba zapewnienia stabilności decyzji budowlanych wydanych w przeszłości, bez względu na datę wydania decyzji czy trwające postępowanie nieważnościowe.

Za stosowaniem korzystnych dla inwestorów regulacji do wcześniejszych pozwoleń na budowę i pozwoleń na użytkowanie opowiedzieli się przedstawiciele doktryny (por. Plucińska-Filipowicz A. (red.), Wierzbowski M. (red.) Prawo budowlane. Komentarza aktualizowany, LEX/el. 2023).

Pytanie 7: Czy dopuszczalne jest wymierzenie kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez pozwolenia na użytkowanie w stosunku do obiektu budowlanego zrealizowanego w warunkach samowoli budowlanej?

Odpowiedź: Nie, w stosunku do obiektu budowlanego zrealizowanego w warunkach samowoli budowlanej nie może być w ogóle mowy o substracie postępowania w przedmiocie użytkowania takiego obiektu, który istnieje w postępowaniach w przedmiocie wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Uzasadnienie: W wyroku z 24.5.2023 r., II OSK 1784/20 NSA stwierdził, że jeżeli inwestor dopuścił się samowoli budowlanej, nie może on skutecznie ubiegać się o uzyskanie decyzji w trybie art. 55 P.b. regulującego to, jakie kategorie obiektów budowlanych wymagają uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Realizacja wymagań określonych w tym przepisie jest skuteczna tylko w odniesieniu do obiektów budowlanych, które zostały zrealizowane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i decyzją o pozwoleniu na budowę. Skoro uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dotyczy budowy zrealizowanej legalnie, gdy trwa postępowanie legalizacyjne, nie jest możliwe również wymierzenie kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez zezwolenia.

Postępowania przewidziane w art. 54, art. 55 i art. 57 ust. 7 P.b. (a więc postępowania zmierzającego uzyskania pozwolenia na użytkowanie i postępowanie w sprawie kary za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez pozwolenia) nie mogą służyć legalizacji nielegalnie wykonanych robót budowlanych. Z tej przyczyny nie można także przyjąć, że strona, nie zawiadamiając o zakończeniu budowy bądź nie uzyskując pozwolenia na użytkowanie narusza art. 54 lub 55 P.b. W takim przypadku powinny zostać w pierwszej kolejności uruchomione procedury zmierzające do doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem. Brak jest natomiast podstaw do wymierzenia kary na podstawie art. 57 ust. 7 P.b., albowiem ma ona na celu wymuszenie dopełnienia obowiązków związanych z rozpoczęciem legalnego użytkowania obiektu budowlanego. To nie jest zaś możliwe, jeśli trwa jeszcze procedura mająca doprowadzić do legalizacji obiektu wybudowanego niezgodnie z prawem.

Kara za przystąpienie do użytkowania obiektu bez uzyskania wymaganego pozwolenia na użytkowanie jest konsekwencją zaistnienia stanu faktycznego będącego wynikiem naruszenia normy prawnej zawartej w przepisach art. 54 lub 55 P.b., tj. przystąpienia do nielegalnego użytkowania. Wymierzenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania nie może natomiast dotyczyć inwestora, który zrealizował obiekt budowlany bez pozwolenia na budowę, czy też niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę, bowiem w takiej sytuacji nie jest dopuszczalne skuteczne zawiadomienie organu o zakończeniu budowy, jak również uzyskanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Pytanie 8: Czy po dokonanej zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego konieczne jest uzyskanie pozwolenia na użytkowanie?

Odpowiedź: Nie. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest odrębną od decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie instytucją prawną.

Uzasadnienie: Kwestię dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego reguluje art. 71 P.b. Zgodnie z jego ust. 1: Przez zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części rozumie się w szczególności: 1) (uchylony); 2) podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń; 3) podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczanej do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu u.o.ś.

Zgodnie z ust. 2 tego przepisu: Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. W zgłoszeniu należy określić dotychczasowy i zamierzony sposób użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Do zgłoszenia należy dołączyć wskazane w tym przepisie dokumenty. Natomiast w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, polegającej na podjęciu lub zaniechaniu w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki bezpieczeństwa pożarowego - do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, należy dołączyć ekspertyzę rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych.

W razie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego dokonuje się więc zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej, nie zaś uzyskuje pozwolenie na użytkowanie.

Zgodnie natomiast z ust. 6 ww. przepisu: Jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga wykonania robót budowlanych: 1) objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę - rozstrzygnięcie w sprawie zmiany sposobu użytkowania następuje w decyzji o pozwoleniu na budowę; 2) objętych obowiązkiem zgłoszenia - do zgłoszenia, o którym mowa w ust. 2, stosuje się odpowiednio przepisy art. 30 ust. 2-3. W tak opisanym przypadku, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie będzie obligatoryjne tylko względem takiej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, która wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Nie zmienia to zatem zasady, jaką rządzi się uzyskiwanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Pytanie 9: Czy możliwe jest wydanie pozwolenia na użytkowanie, jeżeli inwestor nie uzyskał pozwolenia na budowę, a było ono wymagane?

Odpowiedź: Nie. Uzyskanie pozwolenia na użytkowanie jest zawsze uwarunkowane uprzednim uzyskaniem pozwolenia na budowę, albowiem decyzje te powiązane są logicznie i czasowo.

Uzasadnienie: Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 P.b., przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na budowę obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do którejś z kategorii wymienionych w tym przepisie. Pozwolenie na użytkowanie jest więc wymagane przede wszystkim wówczas, gdy dany obiekt budowlany był realizowany na podstawie pozwolenia na budowę.

Przepis ten należy więc rozumieć tak, że organ udzielający pozwolenia na użytkowanie nie sprawdza wyłącznie tego, czy obiekt, którego pozwolenie to ma dotyczyć, wymagał uzyskania pozwolenia na budowę, ale czy pozwolenie to zostało faktycznie uzyskane.

Podstawową zatem przesłanką warunkującą możliwość wydania pozwolenia na użytkowanie jest posiadanie przez wnioskodawcę (inwestora) pozwolenia na budowę, albowiem zrealizowany obiekt budowlany musi spełniać warunki w nim zawarte. Tak więc skoro inwestor (podmiot wnioskujący o wydanie pozwolenia na użytkowanie) nie legitymował się pozwoleniem na budowę, to stosownie do treści art. 59 ust. 5 P.b., właściwy organ zobligowany był do odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie. Udzielenie pozwolenia na budowę jest więc warunkiem *sine qua non* udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

Tymczasem jeżeli decyzja zezwalała na użytkowanie obiektu pomimo braku uprzedniego pozwolenia na budowę, uchybienia te stanowią o rażącym naruszeniu prawa. To z kolei jest podstawą do stwierdzenia nieważności pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

Przepisy art. 55 i 59 ust. 1 P.b. są jasne w swej treści i mają charakter bezwzględnie obowiązujący. Są to przepisy o charakterze związanym, co oznacza, że ustawodawca nie pozostawił organom administracji swobody w podejmowaniu decyzji w zakresie udzielenia pozwolenia na użytkowanie w sytuacji spełnienia wymienionych w tych przepisach przesłanek. Po spełnieniu wymagań w tych przepisanych wskazanych organy mają obowiązek udzielenia pozwolenia na użytkowanie (wyrok NSA z 10.2.2021 r., II OSK 1545/18).

Pytanie 10: Czy cofnięcie wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie w trakcie obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a P.b. skutkuje bezprzedmiotowością tego postępowania?

Odpowiedź: Cofnięcie wniosku nie zawsze czyni postępowanie o wydanie pozwolenia na użytkowanie bezprzedmiotowym.

Uzasadnienie: Zgodnie z treścią art. 59a ust. 1 P.b., organ nadzoru budowlanego przeprowadza na wezwanie inwestora obowiązkową kontrolę budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym. Kontrola obejmuje sprawdzenie zgodności obiektu z elementami wymienionymi w ust. 2 tego przepisu.

Inwestor może jednak rozporządzać przedmiotem postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie, skoro jest to postępowanie wnioskowe, tylko do czasu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Po przeprowadzeniu takiej kontroli, zwłaszcza zaś gdy zostały ujawnione nieprawidłowości w zakresie elementów wymienionych w art. 59a ust. 2 P.b., przestaje już być dysponentem przedmiotu sprawy. Dlatego też cofnięcie wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli nie powoduje bezprzedmiotowości takiego postępowania. Oznacza to więc, że jest nieskuteczne. Cofnięcie wniosku po skutecznie przeprowadzonej kontroli, zwłaszcza jeśli ujawniono istniejące nieprawidłowości obiektu budowlanego, niweczyłoby jej wyniki i prowadziło do uniknięcia kary za nieprawidłowości stwierdzone w czasie kontroli. Prowadziłoby to też do sytuacji, w której inwestor wszczynałby postępowanie niejako „na próbę”, a w przypadku negatywnego wyniku kontroli po prostu cofałby wniosek, aby poza postępowaniem dokonać niezbędnych poprawek w obiekcie budowlanym, które w przyszłości skutkowałyby kontrolą bez zastrzeżeń i w ten sposób uniknąć konsekwencji negatywnej kontroli. Wymierzenie kary za stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości nie byłoby wówczas możliwe, a przepis art. 59a ust. 1 P.b. byłby przepisem martwym. Wreszcie, umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w razie stwierdzenia odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego oznaczałoby też „faktyczną legalizację” obiektu budowlanego. To zaś stanowiłoby rażące naruszenie przepisów prawa budowlanego. Tak orzekł NSA w wyroku z 13.3.2019 r., II OSK 1062/17.

O AUTORACH



Adwokat Krzysztof Topolewski, wspólnik zarządzający

krzysztof.topolewski@sowislo.com.pl

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 zawodowych znajdują się wybrane zagadnienia procesu inwestycyjnego, w tym związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym.



Adwokat Aneta Fornalik, MPA

aneta.fornalik@sowislo.com.pl

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, samorządowego i cywilnego.



Radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

aleksandra.urbanowska@sowislo.com.pl

Specjalizuje się w obsłudze jednostek sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego i spółek komunalnych, itp. w całym spektrum ich działalności oraz w doradztwie na rzecz klientów korporacyjnych, przedsiębiorców i osób fizycznych w zakresie procedur inwestycyjnych, w szczególności planowania i zagospodarowania przestrzennego, obrotu nieruchomościami, ochrony środowiska oraz gospodarki odpadami. Reprezentuje klientów przed organami administracji i sądami administracyjnym, także w sporach z zakresu prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego. Autorka licznych publikacji z zakresu procedury administracyjnej, szeroko pojętego prawa administracyjnego i samorządowego, w tym w zakresie procedur inwestycyjnych.

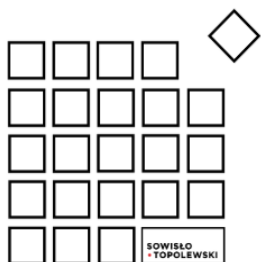


Radca prawny Agata Wencel-Socha

agata.wencel-socha@sowislo.com.pl

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

INNE E-BOOKI



5 ważnych problemów udostępniania danych publicznych

z wprowadzeniem
Premiera Jerzego Buzka

Poznań
2023



Nowelizacja KPC z 2023 r. – praktyczny komentarz do najważniejszych zmian

Radca prawny Przemysław Przerywacz
Radca prawny Małgorzata Łobocka-Szok
Adwokat Anna Marciniak
Radca prawny Joanna Zielińska
Adwokat Paulina Kozłowska
Radca prawny Michał Twardowski
Adwokat Aneta Fornalik, MPA

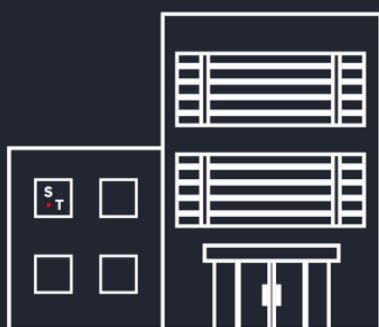
Poznań
2023



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



Inwestorze. Nie daj się zaskoczyć

Przewodnik po nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

adwokat Aneta Fornalik, MPA
radca prawny Aleksandra Urbanowska-Bohun, MPA

Poznań
2023



Wybrane aspekty postępowań w sprawach o błędy medyczne

Praca zbiorowa

Poznań
2024

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

PL:

Publikacja ma w łatwy i przystępny sposób przybliżyć wszystkim inwestorom budowlanym i innym zainteresowanym wybrane zagadnienia związane z wydawaniem decyzji administracyjnych istotnych dla procedur inwestycyjnych, w szczególności tych budowlanych. Przyjęta formuła 10 x 10 pozwoliła na omówienie 10 decyzji inwestycyjnych przez pryzmat 10 praktycznych zagadnień.

- I. Decyzja podziałowa
- II. Decyzja o warunkach zabudowy
- III. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego
- IV. Decyzja o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej
- V. Pozwolenie na budowę
- VI. Zezwolenie na realizację inwestycji drogowej
- VII. Decyzja środowiskowa
- VIII. Zezwolenie na odstąpienie od zakazów obowiązujących w parkach narodowych
- IX. Zezwolenie na usunięcie drzew lub krzewów
- X. Pozwolenie na użytkowanie

Autorami opracowania są prawnicy praktycy, specjalizujący się w kompleksowej obsłudze prawnej nie tylko podmiotów publicznych, w szczególności: jednostek samorządu terytorialnego, parków narodowych, uczelni publicznych i szpitali publicznych, ale także podmiotów z sektora prywatnego, w tym inwestorów budowlanych, zainteresowanych uzyskaniem wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych. Szerokie obszary praktyki prawników Kancelarii pozwalają na wieloaspektowe spojrzenie na istotne w procedurze budowlanej zagadnienia prawne – z punktu widzenia organu prowadzącego postępowanie, jak i strony tego postępowania. Od wielu lat zagadnienia prawa administracyjnego to ważny obszar doradztwa prawnego Sowisło Topolewski Kancelaria Adwokatów i Radców Prawnych S.K.A.

ENG:

The publication is intended to make selected issues related to the issuance of administrative decisions relevant to investment procedures, especially construction ones, familiar to all construction investors and other interested parties in an easy and accessible way. The 10 x 10 formula adopted allowed to discuss 10 investment decisions through the prism of 10 practical issues.

- I. Decision on division of a real estate
- II. Zoning decision
- III. Decision on the location of a public purpose investment
- IV. Decision on exclusion from agricultural or forestry production
- V. Building permit
- VI. Road investment permit
- VII. Environmental approval
- VIII. Permission for derogation from prohibitions in national parks
- IX. Permission for removal of trees or shrubs
- X. Use permit

The authors of the study are practicing lawyers specializing in comprehensive legal services not only for public entities, in particular: local government units, national parks, public universities and public hospitals, but also to private sector entities, including construction investors interested in obtaining administrative decisions required by law. The wide areas of practice of the firm's lawyers allow a multifaceted view of the legal issues that are important in the construction procedure – from the point of view of the authority conducting the proceedings, as well as from the point of view of a party to those proceedings. For many years, administrative law issues have been an important area of legal services provided by Sowisło Topolewski Advocates limited joint-stock partnership.



www.sowislo.com.pl

ISBN 978-83-967421-6-2



9 788396 742162