

Uniwersytet w Białymstoku

Wydział Prawa



mgr Ilona Radziwon-Kamińska

**Determinanty prawne wydawania
decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
na obszarach objętych
prawną formą ochrony przyrody Natura 2000**

Rozprawa doktorska przygotowana w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego
napisana pod kierunkiem naukowym

dr hab. Ewy Katarzyny Czech, prof. UwB

Białystok 2022

Spis treści

Wykaz skrótów	6
1. wykaz skrótów aktów prawnych.....	6
2. wykaz innych skrótów	7
Wstęp	9
ROZDZIAŁ I. Ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 i jej wpływ na proces inwestycyjny w Polsce	21
1.1. Uwagi ogólne	21
1.2. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 według prawa Unii Europejskiej	23
1.3. Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody w prawie polskim oraz w ujęciu doktrynalnym	29
1.4. Istota zasady przezorności i zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście realizacji przedsięwzięć na obszarze Natura 2000	43
1.4.1. Zasada przezorności a realizacja przedsięwzięć na obszarze Natura 2000	44
1.4.2. Zasada zrównoważonego rozwoju a realizacja przedsięwzięć na obszarze Natura 2000	60
1.5. Uwagi końcowe.....	73
ROZDZIAŁ II. Granice dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000	76
2.1. Uwagi ogólne	76
2.2. Pojęcie przedsięwzięcia realizowanego na obszarach Natura 2000 oraz reżim prawny według prawa Unii Europejskiej.....	77
2.3. Pojęcie przedsięwzięcia realizowanego na obszarach Natura 2000 oraz reżim prawny na gruncie prawa polskiego.....	89
2.4. Realizacja przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000.....	108
2.5. Uwagi końcowe.....	126
ROZDZIAŁ III. Decyzja o warunkach zabudowy i jej rola w procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarach Natura 2000	130
3.1. Uwagi ogólne	130
3.2. Decyzja o warunkach zabudowy i jej status prawny na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	131

3.2.1. Wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i jego elementy	139
3.2.2. Projekt decyzji o warunkach zabudowy	141
3.2.3. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy	144
3.2.4. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy	148
3.3. Decyzja o warunkach zabudowy i jej status prawny w poglądach przedstawicieli doktryny oraz na gruncie polskiego orzecznictwa sądowoadministracyjnego	150
3.3.1. Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument prawny umożliwiający zachowanie ładu przestrzennego w poglądach doktryny i orzecznictwa	151
3.3.2. Decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja administracyjna w ujęciu doktryny i judykatury	159
3.3.3. Decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja związana według poglądów przedstawicieli doktryny oraz sądownictwa administracyjnego	163
3.3.4. Decyzja o warunkach zabudowy a jej konstytutywność i deklaratoryjność w ujęciu doktryny i orzecznictwa	166
3.4. Decyzja o warunkach zabudowy i jej znaczenie dla obszarów Natura 2000	169
3.5. Uwagi końcowe	173

ROZDZIAŁ IV. Zasada dobrego sąsiedztwa jako materialnoprawna przesłanka ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000

4.1. Uwagi ogólne	176
4.2. Znaczenie zasady dobrego sąsiedztwa	180
4.3. Pojęcie obszaru analizowanego i jego znaczenie w kontekście założeń zasady dobrego sąsiedztwa z uwzględnieniem obszarów Natura 2000	183
4.4. Pojęcie działki sąsiedniej w poglądach doktryny i orzecznictwa a obszary Natura 2000	190
4.5. Pojęcie kontynuacji funkcji na obszarach Natura 2000 w poglądach doktryny i orzecznictwa	199
4.6. Uwagi końcowe	203

ROZDZIAŁ V. Przesłanka wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu i jej wpływ na obszary Natura 2000

5.1. Uwagi ogólne	207
5.2. Pojęcie uzbrojenia terenu i wystarczającego uzbrojenia terenu	208
5.3. Dostęp do drogi jako element uzbrojenia terenu	213
5.4. Zagwarantowanie w drodze umowy wykonania uzbrojenia terenu a obszary Natura 2000	219
5.5. Uwagi końcowe	222

ROZDZIAŁ VI. Przesłanka przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne i jej znaczenie dla obszarów Natura 2000	224
6.1. Uwagi ogólne	224
6.2. Pojęcie terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.	225
6.3. Pojęcie gruntów rolnych i leśnych oraz zmiana ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne a obszary Natura 2000 w kontekście art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.	231
6.4. Objęcie terenu zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p.	242
6.5. Decyzja o warunkach zabudowy a przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne oraz wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej	246
6.6. Uwagi końcowe.....	250
ROZDZIAŁ VII. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000.....	252
7.1. Uwagi ogólne	252
7.2. Ujęcie materialnoprawne i proceduralne uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska	253
7.3. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy w trybie tzw. „milczącej zgody”	269
7.4. Postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnieniu bądź odmowie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy	272
7.5. Uwagi końcowe.....	281
Zakończenie.....	283
Bibliografia	294
I. Literatura.....	294
II. Akty prawne	310
1. Prawo międzynarodowe	310
2. Prawo Unii Europejskiej	310
3. Prawo polskie	311
III. Orzecznictwo	314
A. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	314
B. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK).....	314

C. Wyroki Sądu Najwyższego (SN).....	315
D. Wyroki Sądów Apelacyjnych (SA).....	315
E. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego.....	315
F. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)	321
G. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)	321
H. Wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA).....	321
IV. Strony internetowe.....	332

Wykaz skrótów

1. wykaz skrótów aktów prawnych:

„dyrektywa ptasia z 1979 r.” – dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków (Dz. U. L 103 z 25 kwietnia 1979 r., s. 1)

„dyrektywa ptasia” – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 20, z dnia 26 stycznia 2010, s. 7-25)

„dyrektywa siedliskowa (habitatowa)” – dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz. U. L. z dnia 22 lipca 1992 r., s. 7)

„EIA” – dyrektywa Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. UE. L 2012, Nr 26, s. 1)

„k.p.a.” – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)

„p.b.” – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)

„p.o.ś.” – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973 ze zm.)

„p.p.s.a.” – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowanie przed sądami administracyjnymi, (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.)

„u.d.p.” – ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)

„u.g.n.” – ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)

„u.l.” – ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672)

„u.o.g.r.l.” albo **„ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”** – ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326 ze zm.)

„u.o.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 2021 r., poz. 2373 ze zm.)

„u.o.p.” – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.)

„u.p.z.p.” – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 523)

„u.z.p.” – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., poz. 139 ze zm.)

„Rozporządzenie MI” – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588 ze zm.)

„Rozporządzenie MRPiT” – Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm.)

„SEA” – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (Dz. Urz. UE 15 t. 6, s. 157)

2. wykaz innych skrótów:

„decyzja wz” – decyzja o warunkach zabudowy

„d.u.m.” – dyrektor urzędu morskiego

„EWG” – Europejska Wspólnota Gospodarcza

„obszar Natura 2000” – prawna forma ochrony przyrody Natura 2000

„sieć Natura 2000” lub „ESEN 2000” – Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000

„NSA” – Naczelny Sąd Administracyjny

„organ wyspecjalizowany” – organ dokonujący uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy

„organ główny” – organ wydający decyzję o warunkach zabudowy, tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta

„oos” – ocena oddziaływania na środowisko

„plan miejscowy” lub „m.p.z.p.” – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

„PO” – plan ochrony obszaru Natura 2000

„PZO” – plan zadań ochronnych

„rdoś” – regionalny dyrektor ochrony środowiska

„**studium**” – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

„**TK**” – Trybunał Konstytucyjny

„**TSUE**” – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

„**UE**” – Unia Europejska

„**WE**” – Wspólnota Europejska

„**WSA**” – wojewódzki sąd administracyjny

„**Wytyczne KE z 2007 r.**” – oficjalne wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r. dotyczące art. 6.4 Dyrektywy Siedliskowej dotyczące pojęć: rozwiązania alternatywne, konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, działania kompensacyjne, ogólna spójność, opinia komisji - jest to poprawiona wersja rozdziału 5 wytycznych Managing Natura 2000 sites. Dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_pl.pdf, data wejścia: 19.04.2020 r.

Wstęp

Współcześnie istnieje potrzeba dokonywania różnego rodzaju przedsięwzięć inwestycyjnych przy jednoczesnym niedoborze terenów, na których mogłyby być one realizowane. Proces inwestycyjny, w granicach dozwolonych prawem, wkracza na tereny objęte formami ochrony przyrody wymienionymi w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹. W piśmiennictwie prawniczym podkreśla się, że jest to jeden z aktów prawnych gwarantujący ochronę różnorodności biologicznej, będącej wartością najważniejszą². Współczesna koncepcja ochrony przyrody ukierunkowana jest na ochronę bioróżnorodności jako całości przyrody i zróżnicowania w niej panującego. Celem skuteczniejszej ochrony bioróżnorodności było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego formy ochrony przyrody Natura 2000³. W literaturze wyrażone są poglądy, że na obszarach chronionych dochodzi do różnego rodzaju konfliktów⁴. Na terenach objętych obszarami Natura 2000 są to konflikty na tle ekologicznym, infrastrukturalnym, inwestycyjnym, planistycznym, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, jak też na tle funkcji gospodarczych obszarów Natura 2000. Przyczyn tych konfliktów upatruje się w sprzeczności interesów różnych podmiotów, w tym podmiotów gospodarczych, w określonej przestrzeni⁵. Z prawnego punktu widzenia trudność polega na wyważeniu przeciwstawnych interesów – z jednej strony interesu prywatnego inwestora, polegającego na realizacji konkretnego przedsięwzięcia inwestycyjnego, zaś z drugiej – interesu publicznego w zakresie ochrony przyrody i zachowania cennych przyrodniczo gatunków oraz siedlisk, zarówno dla obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Problematyka podjęta w tej dysertacji wskazuje na dość trudną sytuację inwestora, który poprzez obowiązujące regulacje prawne zmuszony

¹ t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm., dalej jako: „u.o.p.”.

² W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 39.

³ A. Habuda, *Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym* [w:] J. Jendrośka, M. Bar (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 128.

⁴ Zob. M. Dutkowski, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Gdańsk 1995, s. 78; K. Badora, *Autostrada-środowisko przyrodnicze. Studium konfliktów przestrzennych na przykładzie opolskiego odcinka autostrady A-4*, Opole 2004, s. 178; K. Tobolski, *Ocena konfliktów w funkcjonowaniu wybranych parków krajobrazowych* [w:] L. Ryszkowski (red.), Ł. Bałazy (red.), *Ochrona parków krajobrazowych a działalność gospodarcza*, Poznań 2001, s. 67-81; K. Pawłowska, *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Kraków 2008, s. 376; W. Gotkiewicz, *Funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na terenie parków narodowych i krajobrazowych*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, Nr 1, s. 122-130; A. Czarnecki, *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców* [w:] A. Bołtromiuk (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Warszawa 2011, s. 241-268; M. Śliwińska, *Rola, przyczyny i skutki dominacji interesów indywidualnych nad ogólnospołecznymi w konfliktach środowiskowych* [w:] P. Buczkowski (red.), P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony*, Poznań 2004, s. 81-89.

⁵ M. Głogowska, W. Szendera, W. Chmielewski, *Konflikty społeczne na obszarach Natura 2000 w Polsce*, „Woda-Środowisko-Obszary Wiejskie” 2013, t. 13 z. 4, s. 32, 38-39.

jest do ograniczenia przysługującego mu prawa własności w konflikcie interesu publicznego ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000.

Wybór prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, jako przedmiotu analizy prawnej podjętej w tej rozprawie doktorskiej, nie jest przypadkowy. Spośród występujących w Polsce form ochrony przyrody, najmłodsza⁶ i zarazem największą pod względem zajmowanej powierzchni, są obszary Natura 2000 (ok. 20% powierzchni Polski, zaś w ich skład wchodzi 849 obszarów siedliskowych oraz 145 obszarów ptasich)⁷. Oznacza to, że 1/5 powierzchni Polski jest objęta szczególnym reżimem prawnym, który warunkuje sposób zagospodarowania tych terenów⁸. Tym co wyróżnia prawną formę ochrony przyrody Natura 2000 na tle pozostałych form ochrony przyrody w Polsce jest jej elastyczność. Wspomniana elastyczność uwidacznia się w definiowaniu i ustanawianiu środków ochronnych oraz możliwości rozważenia ewentualnych alternatyw z uwzględnieniem również innych rodzajów działalności społeczno-ekonomicznej na konkretnym obszarze Natura 2000⁹. W kontekście procesu inwestycyjnego przejawia się ona w ustanowieniu reżimu prawnego obowiązującego na danym terenie oraz określenie wyjątków od tego reżimu. Oznacza to, że mimo istnienia ograniczeń prawnych dopuszczalne są działania inwestycyjne na obszarach Natura 2000 pod warunkiem, że przepisy prawne nie sprzeciwiają się tym działaniom. Kolejnym elementem odróżniającym prawną formę ochrony przyrody Natura 2000 od pozostałych form ochrony przyrody w Polsce jest to, że już na etapie projektowania tego szczególnego obszaru chronionego istnieje reżim prawny, z którego wynikają ograniczenia prawne, co do podejmowania określonego rodzaju działalności. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że od początku powstania prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 jest ona negatywnie postrzegana w odbiorze społecznym w kontekście możliwości inwestycyjnych na tych terenach¹⁰. Silne sprzeciw wobec wdrażania regulacji unijnych do prawa polskiego w zakresie tworzenia prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 wyrażali inwesto-

⁶ Prawna forma ochrony przyrody Natura 2000 została wprowadzona do polskiego prawodawstwa na mocy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

⁷ Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-polsce>, data wejścia: 30.10.2020 r.

⁸ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Selected legal issues of modern forms of environmental protection on the example of national parks and the networks of Natura 2000 sites, taking into account coexistence with agriculture*, *Studia Iuridica* 2015, tom. 61, s. 37.

⁹ Nota Komisji w sprawie ustanawiania środków ochronnych dla obszarów Natura 2000, wersja ostateczna z dnia 18.09.2013 r., dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_PL.pdf, data wejścia: 06.04.2022 r.

¹⁰ Zob. R. Wojciechowski, *Społeczno-polityczne i ekonomiczne aspekty realizacji polityki ekologicznej* [w:] M. Górski, D. Niedziółka, R. Stec, D. Strus (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 87–98; A. Niewiadomski, *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2014, nr 12, s. 65-76.

rzy. W ich ocenie, wyznaczenie obszaru chronionego Natura 2000 skutkowało obniżeniem wartości nieruchomości, a tym samym niemożnością wykorzystania inwestycyjnego terenu¹¹. W literaturze ekonomicznej zauważono zależność, że wraz ze wzrostem udziału obszarów Natura 2000 w powierzchni ogólnej gminy wyraźnie niższy jest ich poziom rozwoju gospodarczego i społecznego. Wynika to przede wszystkim z konieczności stosowania ograniczeń prawnych, jakie narzuca ustawodawca w związku z ustanowieniem prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000¹². Odmienny pogląd prezentowano w literaturze prawniczej, z którego wynika, że system planowania i realizacji inwestycji musi uwzględniać obecność obszarów Natura 2000 w taki sposób, aby ingerencja w środowisko przyrodnicze była adekwatna do potrzeb rozwojowych i poprawy jakości życia mieszkańców danej społeczności. W ocenie M. Woźniak, ustanowienie obszarów Natura 2000 może być atutem, sprzyjającym rozwojowi gospodarczemu gmin¹³. W aspekcie ekonomicznym, istnienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 może stanowić zarówno szansę, jak i barierę rozwoju gospodarczego danego regionu. Ograniczenia prawne związane z funkcjonowaniem obszarów Natura 2000 niejako wymuszają poszukiwanie rozwiązań alternatywnych umożliwiających prowadzenie działalności gospodarczej i inwestycyjnej. W literaturze wyrażono pogląd, iż rozwój gospodarczy terenów objętych formą ochrony przyrody Natura 2000 jest możliwy przy zastosowaniu idei zrównoważonego rozwoju oraz zapewnieniu odpowiedniego kapitału społecznego¹⁴.

W procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarach Natura 2000 istotne znaczenie mają przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Obecnie, mimo ciągłego wzrostu liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nadal istnieje uzasadniona potrzeba sporządzania ich w stosunku do pozostałych obszarów. Wobec braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to decyzje o warunkach zabudowy

¹¹ Zob. K. Handzel-Urbańczyk, *Problematyka swobody działalności gospodarczej w świetle regulacji związanych z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000* [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 57, A. Bołtomiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Białystok 2011, s. 162-163.

¹² D. K. Zuzek, *Wyzwania wobec rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w gminach na obszarach Natura 2000. Aspekty ekonomiczne, społeczne i ekologiczne*, Warszawa 2018, s. 229-230.

¹³ M. Woźniak, *Gmina wobec obszarów Natura 2000*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4, s. 51.

¹⁴ B. Grzebyk, *Natura 2000 jako element kształtowania równowagi między rolnictwem a ochroną środowiska* [w:] A. Cudowska-Sojko, *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego. Polityka i kreacja potencjału. Struktura gospodarki- rynek pracy- środowisko i jakość życia*, Białystok 2015, s. 231-240.

¹⁵ t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 523, dalej jako: „u.p.z.p.”

i zagospodarowania terenu kształtują warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te występują w dwóch wersjach, tj. decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dotyczą one inwestycji celu publicznego) oraz decyzje o warunkach zabudowy (dla pozostałych inwestycji), co wynika z art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Wskazane wersje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu są istotne dla obszarów Natura 2000, dlatego niepoprawnym byłoby ustalanie prymatu którejś z nich. Jednak z uwagi na zainteresowanie problematyką konfliktu interesów prywatnych z publicznymi, problematyka rozprawy została zawężona do analizy prawnej decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000¹⁶. W literaturze wyrażono pogląd, że wzrasta znaczenie tych decyzji w procesie planowania przestrzennego, chociażby z uwagi na fakt rosnącej z roku na rok liczby złożonych wniosków o ustalenie warunków zabudowy¹⁷.

W sposób szczególny należy zwrócić uwagę na tereny inwestycyjne nieobjęte miejscowymi planem zagospodarowania przestrzennego oraz na regulacje prawne stanowiące o inwestycjach prowadzonych na tych terenach. Jak wspomniano, w przypadku realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego na terenie nieobjętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego warunki zabudowy ustalane są w drodze decyzji administracyjnej – tj. decyzji o warunkach zabudowy. Zasadą jest, że wnioskodawca – inwestor po złożeniu stosownego wniosku i spełnieniu obligatoryjnych ustawowych przesłanek uzyskuje pozytywną decyzję ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania dla konkretnego terenu. Szczególną sytuację stanowią tereny nieobjęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, na których ustanowiono prawną formę ochrony przyrody Natura 2000. W odniesieniu do planowania inwestycji na takim obszarze stosuje się szczególne regulacje prawne, z których wynikają ograniczenia (reżimy prawne), przewidziane dla tej formy ochrony przyrody. O tym, że przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia się ograniczenia z ustanowienia prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 stanowi art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸. W związku z tym, istotne będzie wykazanie,

¹⁶ Dalej jako: „decyzja wz”.

¹⁷ M. J. Nowak, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa 2012, s. 90, 99; P. Śleszyński, J. Bański, M. Degoński, M. Więckowski, *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, Warszawa 2007, s. 43.

¹⁸ t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm., dalej jako: „p.o.ś.”; zob. art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. 1. W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z: ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.

że mimo istnienia przepisów prawnych wprowadzających ograniczenia inwestycyjne na obszarze Natura 2000, możliwe jest uzyskanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy.

Wskazać należy, iż w takiej sytuacji dochodzi do stosowania przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000. Analizując problematykę ustalenia znaczenia przesłanek warunków zabudowy dla planowanej inwestycji na obszarze Natura 2000 zasadne wydaje się ustalenie zależności, tj. określenie w jaki sposób stosowanie przepisów prawnych w oparciu, o które chronione są obszary Natura 2000 może wpłynąć na stosowanie przepisów, w oparciu o które realizowane są inwestycje w ramach warunków zabudowy oraz na rozstrzygnięcie organu. Innymi słowy mowa tu o określeniu determinantów prawnych wydawania decyzji wz dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach Natura 2000. W rozprawie tej determinanty należy rozumieć jako czynniki prawne wpływające w znaczący sposób na wydanie decyzji wz na obszarach Natura 2000.

W ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca w art. 61 u.p.z.p. określił normatywne obligatoryjne determinanty wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W myśl tego przepisu decyzję wz wydaje się po spełnieniu wymienionych przesłanek:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest 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;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego przy czym warunek ten jest spełniony, gdy wykonanie uzbrojenia zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹;
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

¹⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1999 r., poz. 139 ze zm., dalej jako: „u.z.p.”

Celem ustawodawcy, podczas określania przywołanego katalogu przesłanek wydawania decyzji wz, było zagwarantowanie ładu przestrzennego na obszarach, dla których nie uchwalono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji prowadzić to miało do przeciwdziałania rozproszonemu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia. Dostosowanie te, bezsprzecznie, powinno opierać się na urbanistycznych i architektonicznych kryteriach ładu przestrzennego, czego skutkiem jest tworzenie harmonijnej i estetycznej zabudowy, co potwierdza się w orzecznictwie²⁰. Choć w literaturze prawniczej prezentowany jest również pogląd, że decyzja wz uznawana jest za akt administracyjny powodujący chaos w sferze zagospodarowania przestrzeni poprzez dezintegrację ładu przestrzennego²¹.

Związku obligatoryjnych przesłanek wydawania decyzji wz z prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 można doszukiwać się w kontekście wpływu ograniczeń prawnych przewidzianych dla obszarów Natura 2000 na ustalenie znaczenia i interpretację tych przesłanek, w celu uzyskania pozytywnej decyzji wz. Wobec tego zasadne wydaje się dokonanie analizy prawnej determinantów, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. z uwzględnieniem ich znaczenia dla obszarów Natura 2000.

Wskazać należy, że w kontekście realizacji przedsięwzięć na podstawie decyzji wz na obszarach objętych Natura 2000 szczególną rolę odgrywa również regionalny dyrektor ochrony środowiska (dalej jako: „rdoś”) jako organ uzgadniający projekt tej decyzji. Uzgodnienie jest kolejnym czynnikiem prawnym, który może mieć wpływ na wydanie decyzji wz na obszarze Natura 2000. Dlatego też niezbędne jest wskazanie poprzez jakie instrumenty prawne, w tym uprawnienia, rdoś może wpływać na treść rozstrzygnięcia organu właściwego do wydania decyzji wz. Umożliwi to ocenę czy uzgodnienie z rdoś jest dodatkową materialno-prawną przesłanką, czy też jedynie przesłanką proceduralną.

Na tle analizowanych przepisów prawnych, poglądów przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądownoadministracyjnego z obranego obszaru badawczego, zauważam brak jednolitości stanowisk w zakresie interpretacji przepisów prawnych określających przesłanki ustalenia warunków zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, wyrażonych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. Problem ten wynika przede wszystkim z zastosowania przez ustawodawcę, w tej materii, licznych pojęć niedookreślonych,

²⁰ Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, LEX nr 597797, Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 121/10, LEX nr 674533.

²¹ M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany* [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 132 i n.

co skutkuje powstaniem rozbieżności stosowania tych przepisów, a tym samym może wpłynąć na treść rozstrzygnięcia w sprawie wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000, przy założeniu, że stany faktyczne i prawne różnych przedsięwzięć są podobne.

Wątpliwości interpretacyjne pojawiają się również na płaszczyźnie ustalenia zakresu i znaczenia obligatoryjnych przesłanek materialnoprawnych wydania decyzji wz, wynikających z przepisów prawnych obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz odniesienia ich do przepisów prawnych związanych z ochroną obszarów Natura 2000. Ich niejednoznaczny charakter skutkuje tym, że dla podobnych stanów faktycznych, właściwy organ administracji, czy też sąd, może wydać różne rozstrzygnięcie. Podkreślenia wymaga fakt braku spójności przepisów dotyczących decyzji wz i przesłanek jej wydawania z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²². Brak jednolitego systemu pojęć nieostrych, w tym określenia ich znaczenia, skutkuje dokonywaniem zbyt wąskiej lub zbyt szerokiej interpretacji tych pojęć przez organy właściwe do wydania decyzji wz, co może wpływać na treść rozstrzygnięcia. W kontekście znaczenia przesłanek, zbyt wąskie ich rozumienie może skutkować trudnością wykazania ich spełnienia, zaś zbyt szerokie rozumienie może prowadzić do naruszenia istniejącego zagospodarowania terenu i reżimu prawnego obszarów Natura 2000. W konsekwencji może prowadzić to do braku pewności i stabilności, co do treści rozstrzygnięcia (wnioskodawca nie ma pewności, czy po spełnieniu obligatoryjnych przesłanek z art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. zostanie mu wydana pozytywna decyzja wz), co narusza fundamentalną zasadę ogólnego postępowania administracyjnego, jaką jest bezpieczeństwo obrotu prawnego, a tym samym narusza zasadę zaufania do organów władzy publicznej i do prawa.

Wobec powyższego zasadne wydaje się określenie zakresu i znaczenia pojęć niedookreślonych pojawiających się w analizowanych przepisach prawnych, dotyczących ustalenia przesłanek materialnoprawnych, w celu wskazania dominujących kierunków interpretacyjnych i orzeczniczych oraz ewentualnego sformułowania wniosków *de lege ferenda*.

Asumptem wyboru przedmiotu badań było zainteresowanie problematyką wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, w tym realizacją procesu inwestycyjnego na tych obszarach.

Owszem, w dotychczasowej literaturze znajdują się opracowania dotyczące: instrumentu prawnego jakim jest decyzja o warunkach zabudowy, czy też prawnej formy ochrony

²² Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588 ze zm., dalej jako: „Rozporządzenie MI”.

przyrody Natura 2000, lecz występuje niedobór publikacji naukowych traktujących o determinantach wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji realizowanych na obszarach Natura 2000, zwłaszcza w kontekście braku jednolitości stosowania obowiązujących regulacji prawnych, stanowisk przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych, tym bardziej w kontekście wpływu stosowania przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000 oraz stosowania przepisów prawnych, w oparciu o które realizowane są inwestycje w ramach decyzji wz.

Wobec powyższego stwierdzić należy, iż w takim ujęciu problematyka nie została dogłębnie zbadana, a ta rozprawa doktorska będzie stanowiła element nowości w doktrynie prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska.

Główne problemy badawcze tej rozprawy można sformułować w postaci następujących pytań:

- 1) czy w ramach determinantów prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach Natura 2000 powinny być stosowane przepisy aktów prawnych, w oparciu o które realizowana jest forma ochrony Natura 2000;
- 2) w jaki sposób rozbieżności powstałe w wyniku interpretacji przepisów prawnych w zakresie przesłanek ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000 wpływają na rozstrzygnięcia organów właściwych do wydawania decyzji o warunkach zabudowy?

Uzyskanie możliwie pełnej odpowiedzi na wyżej sformułowane pytania wymaga postawienia i przeanalizowania szczegółowych problemów badawczych (odpowiadających poszczególnym rozdziałom pracy) oraz wyjaśnienie:

- 1) w jaki sposób ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny w Polsce oraz czy lokalizacja inwestycji na obszarze chronionym Natura 2000 zagraża wykonywaniu tej prawnej formy ochrony przyrody;
- 2) czy w obowiązujących przepisach prawnych określone są ramy prawne dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na podstawie decyzji wz na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000;
- 3) w jaki sposób decyzja wz, będąca instrumentem prawnym służącym zachowaniu ładu przestrzennego, może wpływać na ochronę cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk, dla których utworzono prawną formę ochrony przyrody Natura 2000;

- 4) w jaki sposób rozbieżności interpretacyjne stosowania przepisów prawnych, w zakresie obligatoryjnych materialnoprawnych przesłanek ustalenia warunków zabudowy z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (w tym użytych przez ustawodawcę pojęć niedookreślonych), wpływają na rozstrzygnięcie organu właściwego do wydania decyzji wz;
- 5) czy istnieje związek (wzajemny wpływ) pomiędzy przesłankami materialnoprawnymi wydawania decyzji wz, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. z normami materialnoprawnymi chroniącymi obszary Natura 2000;
- 6) jakie instrumenty prawne, w tym przysługujące regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, wpływają na rozstrzygnięcie organu właściwego do wydania decyzji wz na obszarze Natura 2000;
- 7) czy uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska projektu decyzji wz na obszarze Natura 2000 jest dodatkową przesłanką materialnoprawną, czy jedynie przesłanką proceduralną w ramach przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

W rozprawie przyjęto następującą hipotezę badawczą: występujące w procesie stosowania prawa rozbieżności interpretacyjne dotyczące obowiązujących przepisów prawnych w zakresie determinantów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000, uwzględniające przepisy prawne umożliwiające realizację formy ochrony obszary Natura 2000, mogą wpływać na treść rozstrzygnięcia w taki sposób, że przy stosowaniu tych samych przepisów prawnych, w podobnych stanach faktycznych mogą być podjęte różne rozstrzygnięcia, wobec tego koniecznym jest rozpatrywanie konkretnego przypadku.

Celem rozprawy jest zweryfikowanie i przedstawienie determinantów prawnych, wpływających na wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

Rozprawa doktorska składa się ze Wstępu, siedmiu rozdziałów wraz z uwagami wstępnymi i końcowymi oraz Zakończenia zwieńczonego Bibliografią. Rozdziały I – III dotyczą zagadnienia procesu inwestycyjnego na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 realizowanego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Natomiast Rozdziały IV – VII poświęcone są problematyce determinantów wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000 i ich związku z tą formą ochrony przyrody. W Zakończeniu sformułowano wnioski wypływające z podjętych rozważań.

Rozdział I stanowi o genezie regulacji prawnych dotyczących prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, pod kątem wykazania, że na obszarach tych możliwy jest proces inwestycyjny, dzięki realizacji założeń zasady przezorności i zasady zrównoważonego rozwoju

oraz pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu przepisy obowiązującego prawa. W rezultacie podjęto próbę odpowiedzi na pytanie w jaki sposób ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny w Polsce oraz czy lokalizacja inwestycji na obszarze chronionym Natura 2000 zagraża istocie tej formy ochrony przyrody. Weryfikacja tego założenia stanowi punkt wyjścia do dalszych rozważań nad ustaleniem przesłanek wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000.

Rozdział II dotyczy określenia ram prawnych dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy w uregulowaniach prawnych oscylujących wokół problematyki realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000, posługują się wieloma pojęciami niedookreślonymi. Dzięki ustaleniu znaczenia pojęć możliwe jest wskazanie, w jaki sposób niejednolita interpretacja owych pojęć wpływa na rozstrzygnięcie organu ustalającego treść decyzji wz dla przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarach Natura 2000. Wobec powyższego, zasadna wydaje się weryfikacja stwierdzenia, czy w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych zauważa się konieczność stworzenia jednolitego modelu zawierającego katalog przedsięwzięć dopuszczalnych do realizacji w ramach decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

Rozdział III obejmuje swym zakresem analizę prawną, statusu prawnego decyzji wz w sprawach dotyczących realizacji przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, na gruncie obowiązujących przepisów prawnych oraz w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa. Celem rozdziału jest ustalenie, czy decyzja wz, będąca instrumentem prawnym służącym zachowaniu ładu przestrzennego, może wpływać na ochronę cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk, dla których utworzono prawną formę ochrony przyrody Natura 2000.

Rozdział IV dotyczy tzw. zasady dobrego sąsiedztwa jako materialnoprawnej przesłanki ustalenia warunków zabudowy na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedstawionej w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa. Celem rozważań podjętych w tym rozdziale jest wyjaśnienie normatywnego znaczenia elementów składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa, tj. pojęcia obszaru analizowanego, pojęcia działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej pojęcia kontynuacji funkcji nowej zabudowy oraz pojęcia linii zabudowy. Z uwagi na zbieżność przesłanki zasady dobrego sąsiedztwa z przesłanką dostępu do drogi publicznej, w tym miejscu analizie prawnej poddano pojęcia takie jak: droga publiczna, droga wewnętrzna, dostęp do drogi publicznej. Rozróznilo tu dostęp bezpośredni

i pośredni – za pomocą drogi wewnętrznej oraz ustanowionej odpowiedniej służebności drogowej. Umożliwi to wskazanie najczęściej pojawiających się rozbieżności interpretacyjnych oraz sformułowanie ewentualnych wniosków, a także wykazania możliwego związku tej przesłanki z obszarami Natura 2000.

Rozdział V dotyczy przesłanki wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu. Przesłankę tę uznaje się za spełnioną również, gdy wykonanie wystarczającego uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy. Celem rozdziału jest ustalenie znaczenia pojęć uzbrojenia terenu, w tym wyjaśnienia kiedy uzbrojenie terenu istniejące lub planowane jest wystarczające. Istotnym jest również wskazanie poglądów i linii orzeczniczej w zakresie uznania czy elementem uzbrojenia terenu jest dostęp do drogi. W rozdziale tym podjęto próbę wykazania związku przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. z prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

W rozdziale VI podjęte zostały rozważania nad przesłanką przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Spełnienie tej przesłanki należy rozumieć dwojako. Po pierwsze w znaczeniu, że teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, albo po drugie, gdy teren wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia. Zatem wyjaśnienia wymaga: pojęcie gruntów rolnych i leśnych oraz zmiana ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zwłaszcza w kontekście obszarowej formy ochrony przyrody Natura 2000. Istotne jest również wyjaśnienie zagadnienia objęcia terenu zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p. Dopelnieniem skutecznej zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest uzyskanie decyzji wyłączającej grunty z produkcji rolniczej i leśnej. Przesłankę tę omówiono również w kontekście procedury uzgodnienia, o której mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p.

W ostatnim rozdziale szczególną uwagę zwrócono na rolę regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organu uzgadniającego projekt decyzji wz dla inwestycji zlokalizowanych na obszarach Natura 2000. Kluczowa jest tu analiza przepisów prawnych pod kątem instrumentów prawnych, jakie może zastosować regionalny rdoś w procedurze uzgodnienia projektu decyzji wz, w celu ustalenia wpływu na rozstrzygnięcie organu głównego. Chodzi tu o uzgodnienie projektu decyzji wz w trybie tzw. „milczącej zgody”, uzgodnienie projektu decyzji wz w formie postanowienia oraz postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy. Rozważania podjęte w tym rozdziale umożliwią weryfikację stwierdzenia,

czy uzgodnienie z rdoś jest dodatkową determinantą materialnoprawną wydawania decyzji wz, czy jedynie proceduralną w ramach przesłanek z art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p.

Główną metodą badawczą wykorzystaną w rozprawie jest metoda dogmatycznoprawna oraz częściowo metoda historyczna. Zastosowanie tych metod następuje przez analizę aktualnie obowiązujących przepisów prawnych regulujących problematykę ustalenia determinantów wydawania decyzji wz dla przedsięwzięć realizowanych na obszarach objętych prawną formą ochroną przyrody Natura 2000, począwszy od przepisów prawa Unii Europejskiej, po regulacje prawa polskiego. W dysertacji zastosowano również metodę niereaktywną, polegającą na analizie literatury, w tym stanowisk doktryny z obranego obszaru badawczego. Analizie poddano orzecznictwo polskich sądów administracyjnych w sprawach z zakresu wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000. Bardzo liczne orzecznictwo w przedmiotowej kwestii wskazuje, że zagadnienie te jest nadal aktualne, ale też budzi wiele wątpliwości interpretacyjnych. W konsekwencji, możliwe jest zidentyfikowanie najczęstszych problemów pojawiających się w toku zarówno procedury wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000, jak i na etapie procedury odwoławczej. Pozwoli to na zaproponowanie możliwych rozwiązań, mających na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego realizowanego w oparciu o decyzję wz na obszarach Natura 2000.

Weryfikacja problemów badawczych i sformułowanie wniosków wynikających z przeprowadzonych badań nastąpiła przez wykazanie wątpliwości interpretacyjnych obowiązujących przepisów prawnych dotyczących determinantów wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000, skutkiem czego może być sformułowanie ewentualnych wniosków *de lege ferenda*.

Badana problematyka dotycząca determinantów wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000 osadzona jest wyraźnie w systemie prawa administracyjnego, w tym prawa ochrony środowiska. W związku z tym, to przepisy prawne tych gałęzi prawa będą stanowić główny kontekst rozważań.

W dysertacji uwzględniono stan normatywny na 6 kwietnia 2022 r.

ROZDZIAŁ I

Ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 i jej wpływ na proces inwestycyjny w Polsce

1.1. Uwagi ogólne

Z uwagi na nieustanny postęp technologiczny istnieje potrzeba zintensyfikowanej ochrony bioróżnorodności, celem zachowania cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk zarówno dla współczesnych, jak i przyszłych pokoleń²³. Dotychczasowe rozwiązania prawne w zakresie ochrony bioróżnorodności, podejmowane na szczeblu międzynarodowym oraz krajowym były niewystarczające, a ich charakter był zróżnicowany. Zauważono, że proces integracji europejskiej może sprzyjać stworzeniu i koordynacji spójnych kierunków działania państw członkowskich w zakresie ochrony dziedzictwa przyrodniczego na kontynencie europejskim²⁴. W mojej ocenie, większą skuteczność ochrony bioróżnorodności można uzyskać przez ustanowienie konkretnej formy ochrony przyrody oraz wyznaczenie jej ram prawnych. W konsekwencji, zdecydowano się na utworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, obejmującej swym zasięgiem cenne przyrodniczo obszary i gatunki, występujące na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej²⁵. W prawie polskim, obszary Natura 2000 stanowią jedną z prawnych form ochrony przyrody (art. 6 u.o.p.).

Zasadnicze podstawy prawne funkcjonowania obszarów Natura 2000 wywodzą się z prawa Unii Europejskiej (dyrektyw UE), z którego to transponowane zostały przepisy prawne do prawa krajowego. Zarówno na gruncie prawa UE, jak i prawa krajowego sygnalizuje się szczególną rolę ochrony środowiska w procesie inwestycyjnym. Rola ta, po pierwsze, sprowadza się do oceny wpływu realizacji potencjalnego przedsięwzięcia na cele ochrony, z uwagi na które ustanowiono formę ochrony przyrody Natura 2000. Po drugie, obejmuje ustanawianie przez organ administracji publicznej warunków, w drodze decyzji wz, od których spełnienia zależy możliwość realizacji i eksploatacji przedsięwzięć. Dzięki temu, już na etapie planowania danego przedsięwzięcia lub planu możliwe jest wskazanie potencjalnych zagrożeń środowiska

²³ Np. Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. dostęp: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_PL.pdf, data wejścia: 09.02.2021 r.

²⁴ Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-europie>, data wejścia: 09.02.2021 r.

²⁵ Ibidem.

jakie niesie za sobą jego realizacja. W konsekwencji, planowane przedsięwzięcie może zostać zmodyfikowane w sposób zapewniający minimalne oddziaływanie na środowisko.

W celu ustalenia determinantów wydawania decyzji wz na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 w pierwszej kolejności należy wskazać podstawę prawną tworzenia i funkcjonowania prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, na gruncie prawa Unii Europejskiej oraz prawa polskiego. Dalsza część rozprawy dotyczy ukazania poglądów przedstawicieli doktryny w zakresie pojęcia, charakteru prawnego oraz pozycji prawnej obszarów Natura 2000 w relacji do innych form ochrony przyrody w Polsce. Istotne jest również wskazanie roli zasady przezorności oraz zasady zrównoważonego rozwoju i ich wpływu na realizację przedsięwzięć na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Zasady te są traktowane jako dyrektywy wykładni w związku z występującym konfliktem przeciwstawnych interesów, tj. interesu publicznego, którym jest ochrona środowiska oraz interesu prywatnego – tj. interesu inwestora zamierzającego zrealizować przedsięwzięcie lub plan na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 na podstawie uzyskanej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

Autorka rozprawy w celu przyjęcia określonego kierunku wnioskowania, podjęła się próby ustalenia definicji pojęć, kluczowych dla weryfikacji hipotez sformułowanych na gruncie tej pracy. Analiza warstwy terminologicznej umożliwi ustalenie kierunku, w jakim podążać powinna prowadzona analiza prawa. W rozdziale tym Autorka dokona interpretacji takich pojęć, jak: prawna forma ochrony przyrody, obszarowa forma ochrony przyrody, obszar Natura 2000, obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk, specjalne obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, zasada ostrożności i pojęcie pewności naukowej oraz zrównoważony rozwój i zasada zrównoważonego rozwoju.

Celem tego rozdziału jest wykazanie, że na obszarach objętych formą ochrony przyrody Natura 2000 możliwy jest proces inwestycyjny, dzięki realizacji założeń zasady przezorności i zasady zrównoważonego rozwoju, pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu przepisy obowiązującego prawa. W rozprawie przyjęto, że wspomniany proces inwestycyjny polega na ustaleniu warunków zabudowy dla inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000, przy czym jeżeli na danym obszarze nie został ustanowiony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to ustalenie warunków zabudowy następuje w formie decyzji administracyjnej właściwego organu.

W rezultacie podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie w jaki sposób ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny w Polsce

oraz czy lokalizacja inwestycji na obszarze chronionym Natura 2000 zagraża istocie tej formy ochrony przyrody.

1.2. Europejska Sieć Ekologiczna Natura 2000 według prawa Unii Europejskiej

Rozważania nad istotą ustanowienia prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 w Polsce należy rozpocząć od ustalenia jej podstaw prawnych. Źródła prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 w Polsce wywodzą się z europejskiego prawa wspólnotowego. Już w latach 70. XX wieku polityka ochrony środowiska ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (dalej jako: „EWG”) ukierunkowana była na ochronę bioróżnorodności. Zauważono wówczas potrzebę podjęcia działań ochronnych zapobiegających zmniejszeniu populacji wielu gatunków ptaków dziko żyjących na terytorium Europy. Osiągnięcie tego celu, w ramach EWG możliwe było poprzez przyjęcie 2 kwietnia 1979 r. dyrektywy o ochronie dziko żyjących ptaków (EWG 79/409/EWG)²⁶, zwanej „dyrektywą ptasią z 1979 r.”. Głównym założeniem tej dyrektywy była ochrona wszystkich gatunków ptactwa (w tym ich jaj, gniazd i naturalnych siedlisk), występujących naturalnie w stanie dzikim na europejskim terytorium państw członkowskich ówczesnej Wspólnoty (art. 1 dyrektywy ptasiej z 1979 r.). Dyrektywa ta swym zakresem obejmowała, oprócz ochrony, również gospodarowanie oraz kontrolę tych gatunków ptaków i ustanawiała reguły ich eksploatacji. To na państwa członkowskie nałożono obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zachowania populacji gatunków ptaków na poziomie, który odpowiadał, w szczególności, wymogom ekologicznym, naukowym i kulturowym, mając na uwadze wymogi ekonomiczne i rekreacyjne lub w celu dostosowania populacji tych gatunków do tego poziomu (art. 2 dyrektywy ptasiej z 1979 r.).

W dyrektywie ptasiej z 1979 r. zawarto otwarty katalog środków przyczyniających się do ochrony, zachowania i przywracania biotopów i siedlisk naturalnych, do których zaliczono m. in. stworzenie obszarów ochrony, utrzymanie i gospodarowanie, zgodnie z potrzebami ekologicznymi naturalnych siedlisk w ramach stref ochronnych i poza nimi, przywracanie zniszczonych biotopów oraz tworzenie biotopów (art. 3 ust. 2 dyrektywy ptasiej z 1979 r.). To na państwach członkowskich spoczywał obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków, aby chronić, zachować lub przywrócić wystarczającą różnorodność i obszary naturalne siedlisk gatunków ptactwa, wymienianych w tej dyrektywie (art. 3 ust. 1 dyrektywy ptasiej). Przy czym państwa członkowskie mogły wprowadzić bardziej rygorystyczne środki ochronne niż te, które wskazane były w dyrektywie, lecz środki te nie mogły prowadzić

²⁶ Dz. U. L 103 z 25 kwietnia 1979, s. 1.

do pogorszenia ówczesnego stanu w zakresie ochrony gatunków ptactwa (art. 13 i 14 dyrektywy ptasiej z 1979 r.).

Przepisy art. 3 ust. 2 lit. a oraz art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej z 1979 r. stanowiły podstawę prawną tworzenia obszarów specjalnej ochrony ptaków (dalej jako: „OSO”), w celu zapewnienia im przetrwania oraz reprodukcji na obszarze ich występowania. Przepisy dyrektywy w sposób ogólny odnosiły się do stanowienia OSO, pozostawiając państwom członkowskim swobodę kształtowania procedury wewnętrznej w zakresie tworzenia i funkcjonowania takich obszarów chronionych. Państwa członkowskie dokonywały klasyfikacji przede wszystkim najbardziej odpowiednich obszarów pod względem liczby i powierzchni jako obszarów specjalnej ochrony dla zachowania tych gatunków, z uwzględnieniem wymogów ich ochrony w ramach morskiego i lądowego obszaru geograficznego, do którego dyrektywa ta miała zastosowanie (art. 4 ust. 1 dyrektywy ptasiej z 1979 r.).

Przepisy prawne dyrektywy ptasiej z 1979 r. nie zawierały w swej treści ani pojęcia procesu inwestycyjnego, ani nie określały wprost ograniczeń inwestycyjnych na obszarach OSO. Pośrednio do procesu inwestycyjnego, w mojej ocenie, odnosił się art. 4 ust. 4 tej dyrektywy. Przepis ten stanowił, że państwa członkowskie obowiązane były podejmować stosowne kroki, celem uniknięcia zanieczyszczenia lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk, lub jakichkolwiek zakłóceń wpływających na ptactwo. Co więcej, państwa członkowskie miały dążyć do unikania powstawania zanieczyszczeń lub pogorszenia warunków naturalnych siedlisk poza obszarami ochrony. Prawodawca unijny nie dość, że zabezpieczył gatunki i siedliska objęte obszarami ochrony, to zaproponował ochronę gatunkową i siedliskową poza tymi obszarami. Mając na uwadze analizowany przepis, proces inwestycyjny może, lecz nie musi, prowadzić do zanieczyszczeń i zakłóceń, których skutkiem będzie pogorszenie warunków naturalnych siedlisk.

Otwarty katalog zakazów, które powinny były uwzględniać państwa członkowskie ustanawiając powszechny system OSO zawierał art. 5 dyrektywy ptasiej z 1979 r.²⁷, co oznacza, że państwa te, mogły w swoim porządku prawnym ustanowić inne zakazy, które jednocześnie zapewniłyby realizację celów dyrektywy oraz nie naruszałyby jej przepisów prawnych. Od tych zakazów prawodawca przewidział wyjątki. Zastosowanie odstępstwa możliwe było pod warunkiem braku innego zadowalającego rozwiązania oraz istnienia jednej z przesłanek

²⁷ Zakazy te dotyczyły w szczególności: umyślnego zabijania lub chwywania jakimikolwiek metodami; umyślnego niszczenia lub uszkodzenia ich gniazd i jaj lub usuwania ich gniazd; wybierania ich jaj dziko występujących oraz zatrzymania tych jaj, nawet gdy są puste; umyślnego płoszenia tych ptaków, szczególnie w okresie lęgowym i wychowu młodych, jeśli mogłoby to mieć znaczenie w odniesieniu do celów niniejszej dyrektywy; przetrzymywania ptactwa należącego do gatunków, na których polowanie i których chwywanie jest zabronione.

zawartych w art. 9 ust. 1, przy czym najbliższe procesowi inwestowania można uznać wystąpienie przesłanki: interesu zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, interesu bezpieczeństwa lotniczego, zapobieganie poważnym szkodom (w odniesieniu do zbóż, inwentarza żywego, lasów, rybołówstwa i wody), ochrona flory i fauny.

Warto wspomnieć, że w dyrektywie ptasiej z 1979 r., a dokładniej w załączniku I wymienione były gatunki ptaków, które powinny być chronione poprzez ochronę ich siedlisk.

Z uwagi na liczne zmiany akt ten został ujednoczony i przyjął formę dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dalej jako: „dyrektywa ptasia”²⁸. Zakres skonsolidowanej dyrektywy, jak i jej główne cele pozostały niezmiennione. Wskazać należy, iż jednym z nowych elementów, który został wyróżniony w ujednoczonej dyrektywie ptasiej jest założenie, że ochrona gatunków dzikiego ptactwa występujących naturalnie jest konieczna do osiągnięcia celów Wspólnoty w zakresie poprawy warunków życia i zrównoważonego rozwoju (Motyw piąty dyrektywy ptasiej). Celem wspomnianej ochrony, w ujęciu długoterminowym, jest gospodarowanie i ochrona zasobów naturalnych, będących integralną częścią dziedzictwa narodów Europy. Umożliwia to kontrolowanie zasobów naturalnych i reguluje ich wykorzystanie na podstawie środków niezbędnych do zachowania oraz dostosowania naturalnej równowagi między gatunkami, na tyle, na ile jest to racjonalnie możliwe (Motyw siódmy dyrektywy ptasiej). W treści przepisów prawnych ujednoczonej dyrektywy ptasiej podtrzymano katalog otwarty zakazów (art. 5 dyrektywy ptasiej), odstępstw od tych zakazów (art. 9 ust. 1 dyrektywy ptasiej), jak również kompetencję państw członkowskich w zakresie doboru stosownych środków ochronnych, które to mogą być bardziej rygorystyczne niż przewidziane w dyrektywie ptasiej, lecz jednocześnie nie mogą prowadzić do pogorszenia obecnego stanu ochrony gatunków ptactwa objętego ochroną na mocy przepisów prawnych tej dyrektywy (art. 13 i 14 dyrektywy ptasiej). Ujednoczono również katalog gatunków ptaków, których siedliska należy chronić.

Kluczowym aktem prawnym mającym znaczenie dla ochrony bioróżnorodności w skali europejskiej jest również dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory²⁹, dalej jako: „dyrektywa siedliskowa lub habitatowa”. Głównym celem dyrektywy siedliskowej jest przyczynienie się do zapewnienia różnorodności biologicznej poprzez ochronę siedlisk przyrodniczych

²⁸ Dz. Urz. WE L 20 z dnia 26 stycznia 2010, s. 7-25. Nadmienić należy, iż w dalszej części rozprawy posługując się zwrotem „dyrektywa ptasia” Autorka ma na myśli przepisy dyrektywy PE i Rady 2009/147/WE.

²⁹ Dz. U. L 206 z dnia 22 lipca 1992, s. 7.

oraz dzikiej fauny i flory na europejskim terytorium państw członkowskich (art. 2 ust. 1 dyrektywy siedliskowej). Wspieranie zachowania różnorodności biologicznej powinno uwzględniać wymagania gospodarcze, społeczne, kulturowe i regionalne. Z preambuły tej dyrektywy wynika, że zachowanie różnorodności biologicznej polega na trwałym rozwoju, a w niektórych przypadkach może wymagać utrzymania lub wręcz pobudzania działalności człowieka, natomiast planowanie zagospodarowania terenów i polityka rozwoju powinny zachęcać do utrzymania cech krajobrazu o dużym znaczeniu dla dzikiej fauny i flory. Środkiem służącym ochronie cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk przewidzianym w dyrektywie siedliskowej jest utworzenie specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO), mających na celu stworzenie spójnej europejskiej sieci ekologicznej (art. 4 ust. 1 dyrektywy siedliskowej). Dyrektywa określa również katalog szczególnie zagrożonych gatunków i siedlisk o znaczeniu priorytetowym. Ustanowienie priorytetowego charakteru ochrony ma na celu szybsze wprowadzenie w życie środków zmierzających do ich ochrony. Ponadto, dyrektywa siedliskowa zawiera sześć załączników, w których wskazuje:

- 1) typy siedlisk przyrodniczych będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony (Załącznik I);
- 2) gatunki roślin i zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, których ochrona wymaga wyznaczenia specjalnych obszarów ochrony (Załącznik II);
- 3) kryteria wyboru terenów kwalifikujących się do określenia jako tereny mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia jako specjalne obszary ochrony (Załącznik III);
- 4) gatunki roślin i zwierząt będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, które wymagają ścisłej ochrony (Załącznik IV);
- 5) gatunki roślin i zwierząt ważnych dla Wspólnoty, których pozyskiwanie ze stanu dzikiego i eksploatacja może podlegać działaniom w zakresie zarządzania (Załącznik V);
- 6) zabronione metody i środki chwytania i zabijania oraz środki transportu (Załącznik VI).

Ustanowienie dwóch rodzajów obszarów, tj. obszarów specjalnej ochrony ptaków oraz specjalnych obszarów ochrony siedlisk, na podstawie wskazanych dyrektyw, tworzy Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000 (dalej jako: „sieć Natura 2000”), inaczej nazywaną Europejską Siecią Obszarów Natura 2000 (art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej). Sieć Natura 2000 składa się z terenów, na których znajdują się typy siedlisk przyrodniczych wymienione w załączniku I i siedliska gatunków wymienione w załączniku II.

Celem stworzenia sieci Natura 2000 jest zachowanie tych typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, we właściwym stanie ochrony, w ich naturalnym zasięgu lub, w stosownych przypadkach, ich odtworzenie. Sieć Natura 2000 obejmuje również specjalne obszary ochrony ptaków sklasyfikowane przez państwa członkowskie zgodnie z dyrektywą 79/409/EWG (art. 3 ust. 1 dyrektywy siedliskowej). Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do tworzenia obszarów Natura 2000, proporcjonalnie do występowania na jego terytorium typów siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków cennych przyrodniczo, wyznaczając je na podstawie kryteriów określonych przepisami niniejszej dyrektywy (art. 3 ust. 2 dyrektywy siedliskowej).

Dyrektywa siedliskowa zobowiązuje państwa członkowskie do poprawy ekologicznej spójności Natury 2000 poprzez zachowanie oraz, w stosownych przypadkach, rozwinięcie cech krajobrazu o dużym znaczeniu dla dzikiej fauny i flory (art. 3 ust. 3 dyrektywy siedliskowej). Poprawa ekologicznej spójności sieci Natura 2000 polega na pobudzaniu zagospodarowywania elementów krajobrazu, które mają duże znaczenie dla dzikiej fauny i flory, zaś państwa członkowskie powinny respektować to planując zagospodarowywanie terenów i formułując politykę rozwoju. Elementami krajobrazu mogą być zatem takie elementy, które ze względu na swą liniową lub ciągłą strukturę (takie jak: rzeki i ich brzegi albo tradycyjne systemy oznaczania granic terenu) bądź pełnią funkcję ostoi (takie jak: stawy lub niewielkie lasy) są istotne dla migracji, rozprzestrzeniania i wymiany genetycznej dzikich gatunków (art. 10 dyrektywy siedliskowej).

W przepisie prawnym zawartym w art. 4 ust. 2 dyrektywy siedliskowej wskazano, że Komisja Europejska w porozumieniu z każdym państwem członkowskim opracowuje projekt wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty, oparty o wykazy poszczególnych państw członkowskich, wskazujący te tereny, które utraciły jeden lub więcej typów siedlisk przyrodniczych albo jeden lub więcej gatunków o znaczeniu priorytetowym. Klasyfikacji tej dokonuje się w oparciu o przepisy prawne zawarte w dyrektywie siedliskowej.

Regulacje unijne w zakresie funkcjonowania sieci Natura 2000 należy traktować jako jeden z najważniejszych instrumentów polityki ochrony środowiska realizowanej w Unii Europejskiej, której celem jest zagwarantowanie skutecznego poziomu ochrony bioróżnorodności przy jednoczesnym uwzględnieniu wymogów społecznych i zasady zrównoważonego rozwoju. Podzielić należy pogląd wyrażony w literaturze, iż utworzenie obszarów chronionych

Natura 2000 stanowi narzędzie ujednolicania standardów ochrony we wszystkich państwach członkowskich³⁰.

Z uwagi na przynależność Polski do Unii Europejskiej, związana jest ona prawem stanowionym w tej organizacji, nazywanym prawem europejskim lub prawem unijnym. Każde z państw obowiązane jest do implementacji przepisów dyrektywy do swego porządku prawnego. Przepisy wyżej wymienionych dyrektyw (tj. dyrektywy ptasiej i dyrektywy siedliskowej) zostały wdrożone w Polsce jako przepisy prawne zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz znowelizowanej 18 maja 2005 r. ustawie Prawo ochrony środowiska³¹. Skutkiem wdrożenia przepisów zawartych w tych dyrektywach było stworzenie podstaw do realizacji założeń Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 na terytorium Polski jako prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000.

Zdaniem A. Habudy, prawo unijne w zakresie ochrony przyrody nie jest zbyt rozbudowane, a jego wpływ na prawo krajowe jest coraz bardziej wyraźny. Jednak Autor ten twierdzi, że mimo istnienia: dwóch fundamentalnych dyrektyw – ptasiej i siedliskowej, rozporządzenia Rady 338/97³², oraz umów międzynarodowych, do których Unia Europejska przystąpiła, koncepcja ochrony przyrody w prawie unijnym jest ciągle w fazie powstawania³³. W ocenie W. Radeckiego, europeizacja prawa ochrony przyrody (polegająca na unifikacji, upodobnieniu i zbliżeniu prawa polskiego do prawa europejskiego jako zjawiska kulturowego), przejawia się najtrafniej w tworzeniu sieci (systemów), obszarów Natura 2000. Obszary te są wkomponowane w polskie obszary chronione. Nie oznacza to jednak, że rozwiązania polskie w zakresie form ochrony przyrody są zastępowane rozwiązaniami europejskimi, lecz są nimi wzbogacane³⁴.

Na podejmowanie decyzji wz może wpływać prawidłowe ustalenie, czy na terenie planowanej inwestycji występują gatunki lub siedliska objęte ochroną na mocy przepisów prawnych dyrektyw: ptasiej i siedliskowej. Przeprowadzenie niepoprawnej analizy w tym zakresie oraz wydanie decyzji wz zezwalającej na realizację przedsięwzięcia może prowadzić do ewentualnego wystąpienia oddziaływania na gatunki i siedliska chronione. W razie braku pewności,

³⁰ S. Klima, *Program Natura 2000 jako instrument rozwoju zrównoważonego* [w:] R. Raźniak (red.), *Spoleczno-ekonomiczne przemiany regionów*, Kraków 2013, s. 136.

³¹ Dz. U. 2005 r., nr 113, poz. 954.

³² Rozporządzenie Rady 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. o ochronie dziko żyjących gatunków zwierząt i roślin w drodze regulacji handlu nimi, Dz. U. L 61 z 3 marca 1997 r., s. 1, warto wyjaśnić, że rozporządzenie te nie odnosi się do problematyki poruszanej w dysertacji, dlatego też analiza tego aktu prawnego została pominięta.

³³ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 25-26.

³⁴ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 43-44 oraz zob. W. Radecki, *Prawna forma ochrony przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014, s. 249-272.

co do istnienia oddziaływania, organ wydający decyzję wz, powinien kierować się zasadą przezorności, o której mowa w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej (szczegółowe rozważania zawarto w punkcie 1.4.1. *Zasada przezorności a realizacja przedsięwzięć na obszarach Natura 2000*). Warto w tym miejscu podkreślić, że dyrektywa ptasia dopuszcza realizację przedsięwzięć, nawet gdy naruszać będą ustanowione zakazy, przy jednoczesnym braku innych zadowalających rozwiązań i spełnieniu dodatkowych przesłanek (art. 9 ust.1 dyrektywy ptasiej), zaś w dyrektywie siedliskowej mowa dodatkowo o obligatoryjnym zastosowaniu środków kompensujących (art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej). W rozdziale II rozprawy omówiono w sposób szczegółowy warunki realizacji wyżej wskazanych przedsięwzięć.

Odrębny kontekst rozważań stanowi weryfikacja stwierdzenia, czy Europejską Sieć Ekologiczną Natura 2000 można nazwać prawną formą ochrony przyrody. Mimo, iż prawodawca unijny w omawianych dyrektywach nie nazywa obszarów Natura 2000 prawną formą ochrony przyrody, to w mojej ocenie uznać należy, iż taki przymiot owe obszary mają. Za takim rozumowaniem przemawia fakt, iż wyodrębniono poszczególne gatunki i siedliska cenne przyrodniczo (przedmiot ochrony), którym na mocy aktów prawnych przyznano szczególną formę ochrony gatunkową lub siedliskową (regulacja w formie aktu normatywnego). W ramach tej szczególnej ochrony prawnej wyodrębnione są także zakazy i sankcje za nieprzestrzeganie przepisów prawnych wobec ustanowionych obszarów ochrony gatunkowej i siedliskowej³⁵.

1.3. Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody w prawie polskim oraz w ujęciu doktrynalnym

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę ochrony przyrody w Polsce jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Nie oznacza to jednak, że wskazana ustawa normuje całokształt instytucji prawnych, czy też instrumentów prawnych ściśle związanych z ochroną przyrody. W polskim porządku prawnym obowiązują liczne akty normatywne, z których wynika również ochrona przyrody, chociażby ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach³⁶, ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie³⁷, ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska³⁸, ustawa z dnia

³⁵ Kryteria wyodrębnienia prawnej formy ochrony przyrody wskazał W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 46. Więcej o tym w podrozdziale 1.3. *Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody w prawie polskim*.

³⁶ t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672.

³⁷ t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 67.

³⁸ t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm., dalej jako: „p.o.ś.”.

13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie³⁹, 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 środowisko⁴⁰, ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych⁴¹.

W literaturze podkreśla się, że pojęcie ochrony przyrody rozpatrywać można w dwóch wymiarach – *sensu stricte* i *sensu largo*. Pierwszy z nich odnosi się do określenia ochrony przyrody na podstawie treści przepisów prawnych zawartych wyłącznie w ustawie o ochronie przyrody i aktach wykonawczych do tej ustawy. Natomiast drugi wymiar, oznacza rozumienie ochrony przyrody w oparciu o regulacje prawne zawarte także w przepisach leśnych, łowieckich, rybackich oraz także o ochronie zwierząt. Regulują one konkretnie i szczegółowo działy środowiska⁴². Zdaniem W. Radeckiego ustawa o ochronie przyrody nie stanowi aktu normatywnego „działowego”, bowiem odnosi się do wszystkich komponentów środowiska (grunty, lasy, wody, zwierzyzna, ryby), lecz pod określonym kątem ich szczególnej wartości⁴³. Innego zdania jest jednak J. Sommer, który twierdzi, że prawo ochrony przyrody należy ograniczyć do ochrony konserwatorskiej (w nowoczesnym, a nie tradycyjnym wydaniu), zaś prawo ochrony przyrody to tylko jeden z działów prawa ochrony środowiska, a wykładnia rozszerzająca przepisy prawa ochrony przyrody na całość jej zasobów i tworów jest raczej skazana na niepowodzenie⁴⁴. W mojej ocenie ujęcie prezentowane przez W. Radeckiego najpełniej oddaje istotę i cele ochrony przyrody, o których mowa w art. 2 u.o.p.

W art. 6 ust. 1 u.o.p. zawarto zamknięty katalog form ochrony przyrody w Polsce. Formami ochrony przyrody są zatem: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, ochrona gatunkowa roślin, zwierząt lub grzybów.

W ocenie W. Radeckiego, prawna forma ochrony przyrody to instytucja prawna charakteryzująca się następującymi cechami:

- 1) posiada wyodrębniony określony przedmiot – tj. obszar, obiekt, gatunek,
- 2) uznanie wyodrębnionego przedmiotu za chroniony powszechnie obowiązującym aktem normatywnym;

³⁹ t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187.

⁴⁰ t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2373 ze zm., dalej jako: „u.o.o.ś.”.

⁴¹ t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 724.

⁴² W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 40.

⁴³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 46.

⁴⁴ J. Sommer, *Miejsce prawa ochrony przyrody w prawie ochrony środowiska*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 88-89.

- 3) wyodrębniony przedmiot poddany jest szczególnemu reżimowi prawnemu, w którym szczególną rolę odgrywają zakazy zachowania się zagrażające temu przedmiotowi,
- 4) ustanowienie odpowiedniego typu penalnego za naruszenie zakazów zagrażających temu przedmiotowi⁴⁵.

Wskazać należy, iż formy ochrony przyrody w nauce prawa ochrony przyrody dzielone są na trzy grupy:

- 1) formy ochrony obszarowej, do których należą: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000,
- 2) formy ochrony obiektowej: pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe,
- 3) formy ochrony gatunkowej: roślin, zwierząt i grzybów⁴⁶.

Jak twierdzi W. Radecki, formy ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 u.o.p. można sklasyfikować bardziej szczegółowo. Zdaniem tego Autora obszarowe formy ochrony przyrody obejmują: tradycyjne (parki narodowe i rezerваты przyrody), nowsze (parki narodowe i obszary chronionego krajobrazu) oraz europejskie formy ochrony przyrody (obszary Natura 2000). Z kolei na formy ochrony obiektowej składają się tradycyjne (pomniki przyrody) oraz znane od 1991 r. stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Natomiast ostatnią z kategorii stanowią formy ochrony gatunkowej grzybów, roślin i zwierząt⁴⁷.

W. Radecki wskazał również, iż prawną formę ochrony przyrody Natura 2000 zaliczyć można do sankcyjnych modeli ochrony przyrody w Polsce. Model ten charakteryzuje się ustanowieniem zakazów i sankcji za ich naruszenie. Co charakterystyczne dla formy ochrony przyrody Natura 2000 i odróżniające ją od innych form ochrony przyrody to, że na obszarach tych nie ma zakazów „z listy” obowiązujących bądź z mocy prawa, bądź z wyboru organu kreującego obszar⁴⁸. Podział form ochrony przyrody zaproponowany przez W. Radeckiego jest szczegółowy i opiera się na różnych kryteriach. Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzono, że obszary Natura 2000 to europejska, obszarowa forma ochrony przyrody, stanowiąca sankcyjny model ochrony przyrody.

⁴⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 82-83.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 83.

⁴⁷ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014, s. 211-212.

⁴⁸ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce... op. cit.*, s. 232-233.

Obszary Natura 2000 cechuje odmienny, w odróżnieniu od pozostałych prawnych form ochrony przyrody w Polsce, reżim prawny. W celu dalszych rozważań nad problematyką oscylującą wokół prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 należy wyjaśnić owe pojęcie. Pojęcie te zaprezentował A. Habuda, którego zdaniem przez reżim prawny rozumie się zespół norm prawnych wyznaczających kształt określonej instytucji prawnej (układ norm prawnych składających się na zjawisko prawne). Reżim prawny to inaczej status prawny, pozycja prawna, regulacja prawna. Zwrot „reżim prawny” w odniesieniu do obszarów Natura 2000, należy interpretować jako całokształt regulacji prawnej dotyczącej właśnie tej formy ochrony przyrody (*sensu largo*)⁴⁹. Mówiąc o reżimie prawnym *sensu stricte*, status danej formy ochrony przyrody badany jest w kontekście ograniczeń, jakie wiążą się z jej utworzeniem i funkcjonowaniem⁵⁰. Zdaniem A. Habudy, w takim sensie „reżim prawny” to ograniczenia, zakazy, restrykcje, co prowadzi do ocen o surowszym (łagodniejszym) jego charakterze, w zależności od tego jak liczne, jak rozbudowane, jak bezwarunkowe, i na ile możliwe do uchylenia, jak daleko wkraczające w różne sfery działalności człowieka – są te zakazy (ograniczenia)⁵¹. Jak podkreśla ten Autor, działania niedozwolone, które w terminologii prawniczej określa się mianem zakazów, stanowią jednocześnie istotę reżimu prawnego przypisanego określonej formie ochrony przyrody⁵². Słusznym wydaje się rozróżnienie reżimów prawnych – tj. *sensu largo* i *sensu stricte*. Podział taki ukazuje szczególną, a zarazem złożoną problematykę dotyczącą obszarów Natura 2000, począwszy od wyznaczania i tworzenia tych obszarów, skończywszy na ustanawianiu ograniczeń prawnych i funkcjonowaniu tych obszarów. Opowiedzieć się należy za stanowiskiem wyrażonym przez A. Habudę, że do obszarów Natura 2000 odpowiedniejsze będzie szerokie znaczenie pojęcia „reżim prawny”.

Specyficzny reżim prawny na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 wynika z ustawy o ochronie przyrody, a dokładniej z regulacji zawartej w art. 33 ust. 1 u.o.p. W rezultacie, tereny te charakteryzuje regulacja odrębna od ogólnie obowiązującego porządku prawnego⁵³. Zaprezentowany pogląd wskazuje na reżim prawny w ujęciu wąskim, gdyż zakazy związane z obszarami Natura 2000 ogranicza wyłącznie do tych wymienionych w ustawie o ochronie przyrody. Problematyka zakazów związanych

⁴⁹ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 31.

⁵⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 148 i nast.

⁵¹ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 31.

⁵² A. Habuda, *Prawne skutki utworzenia obszaru Natura 2000 z perspektywy właściciela nieruchomości* [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000 – problemy działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2015, s. 41.

⁵³ A. Kaźmierska-Patrzyzna, *Obszary Natura 2000* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014, s. 558.

z realizacją przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 stanowi kontekst rozważań podjętych w rozdziale II.

Warto wskazać na praktyczny problem reżimu prawnego w znaczeniu *sensu stricte*. Realizacja danego przedsięwzięcie na jednym z obszarów Natura 2000 będzie zakazana, zaś na drugim już nie. Innymi słowy, działanie, które z punktu widzenia ochrony danego obszaru Natura 2000 jest obojętne, na innym może okazać się niedozwolone. A. Habuda wyraził pogląd, że obszary Natura 2000, biorąc pod uwagę surowość reżimu prawnego, mogą, lecz nie muszą być, bardziej restrykcyjną formą ochrony przyrody. Autor ten podkreślił, że na obszarach Natura 2000 chroni się nie całość przyrody, lecz jej fragmenty, tj. konkretny cel – siedlisko lub gatunek cenny przyrodniczo w skali europejskiej. Reżim prawny obszaru Natura 2000 ukierunkowany jest na ochronę tych siedlisk i gatunków. Owszem, z definicji obszarów Natura 2000 wynika, że chroniony jest obszar, lecz ochronie prawnej podlegają w pierwszej kolejności gatunki i siedliska cenne przyrodniczo występujące na tym obszarze. Autor ten stwierdził również, iż obszary Natura 2000 desygnowane są dla zabezpieczenia siedlisk i gatunków uznanych za istotne w skali Europy⁵⁴. W związku z tym, o ile przedsięwzięcie nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ustanowienia obszaru Natura 2000, możliwe jest ono do zrealizowania (poza wyjątkami przewidzianymi przepisami obowiązującego prawa). Wydaje się, że mimo ograniczonego celu ochrony (przedmiotu ochrony), zakazy dotyczą całego konkretnego obszaru Natura 2000. Fakt obowiązywania tych zakazów nie wymaga wykazania, że stosowanie się do nich zależne jest od ustalenia, czy w danym przypadku będzie to służyło ochronie gatunkowej lub siedliskowej. Normy tu obowiązujące nie mają charakteru kauzalnego, lecz finalny, co oznacza, iż należy im się podporządkować w danym celu, a nie dopiero po ustaleniu, że dane dobro zostało naruszone lub może być zagrożone.

Jak podkreśla W. Radecki, to co odróżnia formę prawną ochrony przyrody Natura 2000 od innych form ochrony przyrody w prawie polskim jest to, że nie opiera się ona na systemie zakazów i ograniczeń obowiązujących z mocy prawa bądź z mocy aktów normatywnych kreujących ochronę obszarów i obiektów, lecz na klauzuli generalnej w postaci zakazu podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Od reguły tej ustawodawca przewidział jednak wyjątki, które uregulowane są w art. 34 u.o.p.⁵⁵. Zatem na potrzeby niniejszej rozprawy doktorskiej w odniesieniu

⁵⁴ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 37.

⁵⁵ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 235.

do problematyki ograniczeń inwestycyjnych na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody zastosowanie będzie miał reżim prawny *sensu stricte*.

W ustawie o ochronie przyrody zawarto definicję legalną obszarów Natura 2000 jako formy ochrony przyrody. W myśl przepisu zawartego w art. 5 pkt 2 b u.o.p., obszar Natura 2000 to obszar specjalnej ochrony ptaków, specjalny obszar ochrony siedlisk lub obszar mający znaczenie dla Wspólnoty, utworzony w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. W art. 25 ust. 1 u.o.p. ustawodawca niejako wyjaśnia definicję obszarów Natura 2000, poprzez wskazanie, co obejmuje sieć tych obszarów i że dany obszar może obejmować obszary większości innych obszarów.

W skład sieci obszarów Natura 2000 wchodzi obszary specjalnej ochrony ptaków, obszary specjalnej ochrony siedlisk oraz obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. **Obszar specjalnej ochrony ptaków** jest obszarem wyznaczonym, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, do ochrony populacji dziko występujących ptaków jednego lub wielu gatunków, w którego granicach ptaki mają korzystne warunki bytowania w ciągu całego życia, w dowolnym jego okresie albo stadium rozwoju (art. 5 pkt 3 u.o.p.). Tworzenie obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) jest konsekwencją realizacji założeń dyrektywy ptasiej. Z kolei **specjalny obszar ochrony siedlisk (SOO)** jest to obszar wyznaczony, zgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, w celu trwałej ochrony siedlisk przyrodniczych lub populacji zagrożonych wyginięciem gatunków roślin lub zwierząt lub w celu odtworzenia właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych lub właściwego stanu ochrony tych gatunków (art. 5 pkt 19 u.o.p.). Natomiast **specjalny obszar mający znaczenie dla Wspólnoty** definiowany jest jako projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk, zatwierdzony przez Komisję Europejską w drodze decyzji, który w regionie biogeograficznym, do którego należy, w znaczący sposób przyczynia się do zachowania lub odtworzenia stanu właściwej ochrony siedliska przyrodniczego lub gatunku będącego przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także może znacząco przyczynić się do spójności sieci obszarów Natura 2000 i zachowania różnorodności biologicznej w obrębie danego regionu biogeograficznego. Specjalnym obszarem mającym znaczenie dla Wspólnoty w odniesieniu do gatunków zwierząt występujących na dużych obszarach jest obszar w obrębie naturalnego zasięgu takich gatunków, charakteryzujący się fizycznymi lub biologicznymi czynnikami istotnymi dla ich życia i rozmnażania (art. 5 pkt 2c u.o.p.). Ustanowienie przepisów prawnych w polskim prawie ochrony

przyrody w zakresie zarówno specjalnych obszarów ochrony siedlisk, jak i specjalnych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty są skutkiem implementacji założeń dyrektywy siedliskowej.

Obszary Natura 2000 mogą obejmować część lub całość obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, wymienionymi w ustawie o ochronie przyrody (art. 25 ust. 2 u.o.p.). W praktyce mimo, że Natura 2000 stanowi odrębną formę ochrony przyrody, to najczęściej obejmuje obszary, które są już objęte inną z form ochrony przyrody. Wówczas dochodzi do zbiegu dwóch reżimów prawnych – z jednej strony przewidzianych dla formy ochrony przyrody Natura 2000 (art. 33 ust. 1 u.o.p.), zaś z drugiej przewidzianych dla innej z form ochrony przyrody (art. 15, 17, 24, 45 u.o.p.). Pierwszeństwo stosowania mają zakazy przewidziane dla innych form ochrony przyrody. Dopiero, gdy planowane na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcie nie narusza tych zakazów, analizowane są ograniczenia prawne przewidziane dla obszarów Natura 2000. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie⁵⁶.

Zdaniem W. Radeckiego sieć Natura 2000 jest tworzona w interesie ochrony przyrody europejskiej⁵⁷. W literaturze prawniczej podkreśla się, że większą skuteczność ochrony siedlisk oraz ochrony gatunków ptaków uzyska się wówczas, gdy ochrona ta będzie realizowana w ramach systemu ochrony środowiska przyrodniczego⁵⁸. W ramach tego systemu wyróżnione zostały konkretne formy ochrony przyrody, mające normatywne podstawy ich tworzenia, istnienia (w tym zakazy/nakazy), funkcjonowania. Wyodrębnienie form ochrony przyrody uwzględnienia normy prawne, z których wynika realizacja obowiązku ochrony środowiska i konkretyzacja zasad prawa ochrony środowiska. W ocenie P. Korzeniowskiego, obowiązek ochrony środowiska realizowany jest za pomocą systemu prawa ochrony środowiska. Podstawą prawną dla tych działań są nie pojedyncze zakazy lub nakazy postępowania, lecz cały system norm prawa ochrony środowiska określony granicami funkcji tego prawa⁵⁹. Istnienie regulacji prawnej umożliwia uporządkowanie nakazów i zakazów, dzięki temu potencjalny inwestor posiada wiedzę, na podstawie której może dokonać subiektywnej oceny, czy planowane przez niego przedsięwzięcie jest dozwolone na danym obszarze Natura 2000.

⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1279/17, LEX nr 2705166; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2020 r., IV SA/Wa 1505/20, LEX nr 3116938.

⁵⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 214.

⁵⁸ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 229. O systemowości w prawie ochrony środowiska jako rozwiązywaniu problemów tej ochrony wypowiedział się także R. Paczuski, *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000, s. 67.

⁵⁹ P. Korzeniowski, *Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 134.

Wydaje się, że ujęcie w ramach systemu prawa ochrony środowiska⁶⁰, prawnej ochrony gatunków i siedlisk na obszarach Natura 2000 stanowi urzeczywistnienie celów ich ochrony.

Ustawa o ocenach oddziaływania na środowisko, w art. 3 ust. 1 pkt 6 nawiązuje do definicji legalnej obszarów Natura 2000. W myśl tego przepisu, obszarami Natura 2000 są obszary, o których mowa w art. 25 u.o.p. oraz proponowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty Europejskiej, znajdujące się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p.

To co odróżnia definicję legalną zawartą w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) od definicji z ustawy o ochronie przyrody jest to, że w tej pierwszej ustawodawca zawarł doprecyzowanie, że do obszaru Natura 2000 zaliczają się także projektowane obszary mające znaczenie dla Wspólnoty. W art. 25 ust 1. ustawy o ochronie przyrody jest jedynie zwrot „obszary mające znaczenie dla Wspólnoty”, co sugeruje, że chodzi tylko o te obszary, które zostały już wyznaczone i ustanowione. Jednak dopiero w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p. pojawia się wyjaśnienie, że dotyczy to także obszarów planowanych mających znaczenie dla Wspólnoty. Brak precyzyjności ustawodawcy i rozproszenie przepisów prawnych w tym zakresie niewątpliwie powoduje zawiłości w kwestii ustalenia spójnej definicji obszarów Natura 2000.

Typy siedlisk przyrodniczych oraz gatunki roślin i zwierząt, wymagające ochrony w drodze wyznaczenia obszarów Natura 2000, określa Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000⁶¹.

Transpozycja przepisów prawnych dyrektyw: ptasiej i siedliskowej w zakresie obszarów chronionych Natura 2000 spowodowała wiele rozbieżności interpretacyjnych. W nauce prawa ochrony środowiska (w tym prawa ochrony przyrody; prawo ochrony przyrody jest częścią prawa ochrony środowiska⁶²), pojawiły się krytyczne stanowiska, co do zaliczenia obszarów Natura 2000 do katalogu form ochrony przyrody w Polsce. Jak twierdzi J. Jerzmański wprowadzenie nowej formy ochrony przyrody do prawa polskiego nie było konieczne, aby realizować postanowienia dyrektywy ptasiej i siedliskowej. Zdaniem tego Autora nie było konieczności przenoszenia do ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody wszystkich

⁶⁰ A. Habuda stwierdził, że: „prawo ochrony środowiska jest systemem (podsystemem) systemu prawa i nie podważają tego nawet oczywiste błędy prawodawcy czy pomyłki w procesie stosowania prawa” (A. Habuda, *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] P. Korzeniowski (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015, s. 54.

⁶¹ t. j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1713.

⁶² W. Radecki, *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3-4, s. 228-230.

przepisów określających obowiązki organów polskiej administracji, które wynikają wprost z przepisów prawa UE⁶³. Krytycznie o wprowadzeniu obszarów Natura 2000 jako nowej formy ochrony przyrody wypowiedział się R. Paczuski w opinii prawnej do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk 1982). Zdaniem tego Autora koncepcja Wspólnoty oznaczona nazwą „Natura 2000”, zmierzająca do tworzenia warunków dla zachowania różnorodności biologicznej poprzez ustanowienie monitorowania stanu ochrony siedlisk naturalnych i gatunków, to pewien system programowanych długofalowych działań, ukierunkowanych na osiągnięcie ściśle określonych celów ochronnych poprzez wykorzystanie wszystkich form ochrony przyrody, przewidzianych w ustawodawstwach krajowych UE, tworzących łącznie *sui generis* „krajowe systemy obszarów chronionych”, połączonych korytarzami ekologicznymi umożliwiającymi migrację roślin, zwierząt i grzybów poddanych ochronie prawnej. W projekcie ustawy o ochronie przyrody zastosowano błędną metodologię koncepcji obszarów chronionych Natura 2000, zaś ochronę bioróżnorodności ujęto wycinkowo, a nie systemowo. Zdaniem R. Paczuskiego, problematyka obszarów chronionych Natura 2000 poprzez zaklasyfikowanie jej do form ochrony przyrody w polskim prawie, stała się nową, „konkurencyjną” formą ochrony przyrody⁶⁴.

Kolejne wątpliwości interpretacyjne może budzić różne nazewnictwo (dookreślenie) stosowane w odniesieniu do obszarów Natura 2000. W literaturze przedmiotu pojawiają się często określenia: Natura 2000, obszar Natura 2000, instytucja Natura 2000, obszar chroniony Natura 2000, sieć Natura 2000 jak również prawna forma ochrony przyrody Natura 2000, co niejako wprowadza w zakłopotanie terminologiczne. Czy wszystkie z tych określeń są prawidłowe z prawnego punktu widzenia? Wydaje się, że najbardziej odpowiednim określeniem jest prawna forma ochrony przyrody Natura 2000. Takie określenie najpełniej odwzorowuje jej cechy, tj. Natura 2000 jest formą ochrony przyrody, jest uregulowana przepisami prawa, chroni cenne elementy przyrodnicze, tj. gatunki i siedliska oraz ma określony reżim prawny. Poprawnym określeniem będzie również obszar Natura 2000, którym posługuje się ustawodawca w ustawie o ochronie przyrody, jak również ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku (...). Prawna forma ochrony przyrody Natura 2000 jest obszarową formą ochrony przyrody. Oznacza to, że tereny, na którym występują cenne przyrodniczo gatunki roślin bądź zwierząt, siedliska, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty podlegają ochronie, a na terenie tym występują wartościowe cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne pewnego obszaru (łą-

⁶³ J. Jerzmański, *Opinia prawna w sprawie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, Wrocław 29 września 2003 r., źródło: Strona internetowa Sejmu RP - /orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/(\$All)/53A21D1EE66C836AC1256DA500329AC3/\$File/I1810J03A.rtf?OpenElement, data wejścia: 04.03.2020 r.

⁶⁴ R. Paczuski, *Opinia prawna do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk 1982)*, Bydgoszcz 2003.

dowego lub wodnego). Ochronie podlegają również procesy biologiczne związane z tymi gatunkami bądź siedliskami. Z kolei najczęściej używanym zwrotem w języku potocznym jest określenie Natura 2000. Z uwagi na brak dookreślenia, w takim brzmieniu, problematyczne wydaje się rozróżnienie czy chodzi tu o formę prawną ochrony przyrody, czy też o jakąś nazwę własną.

W literaturze twierdzi się, że obszary Natura 2000, będące prawną formą ochrony przyrody, zaliczane są do instytucji prawnych ochrony przyrody⁶⁵. W ocenie A. Habudy o istnieniu instytucji prawa ochrony środowiska można mówić, gdy możliwym jest wyodrębnienie grupy norm prawnych regulujących działalność człowieka wobec środowiska⁶⁶. Na podstawie tych poglądów wywnioskować można, że obszary Natura 2000 są prawną formą ochrony przyrody, a nawet instytucją prawa ochrony środowiska.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele definicji obszarów Natura 2000. Zdaniem D. Pyć, Natura 2000 stanowi sieć obszarów chronionych wyznaczonych, we wszystkich państwach członkowskich należących do UE, w celu stworzenia szans przetrwania flory i fauny kontynentu europejskiego. W ocenie tej Autorki, działania podejmowane w ramach sieci Natura 2000 polegają między innymi na ochronie ginących lub zagrożonych siedlisk przyrodniczych⁶⁷.

Z kolei E. Symonides stwierdził, że istotą koncepcji Natura 2000 jest integracja ochrony gatunków i biotopów z gospodarczą działalnością człowieka, a więc urzeczywistnieniem idei zrównoważonego rozwoju zarówno państw, jak i społeczeństw. Autor ten stwierdził także, iż sieć Natura 2000 ma charakter odrębnego bytu, niezależnego od krajowego systemu obszarów prawnie chronionych, zaś na państwach członkowskich spoczywa obowiązek, aby zagrożone gatunki i siedliska cenne przyrodniczo nie pogarszały swego stanu⁶⁸.

J. Sommer wskazuje, że formę ochrony przyrody Natura 2000 zaliczyć można do obszaru specjalnego mającego na celu ochronę jakichś walorów środowiskowych przed niebezpieczeństwami, które mogłyby powstać w przypadku prowadzenia określonej kategorii działalności na terenie objętym granicami tego obszaru specjalnego⁶⁹.

M. Kistowski twierdzi, że obszar Natura 2000 obejmuje obszary specjalnej ochrony ptaków, specjalne obszary ochrony siedlisk, obszary mające znaczenie dla Wspólnoty, utworzone

⁶⁵ P. Korzeniowski, *Koncepcja teoretyczna instytucji prawnych ochrony przyrody a wolność inwestycyjna* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź-Poznań 2011, s. 263.

⁶⁶ Szerzej: A. Habuda, *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] W. Radecki (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza rozwój perspektywy*, Warszawa 2010, s. 28.

⁶⁷ D. Pyć [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005, s. 284.

⁶⁸ E. Symonides, *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007, s. 189.

⁶⁹ J. Sommer, *Obszary specjalne w ochronie środowiska* [w:] W. Radecki, *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy* Warszawa 2010, s. 166-167.

w celu ochrony populacji dziko występujących ptaków lub siedlisk przyrodniczych lub gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty. Obszary Natura 2000 objęte są specyficznym reżimem prawnym⁷⁰. Przy czym Autor ten nie określa czy sformułowanie „reżim prawny” należy w tym przypadku rozumieć *sensu stricte* lub *sensu largo*.

W. Radecki potwierdził, że obszary Natura 2000 należą do europejskich obszarowych form ochrony przyrody. Zdaniem tego Autora, obszary Natura 2000 nie stanowią odrębnej jednostki organizacyjnej, lecz pozostają pod nadzorem odpowiednio regionalnego dyrektora ochrony środowiska albo dyrektora urzędu morskiego w odniesieniu do obszarów morskich⁷¹.

W związku z powstaniem nowej formy ochrony przyrody Natura 2000 W. Radecki uważał problem natury teoretycznej, wywołujący negatywne emocje społeczne. Zdaniem tego Autora błędne jest rozumowanie, że nowa prawna forma ochrony przyrody Natura 2000 zastępuje wypracowane w toku wieloletniej ewolucji polskie formy ochrony przyrody. Tym bardziej niewłaściwe jest twierdzenie, że forma ochrony przyrody Natura 2000 usuwa w cień tradycyjne polskie formy ochrony przyrody. Ustanowienie nowej formy ochrony przyrody Natura 2000 nie jest działaniem konkurencyjnym w stosunku do polskich form ochrony przyrody, lecz działaniem uzupełniającym te formy z punktu widzenia interesów europejskich⁷².

Z kolei A. Habuda trafnie wskazuje, że obszary Natura 2000 należy traktować jako dziedzictwo i bogactwo europejskie, co jest wyrażeniem woli prawodawcy europejskiego. Autor ten stwierdził, że w tym aspekcie, prawna forma ochrony przyrody Natura 2000 stanowi wspólne dobro europejskie, przekraczające wymiar krajowy⁷³.

Elementem łączącym wszystkie wyżej przytoczone definicje obszaru Natura 2000 jest to, że forma ochrony przyrody Natura 2000 powstała, aby służyć ochronie różnorodności biologicznej. Natura 2000 jako prawna forma ochrony przyrody może być określana jako elastyczna w stosunku do innych form ochrony przyrody. Oznacza to, że na obszarach Natura 2000 możliwa jest wszelka działalność człowieka, np. dokonywanie inwestycji, budowa dróg, prowadzenie działalności gospodarczej, o ile nie oddziałuje ona znacząco negatywnie na cele ochrony tego konkretnego obszaru Natura 2000. Mimo, iż ochrona w ramach Natura 2000 zakłada istnienie określonych zakazów podejmowania działalności znacząco negatywnie oddziałujących na ten obszar, to jednak przewiduje wyjątki od tej reguły.

⁷⁰ M. Kistowski, *Pojęcie „obszar Natura 2000”* [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 137-144.

⁷¹ W. Radecki, *Prawna forma ochrony przyrody... op. cit.*, s. 211 i 217.

⁷² *Ibidem*, s. 249.

⁷³ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 229.

A. Habuda twierdzi, że model prawny obszarów Natura 2000 jest jednolity w takim znaczeniu, że obszary te są tworzone i funkcjonują na podstawie tych samych przepisów prawnych. Natomiast motyw utworzenia konkretnych obszarów Natura 2000 jest różny, podobnie jak zakres podejmowanych na tym obszarze działań i zabiegów⁷⁴. Zdaniem tego Autora prawidłowe funkcjonowanie obszarów Natura 2000 wymaga wnikliwego i uważnego procesu stosowania prawa, a nawet zmiany myślenia o ochronie na taki model, który umożliwi najlepiej pogodzić aktywność człowieka z potrzebami ochronnymi⁷⁵.

W piśmiennictwie prawniczym wyrażono pogląd, że obszary chronione, których składową są obszary Natura 2000 należą do szczególnych obszarów powierzchni ziemskiej. Wobec powyższego organy administracji publicznej powinny uwzględniać w swych działaniach wyjątkowość tych obszarów poprzez zachowanie szczególnej ostrożności zwłaszcza przy wydawaniu decyzji administracyjnych⁷⁶.

Wokół wdrażania przepisów prawnych odnoszących się do prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 powstało wiele kontrowersji. Z jednej strony były to wątpliwości prawne, co do funkcjonowania nowej formy ochrony przyrody⁷⁷, z drugiej zaś obawy związane z rozwojem danego obszaru spowodowane ograniczeniem procesów inwestycyjnych na obszarze objętym ochroną przyrody w formie prawnej Natura 2000. Ustanowienie formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na ograniczenie prawa do własności. Konstytucyjne prawo do własności podlega ochronie prawnej i może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷⁸). Z art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wynika, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości w związku z ochroną zasobów środowiska może nastąpić m.in. przez poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 5 u.o.p., formą ochrony przyrody są obszary Natura 2000, których sieć obejmuje m. in. specjalne obszary ochrony siedlisk i obszary mające znaczenie dla Wspólnoty (art. 25 ust. 1 pkt 2 i 3)⁷⁹. Z regulacji prawnej zawartej w art. 130 ust. 1 pkt 1 p.o.ś. wynikają

⁷⁴ Ibidem, s. 38.

⁷⁵ A. Habuda, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych* [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 52-53.

⁷⁶ E. Czech, M. Kropiewnicka, *Przegląd stanowisk judykatury w zakresie funkcjonowania decyzji środowiskowych ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000* [w:] M. Górski (red.), M. Niedziółka (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 268.

⁷⁷ M. Borowiak, *Natura 2000 a zasada proporcjonalności* [w:] A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin 2013, s. 65-83.

⁷⁸ Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, Legalis nr 1905216.

ograniczenia prawne nałożone na właściciela nieruchomości w związku z objęciem tej nieruchomości obszarową formą ochrony przyrody Natura 2000. A. Habuda zwrócił uwagę, że nie tylko właściciel nieruchomości doznaje ograniczeń prawnych w związku z wyznaczeniem obszaru Natura 2000. Podmiotem takim będzie również gmina, której obowiązkiem staje się uwzględnienie w prowadzeniu gospodarki przestrzennej wymogów wynikających z planów ochronnych obszaru Natura 2000⁸⁰. Jak podkreśla NSA w wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r., dopuszczalność ograniczeń prawa własności oraz konsekwencje prawne z tego wynikające muszą być każdorazowo oceniane w kontekście przesłanek art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, szczególnie z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Jak bowiem stanowi wymieniony przepis, ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie m.in. z uwagi na ochronę środowiska. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁸¹. Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez A. Habudę, którego zdaniem ochrona obszarów Natura 2000, będąca elementem ochrony środowiska jako wartości konstytucyjnej, leży w interesie publicznym, ale jednocześnie musi być proporcjonalna do innych wartości mieszczących się w interesie publicznym. W związku z tym instrumenty prawne, których celem jest skuteczna ochrona środowiska powinny uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i interes indywidualny⁸².

Warto w tym miejscu wyjaśnić znaczenie i zakres ograniczenia prawa własności. W doktrynie uważa się, że ograniczeniem prawa własności wynikają z przepisów prawa (bezpośrednio lub z rozstrzygnięć władzy publicznej). To uwarunkowania ograniczające treść lub sposób korzystania z własności, w tym nakładające określone obowiązki na właściciela wobec przedmiotu własności lub też zobowiązujące go do znoszenia określonego oddziaływania na przedmiot własności⁸³.

W ocenie E. Dołęgowskiej, relacja pomiędzy prawem własności a ochroną środowiska jest zagadnieniem wielowymiarowym. Kluczowe zatem jest ustalenie zakresu dopuszczalnych ograniczeń ustawowych prawa własności ze względu na ochronę środowiska oraz wyważenie interesu prywatnego i publicznego, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zdaniem

⁸⁰ A. Habuda, *Prawne skutki utworzenia obszaru Natura 2000 z perspektywy właściciela nieruchomości* [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000 – problemy działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2015, s. 42.

⁸¹ Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, Legalis nr 1905216.

⁸² A. Habuda, *Nowe wyzwania wynikające z ewolucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska* [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 654.

⁸³ J. Sommer, *Ochrona środowiska... op. cit.*, s.7.

tej Autorki, mając na uwadze konstytucyjną ochronę własności nie można uznać, że ochrona ta jest bezwzględna, gdyż często dochodzi do jej ograniczeń na rzecz ochrony środowiska⁸⁴.

Procedura wyznaczania obszarów Natura 2000 nie jest zależna od uzyskania na nią zgody właściciela gruntu. Zakładając, że wyznaczony został obszar Natura 2000 obejmujący swym zasięgiem terytorialnym przedsięwzięcie obecnie realizowane bądź już zrealizowane, wówczas niezbędne jest dokonanie oceny, czy takie przedsięwzięcie oddziałuje na obszar Natura 2000 i w jakim zakresie. O ile zostanie stwierdzone znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 i nie zajdą przesłanki o których mowa w art. 34 u.o.p., wówczas przedsięwzięcie nie może być realizowane, a zrealizowane podlegać będzie likwidacji, o ile właściciel nie dokona dostosowania przedsięwzięcia do wymogów prawnych dotyczących obszarów Natura 2000. Dochodzi tu do ograniczenia prawa własności poprzez ustanowienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000. W takiej sytuacji prymat dobra chronionego zyskuje ochrona środowiska jako dobro publiczne, a nie własność. Zdaniem NSA z poddaniem pod ochronę indywidualnych tworów przyrody z zasady łączy się z ustanowieniem pewnych zakazów, odnoszących się także do właściciela dobra chronionego tworu oraz ograniczających prawo własności właścicieli gruntów sąsiednich⁸⁵. J. Sommer wyraził pogląd, że własność nie jest kategoria absolutną. Podlega licznym ograniczeniom, podobnie jak żaden interes publiczny, nie może być traktowana jako wartość absolutna⁸⁶. W ocenie A. Habudy, ustanowienie zakazów (reżimu prawnego), w związku z utworzeniem obszarów Natura 2000, wiąże się nieodłącznie z ograniczeniem prawa własności. Już na etapie tworzenia formy ochrony przyrody Natura 2000, jak i realizację zakazów bądź instrumentów zarządzania tą formą ochrony przyrody, interes indywidualny właściciela musi ustąpić ogólniejszemu interesowi publicznemu⁸⁷. W literaturze prawniczej wskazuje się na problem udziału Komisji Europejskiej w tworzeniu obszarów Natura 2000. W ocenie A. Lipińskiego udział KE wydaje się być zbędny. Lepszym rozwiązaniem byłoby, aby to unijne dyrektywy określały kryteria jakim powinny odpowiadać

⁸⁴ E. Dołęgowska, *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18, s. 206.

⁸⁵ W. Radecki, *Glosa do wyrok NSA z dnia 29 listopada 1995 r., SA/Wr 2207/95*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1996, nr 2.

⁸⁶ J. Sommer, *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] J. Sommer (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 12.

⁸⁷ A. Habuda, *Prawne skutki utworzenia obszaru Natura 2000 z perspektywy właściciela nieruchomości* [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000- problemy działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2015, s. 41.

obszary Natura 2000, zaś rola państw członkowskich UE sprowadzałaby się jedynie do informowania Komisji Europejskiej o utworzeniu takiej formy ochrony przyrody⁸⁸. Pogląd ten może być akceptowalny, chociażby z uwagi na możliwość skrócenia procedury tworzenia tych obszarów.

1.4. Istota zasady przezorności i zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście realizacji przedsięwzięć na obszarze Natura 2000

Jak już zostało wspomniane we wstępie, nadal aktualne pozostaje stwierdzenie, że działalność człowieka i szeroko rozumiana ochrona środowiska stanowią konflikt interesów rozpatrywany na wielu płaszczyznach. Z punktu widzenia prawa, rozróżnić należy interes człowieka (interes prywatny), polegający na realizacji danego przedsięwzięcia oraz interes ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000 (interes publiczny), którym jest jego ochrona w oparciu o obowiązujące przepisy prawne. W mojej ocenie, fundamentalne znaczenie w rozstrzygnięciu przedstawionego konfliktu mogą mieć dwie zasady prawa ochrony środowiska – zasada przezorności (zwana inaczej zasadą ostrożności)⁸⁹ oraz zasada zrównoważonego rozwoju, którym to poświęcone są dalsze rozważania.

Zasadne wydaje się wyjaśnienie znaczenia i zastosowania obu fundamentalnych zasad, przy jednoczesnym zaprezentowaniu poglądów przedstawicieli doktryny oraz też z orzecznictwa, zarówno polskiego, jak i europejskiego.

Dopełnieniem rozważań podjętych w tym podrozdziale jest próba wyjaśnienia i ustalenie znaczenia pojęć: integralność obszaru Natura 2000, pewność naukowa, odwrócony ciężar dowodu.

Mając na uwadze powyższe, istotne wydaje się ustalenie, czy istnieje związek zasady przezorności oraz zasady zrównoważonego rozwoju, z realizacją przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Umożliwi to także uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy w konflikcie przeciwstawnych interesów, o których mowa wyżej, zasada ostrożności oraz zasada zrównoważonego rozwoju mogą być determinantami wpływającymi na realizację przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000, na podstawie decyzji wz.

⁸⁸ A. Lipiński, *Prawo własności nieruchomości a niektóre problemy obszarów Natura 2000* [w:] M. Górski (red.), M. Niedziółka (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 151-152.

⁸⁹ W dalszych częściach rozprawy Autorka posługuje się zamiennie nazwami tej samej zasady.

1.4.1. Zasada przezorności a realizacja przedsięwzięć na obszarze Natura 2000

Zasada przezorności została wprowadzona do porządku prawnego na mocy Traktatu z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1993 r.⁹⁰. Podstawę prawną funkcjonowania zasady przezorności stanowi art. 191 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹¹. Z przepisu tego wynika, że celem polityki Unii w dziedzinie środowiska jest wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Ochrona środowiska opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach: działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła oraz na zasadzie zanieczyszczający płaci. Jednak w prawie UE brak jest definicji legalnej zasady przezorności. Jak stwierdzono w literaturze, z uwagi na brak definicji legalnej, nieostry i bardzo restrykcyjny charakter, interpretacja i praktyczne stosowanie tej zasady może powodować poważne problemy⁹². Komisja Europejska, zauważając brak precyzyjności w interpretacji zasady przezorności, wydała komunikat dotyczący stosowania tej zasady⁹³. Z komunikatu tego wynika, że zasada ostrożności będzie miała zastosowanie wówczas, gdy dowody naukowe są niewystarczające, niejednoznaczne lub niepewne, a wstępna ocena naukowa wskazuje, że występują racjonalne przesłanki wskazujące na istnienie uzasadnionych obaw, że potencjalnie niebezpieczne oddziaływanie na środowisko, zdrowie ludzi, zwierząt lub roślin może być niezgodne z wybranym dla Wspólnoty poziomem ochrony⁹⁴. Zatem zastosowanie zasady przezorności może mieć miejsce w uzasadnionych przypadkach i może służyć unikaniu ryzyka, powodującego istotne negatywne skutki dla środowiska. Warto podkreślić, że o tym jak pojmowana jest zasada przezorności najlepiej świadczą wywody TSUE w orzeczeniach opartych na ustaleniu jej naruszenia lub nienaruszenia⁹⁵.

Zasada ostrożności wyrażona jest także w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Instrumentem prawnym realizacji założeń zasady przezorności jest ocena oddziaływania danego przedsięwzięcia na cele ochrony z uwagi na które ustanowiono konkretny obszar Natura 2000. Z przepisu prawnego zawartego w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wynika, że każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać,

⁹⁰ Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

⁹¹ Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1, wersja skonsolidowana.

⁹² M. Michalak, *Zasada przezorności w Unii Europejskiej- hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 46.

⁹³ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r. dotyczący stosowania zasady ostrożności, KOM (2000) 1 wersja ostateczna.

⁹⁴ Ibidem, s. 2.

⁹⁵ Przykładowe pojmowanie zasady przezorności przez TSUE zostanie wskazane w dalszych rozważaniach dysertacji.

zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. Na podstawie wniosków wynikających z oceny, właściwe władze krajowe mają wyrażać zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa. Zatem kluczowe jest ustalenie, czy potencjalne przedsięwzięcie lub plan może w sposób istotny oddziaływać na teren objęty ochroną (dokładniej mówiąc na cele z uwagi, na które ustanowiono obszar chroniony Natura 2000). Natomiast, gdy właściwy organ administracji nie ma pewności, co do istnienia oddziaływania i została przeprowadzona ocena skutków, wówczas powinien, zgodnie z założeniami zasady przezorności, odmówić realizacji danego przedsięwzięcia lub planu. Podkreślić należy, iż z przepisów krajowych, nie wynika taka przesłanka odmowy realizacji przedsięwzięcia. Wskazana sytuacja stanowi dowód bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy siedliskowej.

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono twierdzenie, że w kontekście realizacji przedsięwzięć na obszarze Natura 2000 i założeń zasady przezorności, pojawiające się w toku postępowania wątpliwości powinny być rozstrzygane na korzyść środowiska i jego elementów oraz integralności obszaru Natura 2000. Zdaniem Sądu, w oparciu o zasadę ostrożności organy powinny wyjaśniać dlaczego realizacja konkretnego przedsięwzięcia może potencjalnie negatywnie oddziaływać na cele, z uwagi na które ustanowiono konkretny obszar Natura 2000⁹⁶. Takie rozumienie zasady ostrożności może wskazywać, że poprzez realizację założeń tej zasady, w procesie inwestycyjnym, chroniony jest bardziej interes obszarów Natura 2000 niż interes inwestora.

Zdanie drugie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wyrażające zasadę ostrożności, pozwala w sposób skuteczny zapobiegać niekorzystnym wpływom planów lub przedsięwzięć na integralność terenów chronionych. Według TSUE, gdyby unijny prawodawca zastosował w omawianym przepisie mniej surowe kryteria zezwolenia na realizację przedsięwzięcia, to nie spełniona byłaby funkcja tego przepisu prawnego, polegająca na zapewnieniu, w sposób skuteczny, urzeczywistnienia celu ochrony terenów, któremu służy omawiany przepis⁹⁷. W orzecznictwie TSUE utrwalił się pogląd, w myśl którego stosowanie zasady ostrożności, w ramach wykonania art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej, wymaga od właściwego organu krajowego uwzględnienia, w szczególności, środków ochronnych włączonych w przedsięwzięcie, mających na celu uniknięcie lub ograniczenie ewentualnych bezpośrednich niekorzystnych

⁹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2015 r., IV SA/Wa 2524/14, Legalis nr 1245265.

⁹⁷ Wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2016 r., w sprawie C - 387/15 i C-388/15, Legalis nr 1482874.

skutków dla tego terenu, aby zapewnić, że przedsięwzięcie to nie będzie wpływać niekorzystnie na integralność terenu chronionego⁹⁸.

Warto w tym miejscu odnieść się do użytego pojęcia „integralność terenu chronionego”. Otóż w treści artykułu 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej w wersji anglojęzycznej zawarto zwrot: „... *the competent national authorities shall agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned...*”, co w polskim oficjalnym tłumaczeniu dyrektywy odpowiada sformułowaniu: „*właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren*”. Pominięcie- w wersji polskiej – zwrotu „integralność obszaru Natura 2000”, jak również zastąpienie słowa „*site*” (obszar), słowem „teren” świadczy to o niedbałości tłumaczenia aktów prawa UE. Skutkuje to wystąpieniem niejednoznaczności terminologicznych.

W treści dyrektywy siedliskowej brak jest definicji pojęcia „integralność obszaru Natura 2000”, dlatego też ustalenie jego znaczenia powinno opierać się o wykładnię celowościową oraz dostępne wytyczne Komisji Europejskiej i orzecznictwo TSUE. Integralność obszaru Natura 2000, na gruncie orzecznictwa TSUE, należy rozumieć szeroko⁹⁹. Oznacza ono zespół cech, czynników i procesów związanych z danym obszarem, które mogą mieć wpływ na cele jego ochrony (np. powierzchnia obszaru, warunki ekologiczne, istnienie czynników i oddziaływań szkodliwych, wszelkie funkcjonalne połączenia i związki istniejące na danym obszarze i ich dynamika)¹⁰⁰. Mając na uwadze wytyczne KE odnośnie ochrony sieci Natura 2000, ocena tego, czy integralność obszaru podlega negatywnemu oddziaływaniu, powinna ograniczyć się do celów ochrony obszaru i koncentrować się na tym konkretnie obszarze¹⁰¹.

W prawie polskim pojęcie „integralność obszaru Natura 2000” zostało wprowadzone ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych

⁹⁸ Wyrok TSUE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie C - 521/12, Legalis nr 966331 oraz wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2016 r. w sprawie C - 387/15 i C-388/15, Legalis nr 1482874.

⁹⁹ Przykładowo: Wyrok TS z dnia 29 stycznia 2004 r., C-209/02, LEX nr 197221.

Wyrok TS z dnia 23 marca 2006 r., C-209/04, LEX nr 226387; wyrok TS z dnia 26 października 2006 r., C-239/04, EUR-Lex - 62004CJ0239 - PL; Wyrok TS z dnia 11 kwietnia 2013 r., C- 258/11, EUR-Lex - 62011CJ0258 - PL; Wyrok TS z dnia 7 listopada 2018 r., C-461/17, EUR-Lex - 62017CJ0461 - PL.

¹⁰⁰ A. Kepel, *Integralność obszaru Natura 2000 – ki diabeł?*, dostęp: <http://magazyn.salamanca.org.pl/m27a11.html>, data wejścia: 20.02.2021 r.

¹⁰¹ Zarządzanie obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf, data wejścia: 20.02.2021 r. oraz Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszary Natura 2000 Wytyczne metodyczne dotyczące przepisów Artykułu 6(3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_pl.pdf, data wejścia: 20.02.2021 r.

innych ustaw¹⁰², jako implementacja postanowień dyrektywy siedliskowej. Integralność obszaru Natura 2000, w myśl przepisu z art. 5 pkt 1d u.o.p., oznacza spójność czynników strukturalnych i funkcjonalnych warunkujących zrównoważone trwanie populacji gatunków i siedlisk przyrodniczych, dla ochrony których zaprojektowano lub wyznaczono obszar Natura 2000. Definicja ta wydaje się bardziej rozbudowana niż proponowana w dyrektywie. Szczegółowa analiza prawna zagadnienia integralności obszaru Natura 2000 – ze względu na swą obszerność może stanowić przedmiot odrębnych rozważań – nie będzie poruszana w dalszych częściach rozprawy i została ograniczona do ogólnego wyjaśnienia pojęcia.

Mówiąc o oddziaływaniu przedsięwzięcia na cele, z uwagi na które ustanowiono obszar Natura 2000, z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej nie wynika pewność oddziaływania. Konieczne jest wystąpienie prawdopodobieństwa bądź ryzyka, że dane przedsięwzięcie lub plan może wyrzucić negatywne skutki na obszar Natura 2000¹⁰³. Zatem, jeżeli brak jest pewności, co do wystąpienia negatywnych skutków, to należy uznać, że mogą one wystąpić. W konsekwencji organ zezwalający na realizację danego przedsięwzięcia lub planu powinien odmówić jego realizacji.

Zdaniem K. Gruszeckiego, w sytuacji, gdy skutki planu lub przedsięwzięcia są w pełni możliwe do przewidzenia i ze wstępnej oceny wynika, że nie będzie ono znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, można zezwolić na jego realizację bez konieczności przeprowadzenia oceny habitatowej¹⁰⁴. Pogląd tego Autora zasługuje na aprobatę, pod warunkiem, iż organ administracji publicznej będzie miał pewność, że dane przedsięwzięcie nie będzie wywierało negatywnych skutków dla obszarów Natura 2000.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stoi na stanowisku, że pozwolenie na realizację danego przedsięwzięcia może zostać udzielone pod warunkiem, iż władze krajowe uzyskają pewność, że plan lub przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków na teren chroniony. Pewność ta ma miejsce, gdy z naukowego punktu widzenia brak jest racjonalnych wątpliwości o do braku wystąpienia takich skutków¹⁰⁵. Taką pewność określa się mianem naukowej pewności. Gdyby po przeprowadzeniu wstępnej oceny stanu faktycznego

¹⁰² Dz. U. z 2008 r. Nr 201 poz. 1237.

¹⁰³ Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C - 127/02, LEX nr 210685.

¹⁰⁴ K. Gruszecki, *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000* [w:] M. Cherka, F. M. Elżanowski, M. Swora, K. A. Wąsowski (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010, s. 240. Podobne stanowisko wyraziła A. Ogonowska (zob. A. Ogonowska, *Zasada przezorności a instytucja obszarów Natura 2000* [w:] A. Barczak (red.), A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016, s. 403).

¹⁰⁵ Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C - 127/02 pkt 56, 57, 59 i 61, Legalis nr 155649.

i zebranego materiału dowodowego, organ właściwy wydający pozwolenie na realizację przedsięwzięcia lub planu nadal nie miał pewności, co do wystąpienia negatywnych skutków wówczas powinien zlecić przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Gdyby jednak z wniosków po przeprowadzonej ocenie oddziaływania na środowisko nie wynikała pewność naukowa, co do skutków dla środowiska (na potrzeby dysertacji – dla obszarów Natura 2000), wówczas właściwy organ, kierując się zasadą ostrożności, powinien odmówić zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia. Z treści zasady przezorności wynika, że w razie wątpliwości wszelkie prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków jakie niesie ze sobą realizacja danego przedsięwzięcia, należy traktować tak, jakby wystąpiły.

Jak wskazuje się w literaturze, ocena taka nie może być oparta na uprawdopodobnieniu braku oddziaływania¹⁰⁶. To „upewnienie się” wymaga przedstawienia rzetelnych danych przez inwestora. Dlatego nie każde opracowanie w postaci raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, zawierające elementy dotyczące oddziaływania planowanej inwestycji na obszary Natura 2000 może być przez organy automatycznie uznane za wystarczające z punktu widzenia art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. Wydaje się, że prawodawcy unijnemu chodziło o takie opracowanie, które pozwoli władzom krajowym uzyskać pewność, że przedsięwzięcie nie będzie miało negatywnych skutków na chronione wartości przyrodnicze danego terenu¹⁰⁷. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości podkreślono, że ocena przedsięwzięcia powinna być realizowana w taki sposób, który w oparciu o wiedzę naukową pozwala wykluczyć wszelkie rozsądnie nasuwające się wątpliwości, co do negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na chronione siedliska przyrodnicze lub chronione gatunki¹⁰⁸.

W literaturze prawniczej podważa się pewność naukową, o której wypowiedział się TSUE. M. Talik twierdzi, że stanowisko TSUE nie uwzględnia ograniczeń nauki, tj. metod i możliwości prowadzenia badań, co oznacza, że zachowanie pewności naukowej może być niemożliwe¹⁰⁹. P. Dembicki również podziela zdanie M. Talik, dodatkowo wskazując na fakt zmienności środowiska i zjawisk w nim zachodzących oraz ryzyko wywołania pośredniego wpływu na środowisko przez działalność człowieka. Autor twierdzi, że wykazanie pewności naukowej rzeczywiście może przynieść korzyści środowisku, lecz może być niebezpieczne

¹⁰⁶ P. Kupczyk, M. Pchałek [w:] Z. Brodecki (red.), *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010, s. 135.

¹⁰⁷ J. Szuma, K. Szuma, *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000* [w:] M. Rudnicki, A. Haładyj, K. Sobieraj, *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011, s. 127, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Po 344/12, LEX nr 1241158.

¹⁰⁸ Zob. Wyrok TSUE z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C - 304/05, pkt 58, LEX nr 309597; wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C - 404/09, punkty 99 i 100, LEX 1064577.

¹⁰⁹ M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko”, Warszawa 2005, nr 3, s. 134.

dla realizacji inwestycji¹¹⁰. W mojej ocenie, wykazanie pewności naukowej w zakresie możliwych negatywnych skutków dla obszarów Natura 2000, wynikających z realizacji danego przedsięwzięcia, sprzyja celom ochrony. Pewność ta powinna być rozpatrywana w odniesieniu do konkretnego przedsięwzięcia i konkretnego obszaru Natura 2000. Dzięki temu możliwe jest ustalenie prawdopodobnych negatywnych oddziaływań na cele ochrony tych obszarów. Z drugiej strony, wykazanie pewności naukowej może zagrażać realizacji inwestycji w proponowanym przez inwestora wariantcie, co może skutkować koniecznością modyfikacji parametrów danej inwestycji tak, aby negatywne oddziaływanie nie nastąpiło. Owa modyfikacja może wiązać się z dodatkowymi kosztami po stronie inwestora. Założyć można również, że nie będzie możliwości takiej modyfikacji, co będzie wiązało się z rezygnacją realizacji przedsięwzięcia. Wykazanie pewności może wiązać się z wydłużeniem procedury uzyskania zezwolenia na realizację takiego przedsięwzięcia. Kolejnym zauważonym problemem wykazania pewności jest konieczność posiadania przez organ specjalistycznej wiedzy, jak również to, który z organów powinien dokonywać wykazania pewności. Wydaje się, że na gruncie prawa polskiego powinien to być zarówno organ wydający decyzję wz, jak i regionalny dyrektor ochrony środowiska.

M. Michalak wskazuje, że K. Garnett oraz D. J. Parsons zaproponowali założenia modelu zasady przezorności. Otóż zdaniem tych Autorów koncepcja zasady przezorności, w ujęciu prawa unijnego, opiera się na trzech podstawowych elementach, tj. potencjalnej przyszłej szkodzie, uzasadnionych i podstawowych podejrzach o charakterze naukowym oraz obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych, przed uzyskaniem pewności naukowej, co do istniejącego zagrożenia¹¹¹. Koncepcja ta, niejako z góry zakłada potencjalną szkodliwość każdego przedsięwzięcia, lecz nie każde przedsięwzięcie może być szkodliwe. Nałożenie obowiązku podjęcia działań zapobiegawczych, przed uzyskaniem pewności może chronić cele ochrony obszarów Natura 2000, lecz jednocześnie zniechęcać inwestorów do realizacji przedsięwzięć na takich obszarach.

Zdaniem M. M. Kenig-Witkowskiej zasada przezorności jest najszerzej udokumentowaną zasadą polityki w dziedzinie ochrony środowiska biorąc pod uwagę doktrynę i praktykę prawa ochrony środowiska. Autorka ta twierdzi, że brak naukowych dowodów wystąpienia jakiegoś zjawiska lub procesu nie może stanowić przyczyny niepodejmowania działań w celu uniknięcia potencjalnie poważnych i nieodwracalnych szkód w środowisku¹¹². W literaturze

¹¹⁰ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3 (75), s. 125-126.

¹¹¹ M. Michalak, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 46.

¹¹² M. M. Kenig-Witkowska, *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005, s. 90-91.

wyrażono pogląd, że zawarta w prawie UE zasada przezorności służy konserwatorskiej ochronie środowiska, która to odnosi się do zapobiegania negatywnego oddziaływania na środowisko, utrzymania stanu istniejącego. Przy czym, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów Natura 2000, nie sposób pominąć również polityki unijnej w zakresie ochrony środowiska, która zakłada ochronę cennych przyrodniczo obszarów, uwzględniając ich jednoczesny rozwój¹¹³.

Na gruncie prawa polskiego, zasada przezorności ma odzwierciedlenie w przepisie zawartym w art. 6 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z treścią tego przepisu, kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze. Zdaniem M. Pchałka, regulacje prawne ustawy p.o.ś. dotyczące zasady przezorności mają charakter liberalny. W ocenie tego Autora, ustawodawca stanowi o obowiązku podjęcia wszelkich możliwych środków zapobiegawczych. Natomiast możliwość ich zastosowania jest uwarunkowana kontekstem społeczno-ekonomicznym, a bilans korzyści i strat następować będzie na zasadzie oceny indywidualnych przypadków¹¹⁴. Charakter liberalny może odnosić się do tego, iż ustawodawca nie narzuca inwestorowi podjęcia konkretnych działań zapobiegawczych, w ramach możliwych środków, lecz pozostawia swobodę ich wyboru przy jednoczesnym spełnieniu ich celu, tj. uniknięcia negatywnego oddziaływania.

Zasada przezorności, w prawie polskim, realizowana jest poprzez ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Podstawę prawną przeprowadzenia takiej oceny stanowią przepisy działu V ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, natomiast do oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 mają zastosowanie przepisy rozdziału 5 tej ustawy pt. „ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000”. Problematyka przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 powiązana jest z rodzajem przedsięwzięcia i stanowi kontekst rozważań podjętych w rozdziale II, dlatego też w tym miejscu zostanie pominięta.

Skoro mowa o ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 warto w tym miejscu wyjaśnić słowo „oddziaływanie”. W obowiązujących aktach prawnych brak

¹¹³ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności... op. cit.*, s. 124 oraz M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 203.

¹¹⁴ M. Pchałek, *Komentarz do art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska* [w:] M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki i in., *Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 118.

jest definicji legalnej pojęcia „oddziaływanie”, choć z prawnego punktu widzenia słowo to funkcjonuje z dookreśleniem, np. ocena oddziaływania na środowisko, ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, strategiczna ocena oddziaływania. W orzecznictwie wyrażono tezę, że „oddziaływanie” w odniesieniu do zagrożeń środowiska, oznacza wywoływanie zmiany lub utrzymywanie stanu rzeczy, czyli niedopuszczenie do zmiany. Uwzględniając pozycję tego oddziaływania w odniesieniu do danego skutku, można rozróżnić oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie. „Oddziaływanie” jest terminem, którego znaczenie jest szersze od pojęcia „działanie”, które można traktować jako pewien rodzaj wpływu na coś lub kogoś (w tym przypadku na środowisko). Termin „działanie” dotyczy człowieka, natomiast na człowieka lub środowisko może oddziaływać jakaś rzecz albo kompleks rzeczy, np. obejmujący planowaną inwestycję¹¹⁵. W pojęciu „oddziaływanie” mieści się zatem rzeczywisty wpływ zarówno na korzystanie z innych nieruchomości, jak i na wartości prawnie chronione, np. środowisko¹¹⁶. Natomiast w literaturze wyrażono pogląd, że w pojęciu „oddziaływanie” chodzi o jakąkolwiek zmianę środowiska lub jego elementu na niekorzyść, ale w porównaniu ze stanem przed podjęciem danego działania, a nie w odniesieniu do hipotetycznego stanu idealnego czy określonego np. standardami jakości¹¹⁷. Choć w orzecznictwie TSUE, jak zostało dotychczas wskazane, oddziaływanie obejmuje każdy wpływ na stan środowiska. Zasadność takiego podejścia znajduje potwierdzenie w art. 3 EIA. W praktyce to właściwy organ w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia warunków zabudowy przedsięwzięcia realizowanego na obszarze Natura 2000 powinien ustalić stan wyjściowy, który następnie uległ pogorszeniu.

W doktrynie zauważa się poglądy na temat związku zasady przezorności z oceną oddziaływania. Zdaniem K. Lew-Glinieckiej, ocena ta stanowi narzędzie obowiązkowe, w przypadkach przewidzianych prawem, jak również narzędzie prewencyjne w kontekście ochrony środowiska przy projektowaniu, czy też realizowaniu przedsięwzięć¹¹⁸.

Za związkiem oceny oddziaływania z zasadą przezorności opowiedział się także K. Gruszecki. Autor ten stwierdził, że powinnością organu prowadzącego postępowanie w sprawie wydania decyzji wz, w razie pojawienia się wątpliwości, co do szkodliwości jego oddziaływania, jest konieczność przeprowadzenia ooś, która jest właśnie przejawem zasady przezorności¹¹⁹. Ocena ta powinna uwzględniać, zdaniem tego Autora, dwojakie interesy

¹¹⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2898/13, LEX nr 2326100.

¹¹⁶ Wyrok WSA w Krakowie w z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Kr 1932/11, LEX nr 1138582.

¹¹⁷ Zob. M. Górski, (w:) *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 935.

¹¹⁸ K. Lew-Gliniecka, *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, Gdańsk 2011, t. VIII, s. 213.

¹¹⁹ K. Gruszecki, *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3, s. 64.

– interes ochrony środowiska i interes inwestora¹²⁰. Jeśli po przeprowadzeniu oceny organ nadal nie ma pewności, co do negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, wówczas, kierując się zasadą przezorności, powinien odmówić zgody na jego realizację. Autor ten stwierdził, że przeprowadzenie oceny jednocześnie stanowi ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności¹²¹. Wskazać warto, że samo ocenianie nie jest ograniczeniem prawa własności. Natomiast ograniczeniem jest już ustanowienie obowiązku przeprowadzenia oceny, a następnie odmowa zgody na realizację przedsięwzięcia (przy czym nie każda ocena się tym kończy).

Zdaniem A. Ogonowskiej, zasada przezorności pełni funkcję wskazówki interpretacyjnej¹²². Jak już zostało wskazane, owszem zasada przezorności może przyczynić się do wykazania pewności, co do negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000. Wobec tego można zgodzić się z zaprezentowanym poglądem. A. Ogonowska stoi na stanowisku, że meritum realizacji zasady przezorności w odniesieniu do realizacji inwestycji na obszarach Natura 2000 sprowadza się do oceny ryzyka wpływu inwestycji na obszar Natura 2000, która powinna cechować się kompleksowością, sumiennością i bezstronnością¹²³. Według tej Autorki, istotą zasady przezorności jest zapobiegliwe myślenie i próba przewidywania skutków działań podejmowanych w środowisku naturalnym¹²⁴. Zdaniem D. Pyć dzięki takiemu podejściu do ochrony środowiska zapewniona jest jego skuteczniejsza ochrona, a tym samym zmniejsza się ryzyko wystąpienia szkody środowiskowej i jej ewentualnej naprawy¹²⁵. Podzielić należy pogląd, że zasada przezorności może służyć celom ochrony poprzez próbę przewidzenia i zapobiegania powstawania szkód środowiskowych oraz ich ewentualnej naprawy, spowodowanych przez realizację procesu inwestycyjnego.

Zdaniem J. Sommera obowiązujące akty prawne nie określają granic zasady przezorności, ponieważ wszystkich zagrożeń środowiska nie da się wyeliminować, gdyż przy danym stanie wiedzy nie sposób ich przewidzieć¹²⁶. Zgodzić się należy z zaprezentowanym poglądem o braku normatywnych granic zasady ostrożności. Co więcej, w związku z realizacją procesu

¹²⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 304.

¹²¹ Ibidem.

¹²² A. Ogonowska, *Zasada przezorności a instytucja obszarów Natura 2000* [w:] A. Barczak (red.), A. Ogonowska (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016, s. 403.

¹²³ A. Ogonowska, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 405.

¹²⁴ K. Lew-Gliniecka, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 212.

¹²⁵ D. Pyć, *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, „Prawo Morskie” 2002, nr 17, s. 170.

¹²⁶ J. Sommer, *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 2, s. 52.

inwestycyjnego, brak jest enumeratywnego normatywnego katalogu zagrożeń dla środowiska, którego skonstruowanie wydaje się niemożliwe z uwagi na ciągle pojawiające się nowe zagrożenia, wynikające w szczególności z postępu technologicznego, specyfiki przedsięwzięć. Istnienie takiego katalogu mogłoby prowadzić do niewłaściwej praktyki wydawania zgody na realizację przedsięwzięć, które powodowałyby zagrożenie dla środowiska, przy czym zagrożenie te nie mieściłoby się we wspomnianym katalogu. Wobec powyższego, słusznym jest sformułowanie „próba przewidzenia skutków”.

Z kolei P. Korzeniowski zwraca uwagę, że źródłem wiedzy w odniesieniu do zasady przezorności jest wiedza ekologiczna, niemająca obiektywnego charakteru, ponieważ jest ona formułowana subiektywnie bądź intuicyjnie¹²⁷. Wydaje się, że z zaprezentowanym poglądem można polemizować. W mojej ocenie, źródła wiedzy tej zasady, w odniesieniu do procesu inwestycyjnego należy traktować szerzej niż tylko jako wiedzę ekologiczną. Zakładając zmienność elementów środowiska, przepisów prawnych w zakresie inwestowania, postęp techniczny procesu inwestycyjnego, to na etapie planowania danego przedsięwzięcia, oprócz wiedzy ekologicznej niezbędna jest także m. in. wiedza prawna, techniczna (budowlana). Dopiero suma tych wszystkich elementów wiedzy oraz realizacja założeń zasady ostrożności, może dać pewność naukową, co do istnienia potencjalnych negatywnych skutków danego przedsięwzięcia na cele ochrony. Zaprezentowane poglądy potwierdzają zasadność założenia, że każde konkretne przedsięwzięcie powinno być rozpatrywane w odniesieniu do konkretnego obszaru chronionego Natura 2000 celem dokonania ustaleń w zakresie istnienia negatywnych skutków dla tych obszarów.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w doktrynie prawa ochrony środowiska brak jest jednolitego stanowiska w kwestii stwierdzenia czy zasada przezorności jest tylko i wyłącznie regułą prawną, czy zasadą prawną. Za pierwszym stanowiskiem przemawia fakt, że zasada przezorności nie wypełnia wszystkich kluczowych elementów definicji zasady prawa, tj. brak cechy zasadniczości¹²⁸. Nadmienić należy, że wzmianka ta ma charakter informacyjny i nie będzie rozstrzygana. Natomiast na potrzeby tej rozprawy doktorskiej przyjęto, że zasada przezorności stanowi zasadę prawa.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż zasada ostrożności często mylona jest z zasadą prewencji. To co odróżnia zasadę przezorności od zasady prewencji jest to, że zakres zasady prewencji obejmuje ryzyko już znane, gdy konsekwencje danej działalności są naukowo ustalone.

¹²⁷ P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 401.

¹²⁸ A. Haładyj, *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2007, nr 1190, s. 141.

Natomiast w przypadku zasady przezorności zakres ten odnosi się do ryzyka potencjalnego, którego jednoznacznie nie da się określić (tj. ustalić ani wykluczyć), i gdy potencjalna szkoda może okazać się na tyle poważna, że nie można jej zignorować¹²⁹. Jedno jest pewne, zarówno zasada ostrożności, jak i zasada prewencji mają ogromne znaczenie w prawie międzynarodowym, Unii Europejskiej oraz krajowym, zaś ich istotą jest ocena potencjalnych skutków działań na środowisko i w ten sposób je chronić¹³⁰.

M. Talik twierdzi, że zasada przezorności kreuje model podejmowania decyzji w sytuacji, gdy nauka jednoznacznie nie wskazuje, czy i w jakim momencie należy wprowadzić środki mające na celu przeciwdziałanie ryzyku¹³¹. W ocenie E. Iwanek-Chachaj, realizacja zasady przezorności powinna odbywać się już na etapie planowania danego przedsięwzięcia. Dzięki temu możliwe jest określenie potencjalnych zagrożeń i dobór odpowiednich środków zapobiegawczych¹³². Z treści zasady ostrożności nie wynika wprost ani katalog czynności jakie powinny być podjęte w celu zapobiegania negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, ani tym bardziej katalog środków jakie powinny być zastosowane, aby zminimalizować skutki takiego oddziaływania. W związku z tym trudnością jest stworzenie jednolitego i uniwersalnego modelu postępowania (odpowiedniego doboru środków minimalizujących negatywne oddziaływanie na środowisko), który byłby możliwy do zastosowania w przypadku realizacji każdego przedsięwzięcia. Właściwy organ administracji prowadzący postępowanie w przedmiocie udzielenia zgody na realizację danego przedsięwzięcia, każdy przypadek powinien rozpatrzyć indywidualnie pod kątem niepewności, co do jego realizacji. Zdaniem M. Michalak, brak uniwersalnego modelu, który mógłby być zastosowany we wszystkich przypadkach niepewności naukowej, wynikającej z zastosowania zasady przezorności skutkuje wzrostem zakresu uznania organów administracji¹³³. Pogląd ten wydaje się kontrowersyjny, gdyż rola sądów dotyczy oceny, czy naruszono zasadę przezorności, zaś rola ta nie może wkraczać w sferę pozostawioną uznaniu administracyjnemu. Nie chodzi tu o uznanie, lecz o luz decyzyjny, wynikający z posługiwania się przez prawodawców niejednoznaczными sformułowaniami. Naczelny Sąd Ad-

¹²⁹ M. Talik, *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, Nr 3, s. 141.

¹³⁰ M. Pchalek, *Zasada przezorności i prewencji* [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 234.

¹³¹ M. Talik, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 142-143.

¹³² E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinska” 2008 nr 11, s. 40.

¹³³ M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitadowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2016, s. 202.

ministracyjny w jednym z wyroków zwrócił uwagę na kwestię wykazania szkodliwości podejmowanych działań na środowisko. W ocenie tego sądu, sięgnięcie po środki ochrony środowiska (w tym reglamentacyjne, polegające na zakazie podejmowania określonych działań), nie musi opierać się na wykazaniu szkodliwości tych działań (czyli udowodnieniu w sposób wolny od wątpliwości), lecz może opierać się na uprawdopodobnieniu i wynikającej z niego hipotezie, co do potencjalnego wpływu tych działań na środowisko¹³⁴.

W kontekście praktycznego zastosowania zasady przezorności M. Michalak przedstawiła tezę, że zasada ta jest podstawową zasadą prawa ochrony środowiska i potencjalnie dotyczy wszelkiej działalności, której znacząco negatywne oddziaływanie na środowisko nie zostało w pełni rozpoznane¹³⁵. Należy zgodzić się z tezą postawioną przez tę Autorkę, uznając ją za poprawną. Argumentem przemawiającym za trafnością tej tezy jest również to, że współcześnie, z uwagi na nieustający postęp technologiczny, nie sposób przewidzieć, ani tym bardziej ująć przepisami prawnymi, wszelkich rodzajów działalności powodujących negatywne oddziaływanie na środowisko. W praktyce oznacza to, że zakres stosowania zasady ostrożności jest bardzo szeroki. Natomiast P. Dembicki wskazuje, że zasada ostrożności ma pomocniczy charakter. Jak stwierdził ten Autor, w praktyce, zasadę tę stosuje się wówczas, gdy nie można dokonać pełnej oceny sytuacji na podstawie obecnej wiedzy lub wymogów prawa¹³⁶. Owszem można zgodzić się z tym, że zasada ta ma pomocniczy charakter, choć nie oznacza to, że może być stosowana dowolnie. Z treści zaprezentowanego poglądu wynika, że zasadę ostrożności powinno stosować się dopiero w sytuacji, gdy pojawi się niejednoznaczność obecnej wiedzy i wymogów prawa, co do wywoływanych skutków przedsięwzięcia na cele ochrony. W mojej ocenie zasadę tę powinno stosować się równolegle z wykorzystaniem dotychczasowej wiedzy i wymogów prawa.

W literaturze wyrażono pogląd, że z zasadą ostrożności związany jest odwrócony ciężar dowodu. Zdaniem M. Michalak, oznacza to w praktyce, że inwestor (tj. podmiot zamierzający zrealizować dane przedsięwzięcie lub plan), winien wykazać, że wszelkie działania związane z realizacją przedsięwzięcia lub planu nie wpłyną znacząco negatywnie na cele ochrony, z uwagi na które ustanowiono obszar Natura 2000. W sytuacji, gdy inwestor nie dowiedzie braku takiego oddziaływania, przedsięwzięcie nie może być zrealizowane¹³⁷. W mojej ocenie,

¹³⁴ Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 2297/17, LEX nr 2483028.

¹³⁵ M. Michalak, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 47.

¹³⁶ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3 (75), s. 123.

¹³⁷ M. Michalak, *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitadowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] T. Bojar-Fijałkowski (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016, s. 203.

posługiwanie się tu sformułowaniem „odwrócony ciężar dowodu” jest nieadekwatne. Założyć można, że organ administracji publicznej ma wykazać istnienie ryzyka zagrożenia dla celów ochrony obszarów Natura 2000. Nie sposób pominąć tu roli wnioskodawcy, który również ma swój udział w wykazaniu istnienia tego ryzyka, przykładowo poprzez dostarczenie dowodów na okoliczność braku szkodliwego oddziaływania na cele ochrony przedsięwzięć o zbliżonych lub identycznych cechach, po zastosowaniu podobnych zabezpieczeń.

Omawiając zasadę przezorności, w kontekście realizacji przedsięwzięć w ramach decyzji wz na obszarach Natura 2000, warto odnieść się do zasady prawdy obiektywnej. Z art. 7 k.p.a. wynika, że w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Zasada ta nakazuje zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego w sposób pozwalający na ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. M. Pchałek twierdzi, że celem tej zasady jest wyjaśnienie okoliczności faktycznych na tyle, na ile wymaga tego rozstrzygnięcie sprawy. Organ ocenia materiał dowodowy zgodnie z zasadą swobodnej oceny. Zasada ta oznacza, że organ swą ocenę powinien oprzeć na przekonujących podstawach, a następnie dać temu wyraz w uzasadnieniu. Swobodna ocena dowodów musi być dokonywana zgodnie z normami prawa procesowego oraz przy zachowaniu określonych reguł tej oceny. Autor ten wskazał, że naruszenie norm procesowych, a także reguł oceny odnoszących się do środków dowodowych, powoduje przekroczenie granic swobodnej oceny dowodów¹³⁸. Dokonując analizy zebranego materiału dowodowego w sprawie, co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, organ administracji powinien brać pod uwagę elementy środowiska przyrodniczego, tj. gatunki bądź siedliska cenne przyrodniczo, z uwagi na które wyznaczono dany obszar Natura 2000. Analiza taka jest realizacją prawną zasady przezorności¹³⁹. W orzecznictwie uwagę zwraca się na fundamentalny obowiązek wynikający z zasady przezorności. Otóż na wszystkich podmiotach ciąży obowiązek dołożenia należytej staranności w ocenie skutków, jakie może przynieść nowa inwestycja lub działalność¹⁴⁰. W judykaturze wyrażono pogląd, że obowiązku dokładnego przedstawienia okoliczności faktycznych i dowodowych organ nie może scedować na stronę postępowania. Zakładając, że strona przedstawiła niepełny

¹³⁸ M. Pchałek, *Komentarz do art. 6... op. cit.*, s. 121-122. oraz wyr. NSA z dnia 13 czerwca 2000 r., I SA/Ka 2160/98, niepubl.

¹³⁹ A. Habuda, *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych* [w:] R. Biskup, M. Pyter, M. Rudnicki, J. Trzewik (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 46.

¹⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., II OSK 601/15, LEX nr 2290216.

materiał dowodowy, organ ma obowiązek z własnej inicjatywy go uzupełnić¹⁴¹. Mając na uwadze powyższe konstatacje, potwierdza się założenie, że niewłaściwym jest używanie sformułowania „odwrócony ciężar dowodu”, a tym bardziej niepoprawne wydają się poglądy, że wyłącznie na organie albo wyłącznie na inwestorze spoczywa obowiązek wykazania szkodliwego wpływu realizacji przedsięwzięcia na obszary Natura 2000.

M. Pchałek stwierdził, że zasada przezorności będzie wymuszać na organie administracji ustalenie kryteriów decydujących o mocy konkretnego dowodu lub jego wiarygodności. W praktyce powstaje problem określenia zakresu uznania przy ustalaniu standardu dowodowego. Organ administracji działając w granicach uznania administracyjnego oprócz szczegółowego zbadania stanu faktycznego, ma obowiązek utrwalenia w aktach sprawy wyników tego badania. W trakcie poszukiwania materialnego kryterium wydania decyzji organ powinien wszechstronnie zbadać stan faktyczny, co wymaga podjęcia rozważań w wymiarze wychodzącym poza okoliczności typowe w sytuacjach związania¹⁴². M. Pchałek zauważa jeszcze jeden problem natury praktycznej w odniesieniu do ustalenia stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością. Zdaniem tego Autora, mając na uwadze założenia wynikające z zasady prawdy obiektywnej oraz charakter instrumentu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (tj. prognostyczność, obarczenie ryzykiem błędu i deficyt informacji), ustalenie stanu faktycznego sprawy zgodnego z rzeczywistością nie zawsze będzie możliwe w praktyce administracyjnej. Powstaje zatem wątpliwość, na ile okoliczności faktyczne muszą być wyjaśnione celem należytego rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o przekonujące podstawy. Jako rozwiązanie tego problemu proponuje się stosowanie gradacji niepewności, zaistnienia związków przyczynowo-skutkowych realizacji przedsięwzięcia i jego wpływu na środowisko. Gradacja niepewności, zdaniem tego Autora, w praktyce ma ułatwić określenie, czy jest to oddziaływanie mało prawdopodobne, średnio prawdopodobne lub wysoce prawdopodobne, a następnie mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia organu w zakresie obowiązków strony¹⁴³. Wątpliwości powoduje jednak brak podstawy prawnej do ustalania mocy i zakresu kryteriów, czy tym bardziej nazwania tych kryteriów. Zaprezentowany pogląd wiąże się z koniecznością dokonania gruntownych zmian w obowiązujących aktach prawnych, ale również w praktyce organów administracji publicznej.

Stosowanie zasady przezorności w kontekście realizacji przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarach Natura 2000 budzi wiele wątpliwości. Mowa tu o dwóch ujęciach zasady

¹⁴¹ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 maja 1985 r., SA 318/85, CBOSA.

¹⁴² M. Pchałek, *Komentarz do art. 6... op. cit.*, s. 123; Zob. J. Borkowski, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6.10.1993 r.*, I SA 1270/93, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 1994, nr 7, s. 131

¹⁴³ M. Pchałek, *Komentarz do art.6... op. cit.*, s. 123.

przezorności, tj. ujęciu wyklarowanym na tle orzecznictwa TSUE oraz ujęciu wynikającym z aktów prawnych – TSUE oraz ustawy Prawo ochrony środowiska. Polskie sądy administracyjne w swych wyrokach często powołują się na zasadę ostrożności z orzecznictwa TSUE, podkreślając obowiązek rozstrzygnięcia wszelkich wątpliwości na korzyść obszarów Natura 2000¹⁴⁴. Niektóre z poglądów polskich sądów administracyjnych w kwestii zasady przezorności wykraczają poza linię orzecniczą TSUE, a mianowicie wynika z nich, że należy wszelkie prawdopodobieństwo wystąpienia negatywnych skutków traktować tak, jak pewność ich wystąpienia¹⁴⁵. Jak zauważa P. Dembicki, zwykle argumentacja opiera się na orzecznictwie TSUE z podkreśleniem wymogu uzyskania pewności, że nie wystąpi negatywne oddziaływanie na środowisko lub przedmiot ochrony. Bezpośrednie stosowanie linii orzecniczej TSUE w zakresie zasady przezorności przez polskie właściwe organy i sądy administracyjne powoduje wiele kontrowersji. Chociażby mowa tu o sprzeczności orzecznictwa TSUE z treścią art. 191 ust. 3 TFUE, konstytucyjnymi zasadami: zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), praworządności (art. 7 Konstytucji RP), zasadami postępowania administracyjnego. Autor ten podejmuje próbę wskazania przykładów z orzecznictwa polskich sądów administracyjnych w kwestii daleko idących rozbieżności interpretacyjnych zasady przezorności. Jego zdaniem polskie organy ochrony środowiska i sądy administracyjne w swych decyzjach i orzeczeniach zbyt szeroko interpretują zasadę przezorności w oderwaniu od danego stanu faktycznego sprawy. Skutkuje to licznymi obawami inwestorów, zwłaszcza tych zamierzających realizować inwestycje na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000¹⁴⁶. Jak słusznie podkreślił WSA w Warszawie, powoływanie się na przepis prawny zawarty w art. 6 ust. 2 p.o.ś. (zasada przezorności) odnosi się do podejmowania działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni znane. Nie dotyczy więc inwestycji typowych w odniesieniu do których oddziaływanie na środowisko jest w pełni znane i możliwe do oceny przez wyspecjalizowane organy. Budowa domu jednorodzinnego należy do typowych inwestycji, w odniesieniu do której organ uzgodnieniowy powinien zająć stanowisko co do jej ewentualnego negatywnego znaczącego wpływu na cele ochrony Natura 2000, a nie przerzucać ten obowiązek na skarżącą¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/Rz 203/17, Legalis nr 1630067.

¹⁴⁵ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Wa 2593/16, Legalis nr 1652746.

¹⁴⁶ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności... op. cit.*, s. 127-129.

¹⁴⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2007 r., IV SA/Wa 2702/16, Legalis nr 1630472.

W związku z powyższym mimo, iż zasadę przezorności traktuje się jako dyrektywę interpretacyjną na etapie stosowania prawa¹⁴⁸, to zdaniem NSA zasada ta nie może być powoływana jako bezpośrednia podstawa skargi na niezgodność decyzji z prawem. Powoływanie takie wymaga uprzedniej konkretyzacji i powiązania z innymi przepisami prawnymi¹⁴⁹.

W orzecznictwie przyjmuje się, że zasada przezorności w ochronie obszarów Natura 2000 oznacza, że należy zapobiegać wszelkim potencjalnym zagrożeniom dla tych obszarów poniżej poziomu, od którego należy już liczyć się z prawdopodobieństwem zaistnienia zagrożenia, wykorzystując w tym celu osiągnięcia techniki uwzględniając również zasadę proporcjonalności. W stosowaniu zasady przezorności w ochronie obszarów Natura 2000 istotne znaczenie ma zatem odsunięcie wszelkich potencjalnych zagrożeń, które pojawiają się poniżej poziomu, od którego występuje prawdopodobieństwo wystąpienia czynników, które mogą negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Obowiązywanie zasady przezorności jest możliwe w przypadku zaistnienia potencjalnego ryzyka związanego z realizacją planowanego przedsięwzięcia, nawet w sytuacji, kiedy to ryzyko nie może być w pełni udowodnione, udokumentowane lub jego skutki nie mogą być w pełni ustalone z uwagi na niewystarczający stan danych naukowych i wiedzy technicznej¹⁵⁰.

Zasadę przezorności można rozpatrywać w różnych perspektywach (obliczach), której to klasyfikacji dokonał P. Dembicki. Po pierwsze, chodzi tu o rozumienie zasady przezorności wynikającej bezpośrednio z aktów prawnych (TFUE, ustawa Prawo ochrony środowiska). W tym kontekście, realizacja założeń zasady przezorności stanowi ochronę środowiska zgodną z zasadą zrównoważonego rozwoju, pozwala na zgodność z konstytucyjną zasadą praworządności. Po drugie, zasadę ostrożności można rozpatrywać na tle orzecznictwa TSUE. W takim rozumieniu, zasada ta stanowi konserwatorską ochronę środowiska, która prowadzi do istotnego ograniczenia części działalności, a niekiedy stoi w sprzeczności z polskimi zasadami konstytucyjnymi. Zdaniem tego Autora mimo, iż obydwa oblicza zasady ostrożności mają ten sam cel (tj. ochrona środowiska i blokada niekontrolowanego rozwoju), to orzecznictwo TSUE ma istotne negatywne skutki – powoduje często nieuzasadnioną blokadę inwestycji, zwłaszcza tych realizowanych na obszarach Natura 2000. Autor ten stwierdził, że należy zachować rozwagę stosując zasadę ostrożności wywodzoną z orzecznictwa TSUE, gdyż wykacza ona poza źródła prawa, zaś organy stosujące tak rozumianą zasadę, niekoniecznie opierają

¹⁴⁸ A. Ogonowska, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 405 - 406.

¹⁴⁹ Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1670/16, LEX nr 2332866.

¹⁵⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2347/14, LEX nr 2461992.

się na zweryfikowanych i aktualnych badaniach naukowych, lecz niekiedy jedynie swoich obawach¹⁵¹. W mojej ocenie należałoby opowiedzieć się za pierwszym obliczem zasady przezorności – jako zasady wywodzonej z art. 191 ust. 2 i 3 TFUE, spójnej z art. 6 ust. 2 p.o.ś., jednocześnie zgodnej z założeniami zasady zrównoważonego rozwoju.

Kwestią dyskusyjną nadal pozostaje stwierdzenie, czy zasada przezorności może hamować proces inwestycyjny na obszarach Natura 2000. Z jednej strony, z zasady tej wynika brak dopuszczalności realizacji przedsięwzięć, co do których nie ma pewności w zakresie istotnego oddziaływania na obszar Natura 2000, tj. szkodliwości danego przedsięwzięcia lub planu na cele z uwagi na które wyznaczono obszar chroniony. Z drugiej zaś strony, mimo wystąpienia takiej szkodliwości przedsięwzięcie może być zrealizowane pod warunkami określonymi w przepisach prawa. Trudno zatem przewidzieć tendencję stosowania zasady ostrożności. Zgodzić należy się z wypowiedzianym w literaturze poglądem, że z jednej strony może to być kierunek bardziej liberalny, z drugiej – ograniczający. Jednak z uwagi na istniejące zagrożenia dla środowiska, stosowanie założeń zasady ostrożności nazywane jest racjonalnym podejściem, co powoduje odejście od postrzegania jej jako bariery rozwoju¹⁵².

1.4.2. Zasada zrównoważonego rozwoju a realizacja przedsięwzięć na obszarze Natura 2000

W kontekście realizacji przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, w mojej ocenie oprócz zasady przezorności, istotną rolę może odgrywać również zasada zrównoważonego rozwoju, której to poświęcono dalsze rozważania.

Uważa się, że pierwszy raz określenie zrównoważonego rozwoju użył Hans Carl von Carlowitz, starosta saksoński, który zastosował je w leśnictwie. Na początku XVIII w. wprowadził on system gospodarowania lasem oparty na założeniu, że dopuszczalna jest wycinka tylu drzew, ile mogło odrosnąć¹⁵³. W ten sposób Carlowitz zarządził odbudowę podlegających mu lasów oraz wprowadził zasady uregulowanego i przyszłościowego postępowania z zasobami naturalnymi. Zapoczątkowany przez niego model stanowił wzór ówczesnej gospodarki leśnej i stosowany był przez inne państwa¹⁵⁴.

¹⁵¹ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności... op. cit.*, s. 132-133.

¹⁵² Zob. M. Michalak, *Zasada przezorności... op. cit.*, s. 53-54.

¹⁵³ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego- wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2, s. 122.

¹⁵⁴ M. Falencka-Jabłońska, W. Sobczyk, *Rozwój zrównoważony a ochrona przyrody*, „Edukacja-Technika-Informatyka” 2017, nr 1/19, s. 140.

Z kolei, po raz pierwszy określenie „zasada zrównoważonego rozwoju” użyto na konferencji w Sztokholmie w 1972 r., choć owe pojęcie nie zostało wprost wyjaśnione¹⁵⁵. W Deklaracji sztokholmskiej z 1972 r. pojawiły się elementy wskazujące na współczesne pojmowanie zasady zrównoważonego rozwoju, tj. podejmowane przez człowieka działania powinny uwzględniać środowisko i jego ochronę, ochrona elementów środowiska poprzez właściwe ich gospodarowanie i wykorzystywanie, uwzględniająca obecne, jak i przyszłe pokolenia, planowanie rozwoju gospodarczego w zgodzie ze środowiskiem. Wspomniana Deklaracja sztokholmska nie będzie przedmiotem dalszych analiz, lecz na potrzeby tej dysertacji koniecznym było wskazanie istotności tego aktu, w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju.

Momentem przełomowym w kontekście interpretacji zrównoważonego rozwoju była Konferencja Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro, która odbyła się w dniach 3-14 czerwca 1992 r. (tzw. Szczyt Ziemi)¹⁵⁶. Podczas konferencji wypracowano spójną i kompleksową koncepcję zrównoważonego rozwoju, która przyjęła formę Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju¹⁵⁷. Deklaracja składała się z preambuły i 27 zasad, z których wynikały normy w zakresie ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju, przy czym szczególną rolę w realizacji tych norm przypisano człowiekowi. Potwierdza to zasada pierwsza i trzecia, w myśl której istoty ludzkie stanowią centrum zainteresowania w procesie trwałego i zrównoważonego rozwoju. Mają prawo do zdrowego oraz twórczego życia w harmonii z przyrodą, zaś rozwój powinien sprawiedliwie uwzględniać rozwojowe i środowiskowe potrzeby obecnych i przyszłych pokoleń. Jak stwierdzono w literaturze, realizacja założeń tej koncepcji zrównoważonego rozwoju zależała od woli poszczególnych państw należących do tej organizacji, przy czym brak było sankcji za zaniechanie wdrożenia poczynionych w Deklaracji ustaleń¹⁵⁸.

Zdaniem B. Rakoczego, istotą koncepcji zrównoważonego rozwoju jest przede wszystkim wyważenie różnych wartości prawem chronionych, które pozostają ze sobą w naturalnym

¹⁵⁵ Konferencja ONZ pod hasłem „Mamy tylko jedną Ziemię” obradowała w dniach 5-14 czerwca 1972 r. w Sztokholmie, podczas której uchwalono Deklarację Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka. Tekst Deklaracji w języku angielskim – dostęp: https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite_download.php?id=6471, data wejścia: 15.02.2021 r.

¹⁵⁶ Podczas Szczytu Ziemi uchwalono następujące dokumenty: Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Agendę 21 - katalog celów ochrony do realizowania w XXI wieku, Konwencję o zachowaniu różnorodności biologicznej oraz Deklarację dotyczącą kierunku rozwoju, ochrony i użytkowania lasów. Polska przyjęła owe dokumenty.

¹⁵⁷ Tekst Deklaracji Rio de Janeiro wypracowanej w dniach 3-14 czerwca 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, dostęp: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html>, data wejścia: 15.02.2021 r.

¹⁵⁸ E. Berkowska, M. Sobolewski, *Realizacja polityki ekologicznej w kontekście postanowień Szczytu Ziemi w Rio*, „Biuro Studiów i Ekspertyz 1995 r., Informacja nr 291, s. 3-5.

konflikcie, przy czym jedną z tych wartości jest środowisko i jego ochrona. Rolą organu stanowiącego prawo, a także organu je stosującego jest godzenie ze sobą sprzecznych wartości, a nie ich konfrontowanie¹⁵⁹. Zasadę zrównoważonego rozwoju w tym kontekście należy traktować jako „złoty środek” służący rozwiązywaniu konfliktu między różnymi wartościami.

W prawie Unii Europejskiej zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona przede wszystkim w art. 11 TFUE. W myśl tego przepisu, kreowanie i realizacja polityk oraz działań UE powinna opierać się na zrównoważonym rozwoju w zgodzie z zachowaniem wymogów ochrony środowiska. Z art. 191 TFUE wynika, że przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska naturalnego UE uwzględnia gospodarczy i społeczny rozwój Unii jako całości i zrównoważony rozwój jej regionów. Omawiana zasada nie zamyka się w problematyce ochrony środowiska, bo nie bez przyczyny w art. 11 TFUE odwołano się nie tylko do niej, ale także do wymagań ochrony środowiska. Także sposób wykorzystanie tego pojęcia w art. 191 TFUE o tym świadczy.

Odnosząc się do unijnych dyrektyw na podstawie których tworzone są obszary Natura 2000, wskazać należy, iż jednym z dodanych elementów, który został wyróżniony w nowej dyrektywie ptasiej jest założenie, że ochrona gatunków dzikiego ptactwa występujących naturalnie jest konieczna do osiągnięcia celów Wspólnoty w zakresie poprawy warunków życia i zrównoważonego rozwoju (pkt 5 preambuły dyrektywy ptasiej). Poprzez treść tego przepisu prawnego, prawodawca unijny uwypuklił zarówno ochronę bioróżnorodności, jak i zrównoważony rozwój, uznając je za wartości istotne, traktowane na równi, które powinny wzajemnie się uzupełniać. W dyrektywie siedliskowej prawodawca unijny wskazał na istotę trwałego rozwoju w odniesieniu do zachowania różnorodności biologicznej, podkreślając że rozwój ten w niektórych przypadkach może wymagać utrzymania lub pobudzania działalności człowieka (preambuła dyrektywy siedliskowej).

Jak podkreśla G. Ignatowicz, problem wdrażania zasady zrównoważonego rozwoju ma znaczenie globalne, to jednak (z uwagi na przynależność do UE), europejską drogę zmierzającą do osiągnięcia wydajności zasobów kształtuje UE¹⁶⁰. Zdaniem tego Autora zrównoważony rozwój nie jest ochroną środowiska w tradycyjnym znaczeniu. Odbywa się on w przestrzeni ekologicznej poprzez kooperację czynników ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i gospodarczych. Zrównoważony rozwój stanowi wyzwanie do zachowania rozwagi

¹⁵⁹ B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 61.

¹⁶⁰ G. Ignatowicz, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po Konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18, s. 233.

i rozumu w każdej płaszczyźnie życia¹⁶¹. W literaturze wyrażono pogląd, że utrzymanie równowagi w środowisku i jego ochrona nie mogą być zapewnione przez działanie wyłącznie mechanizmów rynkowych, dlatego ważną rolę w tym procesie pełni polityka ekologiczna państwa. Najważniejsza w tej polityce jest zasada równowagi¹⁶². Jak twierdzą M. Bar i J. Jendrośka istotnym instrumentem realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, co wywieść można z art. 5 i 74 Konstytucji RP, jest polityka ochrony środowiska¹⁶³. Zgodzić należy się z zaprezentowanymi poglądami, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna łączyć w sobie zarówno czynniki prawne, jak i pozaprawne.

W polskim porządku prawnym zasada zrównoważonego rozwoju została wyrażona w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W myśl tego przepisu Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności, prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. Umieszczenie zasady zrównoważonego rozwoju w Konstytucji RP świadczy o zaliczeniu jej do wysokiej rangi wartości państwowych. Jednak w doktrynie trwa spór w zakresie kwalifikacji prawnej zasady zrównoważonego rozwoju, tj. czy zasadę tę traktować należy jako zasadę ustrojową¹⁶⁴, czy jako zasadę polityki państwa¹⁶⁵. Jak wyjaśnia B. Rakoczy, zastosowanie wykładni systemowej przepisu zawartego w art. 5 Konstytucji prowadzi do wniosku, że jest to zasada ustrojowa. Autor ten wyraził pogląd, że treść tej zasady i jej miejsce w międzynarodowym prawie ochrony środowiska oraz prawie europejskim wskazuje na to, iż jest to zasada polityczna¹⁶⁶. W mojej ocenie zasadę zrównoważonego rozwoju należałoby traktować jako zasadę ustrojową, o czym przesądza fakt wywodzenia jej bezpośrednio z Konstytucji RP.

Warto zwrócić uwagę na pogląd, że niedopuszczalne jest stosowanie wykładni zawężającej w odniesieniu do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju ograniczającej zastosowanie jej do problematyki prawa ochrony środowiska¹⁶⁷. Otóż, w ocenie P. Winczorka, prawidłowym jest związek zasady zrównoważonego rozwoju z ochroną środowiska, jednak zasada

¹⁶¹ G. Ignatowicz, *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju... op. cit.*, s. 234.

¹⁶² P. Dobrzański, *Wzrost zrównoważony a ochrona środowiska. Podstawowe aspekty polityki gospodarczej*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37110/02_Pawel_Dobrzański.pdf, data wejścia 25.09.2019 r.

¹⁶³ M. Bar, J. Jendrośka, *Nowe podejście do polityki ekologicznej*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3, s. 76.

¹⁶⁴ M. Bar, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005, s. 526 i n.; Z. Bukowski, *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005, s. 34; Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012, s. 457-458.

¹⁶⁵ B. Rakoczy, *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz-LEX*, stan prawny 25 listopada 2013, dostęp: LEX.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ A. Bałaban, *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju [w:] L. Garlicki, A. Szmyt (red.), Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 19 i n.

ta powinna być odnoszona także do innych aspektów życia ludzkiego, np. gospodarczych, społecznych, kulturalnych¹⁶⁸. W mojej ocenie, pogląd ten zasługuje na aprobatę, traktując znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju szerzej niż wyłącznie w odniesieniu do ochrony środowiska.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, idea zrównoważonego rozwoju zawiera w sobie potrzebę uwzględnienia różnych wartości konstytucyjnych i stosownego ich wyważenia. W ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieści się nie tylko ochrona przyrody i kształtowanie ładu przestrzennego, ale także należyta troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury niezbędnej dla – uwzględniającego cywilizacyjne potrzeby – życia człowieka i poszczególnych wspólnot. Choć walory przyrodnicze, ochrona środowiska winna pozostawać w kręgu zrównoważonego rozwoju, to nie powinna ona stanowić jedyne i wyłączne punktu odniesienia¹⁶⁹. W związku z powyższym zasadzie zrównoważonego rozwoju, jako zasadzie prawa, przypisywany jest autonomiczny charakter.

Zasada zrównoważonego rozwoju, jak wskazuje J. Kielin-Maziarz, ma charakter wiążący, o czym świadczy umieszczenie jej w Konstytucji RP, jak również w innych aktach prawnych niższej rangi¹⁷⁰. Jak twierdzi J. Boć, przepis zawarty w art. 5 Konstytucji RP zawiera normy programowe, od których zależą tempo i sposób ich realizacji¹⁷¹. Realizacja ta, jak podkreśla się w doktrynie prawa konstytucyjnego, następuje poprzez działania wszystkich władz publicznych, tj. władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej¹⁷². Jak twierdzą M. Bar i J. Jendrośka, realizacja zadań wynikających z art. 5 Konstytucji RP powinna przebiegać w myśl definicji zrównoważonego rozwoju (art. 3 pkt 50 p.o.ś.), przy czym jej praktyczne znaczenie, z uwagi na sposób sformułowania jest raczej niewielkie¹⁷³. Z kolei, w ocenie K. Gruszeckiego, znaczenie ustawowej definicji zrównoważonego rozwoju, związanej z prawnymi aspektami ochrony środowiska, wykracza daleko poza zakres ustawy Prawo ochrony środowiska, co wpływa na bardzo duże znaczenie praktyczne¹⁷⁴. Zdaniem H. Nowickiego, definicja

¹⁶⁸ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 26.

¹⁶⁹ Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, Nr 6 poz. 62.

¹⁷⁰ J. Kielin-Maziarz, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 58.

¹⁷¹ J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998, s. 23.

¹⁷² P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 18.

¹⁷³ J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005, s. 37.

¹⁷⁴ K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 72.

zrównoważonego rozwoju zawarta w ustawie Prawo ochrony środowiska ma systemowy charakter, a tym samym stosuje się ją w wykładni także innych aktów prawnych¹⁷⁵. Należy wyrazić sprzeciw wobec poglądu wyrażonego przez M. Bar i J. Jendroškę. W mojej ocenie, znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w praktyce ma szczególne znaczenie, o czym świadczą wskazane poglądy przedstawicieli doktryny, czy też chociażby duża liczba orzeczeń sądów, w których odwołano się do „zrównoważonego rozwoju” albo „zasady zrównoważonego rozwoju”¹⁷⁶.

Zdaniem E. Olejarczyk, zasada zrównoważonego rozwoju, wywodzona z Konstytucji RP, jest zasadą niedocenianą w polskim porządku prawnym, chociażby z uwagi na jej wąskie rozumienie, jedynie w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną środowiska. Autorka ta podkreśla także popularność tej zasady w ustawodawstwie i dyskursie prawniczym, mimo iż jest zasadą relatywnie nową i nieposiadającą jednej wielopłaszczyznowej definicji¹⁷⁷. Brak wielopłaszczyznowej definicji tej zasady, poprzez określenie normatywnych granic jej znaczenia, umożliwia sądom łatwiejsze odwołanie się do niej. Świadczyć może o tym przywoływana dość spora liczba wyroków sądów odnosząca się do zasady zrównoważonego rozwoju.

W prawie polskim pojęcie zrównoważonego rozwoju (czy też ekorozwoju) funkcjonowało w aktach prawnych różnej rangi¹⁷⁸. O zasadzie zrównoważonego rozwoju stanowiły przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁷⁹, rozwijając w ten sposób postanowienia art. 5 Konstytucji RP¹⁸⁰.

Do konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju odwołuje się art. 8 p.o.ś., który stanowi, że polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, gospodarki przestrzennej, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu powinny

¹⁷⁵ H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] W. Sz wajdler (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 24.

¹⁷⁶ Z dostępnych na dzień 16.02.2021 r. danych wynika, iż w Systemie Informacji Prawnej LEX jest ponad 9 000 orzeczeń odwołujących się do „zrównoważonego rozwoju”. Natomiast w Centralnej Bazie Orzecznictwa Sądów Administracyjnych (CBOSA) ponad 2300 wyroków odwołuje się do „zasady zrównoważonego rozwoju”.

¹⁷⁷ E. Olejarczyk, *Zasada zrównoważonego rozwoju... op. cit.*, s. 137.

¹⁷⁸ Zob. Uchwała Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. 1991 r., nr 18, poz. 118. Pojęcie „ekorozwoju” zawierała ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 1999 r. Nr 15 poz. 139.

¹⁷⁹ Dz. U. z 1997 r. poz. 885.

¹⁸⁰ P. Korzeniowski, *Zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018, s. 65.

uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. Przepis ten jest odzwierciedleniem wspomnianego już art. 11 TFUE.

Jak podkreśla K. Gruszecki, z treści art. 8 p.o.ś. wynika obowiązek uwzględniania, oprócz pozostałych zasad ochrony środowiska, również obowiązku zrównoważonego rozwoju¹⁸¹. Pojęcie zrównoważonego rozwoju poprzez zamieszczone zostało w art. 3 pkt 50 p.o.ś. W myśl wskazanego przepisu, zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Jak podkreśla Z. Bukowski, definicja zawarta w art. 3 pkt 50 p.o.ś. precyzuje zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy, z określonym celem i o oznaczonym charakterze. Celem rozwoju w takim znaczeniu jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb przez ludzi (antropocentryczny charakter zrównoważonego rozwoju). Zdaniem tego Autora, istotą zrównoważonego rozwoju jest integracja polityki, gospodarki i działań społecznych z podstawowymi wymaganiami przyrodniczymi¹⁸². Podobnie, w odniesieniu do istoty zasady zrównoważonego rozwoju, wypowiedziała się A. Raczyńska, której zdaniem, w sensie prawnym i praktycznym kluczowe jest zaspokojenie obecnych potrzeb bez uszczerbku dla przyszłych pokoleń¹⁸³. Jak stwierdził Z. Domański, realizacja założeń zrównoważonego rozwoju wiąże się koniecznością podejmowania odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych, co wymaga ścisłej współpracy wszystkich instytucji krajowych, regionalnych i lokalnych na rzecz zrównoważonego rozwoju¹⁸⁴. Nadmienić należy, iż akty prawne określają ramy zrównoważonego rozwoju w polskim systemie prawnym. Osiągnięcie założonych celów opiera się na współpracy społeczeństwa, samorządu i administracji.

W orzecnictwie sądowoadministracyjnym można odnaleźć wyroki przemawiające za antropocentrycznym rozumieniem zrównoważonego rozwoju. Ów rozwój, w ocenie NSA powinien zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne, czyli uzyskanie stanu środowiska pozwalają-

¹⁸¹ K. Gruszecki, Komentarz do art. 8 p.o.ś. [w:] K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587291722/590679>, data wejścia: 16.02.2021 r.

¹⁸² Z. Bukowski, *Definicja zrównoważonego rozwoju* [w:] J. Jendrońska, *Leksykon Prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012, s. 193.

¹⁸³ A. Raczyńska, *Wybrane problemy, pojęcia i sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i środowisko” 2014, nr 1, s. 123.

¹⁸⁴ Z. Domański, *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego* [w:] M. Sitek, P. B. Zientarski (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019, s. 56.

cego na przebywanie oraz korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka¹⁸⁵. W piśmiennictwie prawniczym wskazano, że bezpieczeństwo ekologiczne oznacza pewność zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń¹⁸⁶.

Mimo braku definicji legalnej zasady zrównoważonego rozwoju, w literaturze naukowej wyjaśnia się jej znaczenie, jednocześnie definiując pojęcie zrównoważonego rozwoju. Stwierdzono, że nieodłącznymi elementami zrównoważonego rozwoju są: trwałość ekologiczna, rozwój ekonomiczny oraz sprawiedliwość społeczna (międzypokoleniowa oraz wewnątrzpokoleniowa)¹⁸⁷. T. Poskrobko również wskazuje, że zrównoważony rozwój może mieć trzy wymiary: ekonomiczny, społeczny oraz ekologiczny, wyjaśniając znaczenie każdego z nich. Wymiar ekonomiczny odnosi się do rozwoju gospodarczego, produkcji dóbr i usług zaspokajających potrzeby ludzkie. Wymiar społeczny dotyczy w szczególności zapewnienia odpowiedniego poziomu dobrobytu oraz zaspokojenia potrzeb materialnych i niematerialnych. Natomiast wymiar ekologiczny obejmuje ochronę środowiska i zachowanie równowagi biologicznej, jego produktywności i bioróżnorodności¹⁸⁸. Jednak, w doktrynie, podkreśla się niekompletność trzech wymiarów zasady zrównoważonego rozwoju, tj. wymiaru ekonomicznego, ekologicznego i społecznego¹⁸⁹.

W literaturze zwrócono uwagę, że priorytetem realizacji założeń zasady zrównoważonego rozwoju z punktu widzenia środowiska jest jego ochrona (wymiar ekologiczny). Realizacji założeń tej zasady służą także rzetelne badania naukowe, których wyniki pozwalają skutecznie przeciwdziałać negatywnym zjawiskom i procesom degradacji środowiska przyrodniczego¹⁹⁰. Przy czym wskazać należy, iż badania naukowe są jednym z elementów służących tej zasadzie.

Z punktu widzenia ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000, istotne znaczenie ma wymiar ekologiczny zasady zrównoważonego rozwoju. W mojej ocenie, zrównoważone użytkowanie terenów objętych tą formą ochrony przyrody powinno być tak prowadzone, aby uniknąć trwałego zniekształcenia lub zniszczenia cennych przyrodniczo elementów i ekosystemów (w tym różnorodności biologicznej). Drugim kluczowym aspektem użytkowania obszarów Natura 2000 jest doprowadzenie do odtworzenia elementów wcześniej zdegradowanych

¹⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1144/11, LEX nr 1971127.

¹⁸⁶ M. Błażewski, *Ochrona zrównoważonego rozwoju oraz ład przestrzenny w procesie budowlanym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 3656, s. 123.

¹⁸⁷ J. Boć, *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013, s. 58.

¹⁸⁸ T. Poskrobko, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Białystok 2011, s. 149.

¹⁸⁹ Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009, s. 526.

¹⁹⁰ M. Falencka-Jabłońska, W. Sobczyk, *Rozwój zrównoważony... op. cit.*, s. 142.

lub utraconych¹⁹¹. Zachowanie równowagi między potrzebami ochrony środowiska a rozwojem gospodarczym, moim zdaniem, jest możliwe, jednak wymaga dialogu i wzajemnego zrozumienia racji zgłaszanych interesów społecznych, jak i prywatnych¹⁹². Choć, w ocenie A. Bołtromiuka, w Polsce dominuje jednak pogląd, że ochrona środowiska przeszkadza w rozwoju¹⁹³.

W literaturze wyrażono pogląd, że pojęcie „zrównoważonego rozwoju” ma charakter uniwersalny, zaś rozpatrywane powinno być w odniesieniu do określonego terytorium¹⁹⁴. Zgodzić należy się z zaprezentowanym poglądem o wszechstronnym zastosowaniu omawianego pojęcia. Określenie zasięgu stosowania tego pojęcia do konkretnego terytorium może przyczynić się do lepszego poznania potrzeb danej społeczności, co w konsekwencji może skutkować adekwatnym doбором mechanizmów bądź instrumentów prawnych służących zapewnieniu zrównoważonego rozwoju. Zdaniem L. Groeger, zrównoważony rozwój oznacza znalezienie harmonii między aspektami w każdym ludzkim działaniu. W ocenie tej Autorki, ogromną rolę odgrywa tu aspekt społeczny, od którego powinny zależeć decyzje w zakresie środowiska przyrodniczego, przestrzeni i gospodarki. Autorka ta wskazała, że nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej i zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie poprawy poziomu i jakości życia mieszkańców przy uwzględnieniu ograniczeń stawianych przez środowisko. Wypracowanie racjonalnego i akceptowalnego kompromisu między różnymi, często przeciwstawnymi aspektami zrównoważonego rozwoju, w Jej ocenie, wymaga aktywnego udziału społecznego oraz edukacji i otwarcia grup społecznych na racjonalne argumenty każdej ze stron. Proces wypracowania kompromisu nazywa Ona harmonią, która dotyczyć ma zarówno współczesnych, jak i przyszłych pokoleń¹⁹⁵. Pogląd zaprezentowany przez tę Autorkę może stanowić potwierdzenie tezy, że zasada zrównoważonego rozwoju może sprzyjać rozwiązywaniu konfliktów między przeciwstawnymi wartościami, tj. interesem inwestora i interesem ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000.

W literaturze wyrażono tezę, że w każdej z dziedzin posługującej się sformułowaniem zrównoważony rozwój, może mieć ono odmienne znaczenie, w zależności od tego,

¹⁹¹ Zob. I. Radziwon, *Natura 2000 jako działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18, s. 293.

¹⁹² Ibidem, s. 291.

¹⁹³ A. Bołtromiuk, *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Białystok 2011, s. 162-163.

¹⁹⁴ T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14, s. 51.

¹⁹⁵ L. Groeger, *Udział społeczny a zrównoważony rozwój przestrzeni mieszkaniowej*, „Studia Miejskie” 2012, tom 5, s. 60.

do jakich celów zostało użyte i jakie wyraża wartości¹⁹⁶. W. J. Wołpiuk stoi na stanowisku, że pojęcie „zrównoważonego rozwoju” nie jest pojęciem prawnym, tzn. takim, jakie z reguły używane są do formułowania tekstów prawa obowiązującego w Polsce. W ocenie tego Autora zwrot „zrównoważony rozwój” nie występuje jako samodzielna kategoria pojęciowa, zaś stosowany jest pomocniczo. Na gruncie regulacji konstytucyjnej i w tekście ustawy Prawo ochrony środowiska, zwrot ten służy do wyrażenia sposobu zapewnienia ochrony¹⁹⁷. Każde pojęcie pojawiające się w tekście ustawy staje się pojęciem prawnym, pod warunkiem, że od okoliczności opisanych z jego użyciem, prawo uzależnia wystąpienie jakichś skutków. Przy czym, w języku aktów normatywnych występuje wiele pojęć niebędących pojęciami prawnymi, od których uzależnione są skutki prawne.

W doktrynie twierdzi się, że zasada zrównoważonego rozwoju odgrywa szczególną rolę w procesie stosowania prawa¹⁹⁸. W literaturze prawniczej wskazano, że zasada zrównoważonego rozwoju może być uwzględniona w procesie stosowania prawa przy interpretacji wymogów w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, czy ochrony środowiska tam, gdzie ustawodawca pozostawił organom pewien luz decyzyjny. W związku z tym, zasadzie tej przypisać można rolę dyrektywy prawa, co ma uzasadnienie w razie pojawienia się wątpliwości, co do zakresu, rodzaju i sposobu realizacji obowiązków¹⁹⁹. W mojej ocenie, konieczność (a nie możliwość) stosowania się do tej zasady występuje – w sprawach z zakresu ochrony przyrody i ochrony środowiska – niezależnie od charakteru podejmowanych rozstrzygnięć (zakresu pozostawionego przez ustawodawcę luzu przy ich podejmowaniu). Jest ona jedną z prawnych determinantów wydawanych aktów.

W orzecznictwie polskich sądów wyrażono tezę, że zasada zrównoważonego rozwoju jest szczególną dyrektywą w systemie prawa, nie tylko polskiego, ale także międzynarodowego, będącą jednocześnie dyrektywą interpretacyjną o funkcji zbliżonej do klauzuli generalnej²⁰⁰. Jak stwierdził B. Rakoczy, w związku z zasadą zrównoważonego rozwoju za podstawowy sposób stanowienia prawa i jego stosowania należy uznać taki, który pozwoli w jak najlepszy sposób urzeczywistnić różne wartości prawem chronione, pozostające ze sobą

¹⁹⁶ W. J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144, s. 23.

¹⁹⁷ W. J. Wołpiuk, *O konstytucyjnym zadaniu... op. cit.*, s. 23.

¹⁹⁸ B. Rakoczy, *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18, s. 43.

¹⁹⁹ M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 127 i n. oraz M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 93 - 96.

²⁰⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

w konflikcie. W ocenie tego Autora, dopiero w wyjątkowej sytuacji wolno organowi stanowiącemu prawo, a także je stosującemu, rozstrzygnąć konflikt, na korzyść jednej z tych wartości, przy założeniu właściwego uzasadnienia dokonanego wyboru, co niejako stanowi wyjątek od zasady²⁰¹. Zaprezentowany pogląd również stanowi potwierdzenie, postawionej w tej dysertacji tezy, że zasada zrównoważonego rozwoju może służyć rozwiązywaniu konfliktów między różnymi wartościami, tj. ochroną przyrody w ramach obszarów Natura 2000 i realizacją przedsięwzięcia przez inwestora.

Elementem wspólnym wielu definicji zrównoważonego rozwoju, wypowiedzianych w literaturze prawniczej, jest zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego przy jednoczesnym uwzględnieniu ograniczeń środowiskowych. Niektórzy z Autorów postulują znalezienie substytutów dla nieodnawialnych elementów środowiska²⁰², inni traktują zrównoważony rozwój jako narzędzie zapewniające równowagę w całym systemie istniejących praw i zasad²⁰³, jeszcze inni twierdzą, że rozwój ten osiągnano i osiąga się dalej kosztem natury i warunków środowiskowych życia człowieka²⁰⁴.

Powyższa prezentacja poglądów doktrynalnych na temat zrównoważonego rozwoju i zasady zrównoważonego rozwoju świadczy, że zasadnie zauważa się w literaturze naukowej brak jednolitości terminologicznej w zakresie zrównoważonego rozwoju. Jedni Autorzy posługują się określeniem zasada zrównoważonego rozwoju, zaś drudzy zwrotem koncepcja zrównoważonego rozwoju²⁰⁵. Wydaje się, że skoro w akcie prawnym najwyższej rangi polski ustrojodawca używa określenia zasada zrównoważonego rozwoju, to prawidłowym określeniem będzie „zasada”. Wobec tego, sformułowań „zasada zrównoważonego rozwoju” i „zrównoważony rozwój” nie należy stosować zamiennie.

Zgodzić się należy ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, że zrównoważony rozwój oznacza wymóg, aby ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, zaś korzyści społeczne były proporcjonalne i adekwatne do wyrządzonych szkód²⁰⁶. Wypowiedziany przez TK pogląd stanowi o tym, że zrównoważony rozwój, o którym mowa w art. 3 pkt 50 p.o.s. jest elementem zasady zrównoważonego rozwoju.

²⁰¹ B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa... op. cit.*, s. 62.

²⁰² A. Lipiński, *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 32.

²⁰³ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257-258, s. 99.

²⁰⁴ R. Rosicki, *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo – Metodyczny” 2010, nr 4, s. 54-55.

²⁰⁵ J. Jerzmański, *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] W. Radecki (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006, s. 382-383.

²⁰⁶ Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r. Kp 2/2009, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.

Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony w orzecznictwie, że do zasady zrównoważonego rozwoju ustawodawca odniósł się w przepisach art. 33 i 34 u.o.p.²⁰⁷. Z przepisów tych wynika, co do zasady, zakaz podejmowania działań znacząco negatywnie oddziałujących na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym takich, które mogą w szczególności pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000. Potwierdza to założenie, że na obszarach Natura 2000 możliwa jest działalność człowieka, zmierzająca do rozwoju tych obszarów, jednocześnie uwzględniająca przepisy prawne, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000.

G. Dobrowolski oraz R. Mikosz, zwracają uwagę, że problematyka zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ma charakter incydentalny i cząstkowy, nie jest szczególnie bogata ani twórcza²⁰⁸. Zdaniem tych Autorów, ów charakter sprowadza się do zajęcia stanowiska wobec sformułowanego w skardze lub skardze kasacyjnej zarzutu naruszenia tej zasady. Mimo tego, wypowiedzi te mają ogromne znaczenie w praktycznym rozumieniu zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście stosowania jej jako dyrektywy wykładni w analizowaniu konkretnych stanów faktycznych²⁰⁹. Owszem można zgodzić się z drugą częścią wypowiedzi, lecz polemizować można, co do incydentalnego charakteru, zwłaszcza w kontekście liczby orzeczeń sądowych odnoszących się w swej treści do problematyki zrównoważonego rozwoju, o której to liczbie już była mowa.

Znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju rozpatrywać można na płaszczyźnie ograniczenia prawa własności. E. Dołęgowska zwraca uwagę na fakt, iż postulat zachowania zrównoważonego rozwoju w kontekście ograniczenia prawa własności powinien być realizowany poprzez ważenie interesu publicznego i prywatnego, co często wiąże się z daleko idącymi ograniczeniami sposobu korzystania właściciela z jego nieruchomości. Autorka ta wskazuje także, iż w idei zrównoważonego rozwoju pośrednio mieści się założenie, w którym bieżące ograniczanie praw i wolności jednostki następuje w imię dobra wspólnego, wymiernej korzyści w postaci prawidłowo funkcjonującego środowiska²¹⁰. Wydaje się, że determinantą wydawania decyzji wz, uwzględniającą założenia zasady zrównoważonego rozwoju, jest „ważenie” interesów publicznego (ochrony obszarów Natura 2000), oraz prywatnego (interesu inwestora), które może nastąpić poprzez procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000. Jak już zostało

²⁰⁷ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2016 r., II SA/Gd 428/16, Legalis nr 1629793.

²⁰⁸ G. Dobrowolski, R. Mikosz, *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] red. nauk. R. Biskup, M. Peter, M. Rudnicki, J. Trzewik, *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 125.

²⁰⁹ *Ibidem*.

²¹⁰ E. Dołęgowska, *Ograniczanie własności... op. cit.*, s. 207.

wspomniane wcześniej, fakt przeprowadzenia oceny nie jest jeszcze ograniczeniem prawa własności – jest nim ustanowienie obowiązku przeprowadzenia takiej oceny, a następnie brak zgody na realizację przedsięwzięcia.

Natomiast w ocenie M. Szewczyka, ograniczenia prawa własności dotyczą wolności zabudowy (tj. swobody zagospodarowania terenu)²¹¹. Zdaniem tego Autora, zasada zrównoważonego rozwoju, powinna służyć ochronie ładu przestrzennego poprzez określenie tej zasady w treści decyzji wz²¹². Prezentacja przedstawionych wyżej poglądów prowadzi do wniosku, że zasada zrównoważonego rozwoju może być stosowana w wydawaniu decyzji wz, czyli może być determinantą wpływającą na treść rozstrzygnięcia.

Jak podkreśla P. Korzeniowski, działalność inwestycyjno-budowlana, realizowana z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju w powiązaniu ze zwiększeniem efektywności w gospodarowaniu zasobami środowiska, nie jest możliwa z całkowitym wykluczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko, które nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. Autor ten twierdzi, że uzasadnione ryzyko przy podejmowaniu działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest determinantą stosowania zasady przezorności w warunkach zrównoważonego rozwoju, wypełniającej funkcję prewencyjną ochrony środowiska²¹³. Przedstawione stanowisko wskazuje na istnienie związku zasady zrównoważonego rozwoju z zasadą przezorności. Można z niego wywnioskować, że w procesie inwestycyjno-budowlanym zasady te powinny być stosowane.

O związku zasady zrównoważonego rozwoju z zasadą przezorności rozstrzygano w orzecznictwie. Zdaniem sądu istotne jest wyważenie dwojakich interesów – publicznego (interes ochrony środowiska) i prywatnego (interes inwestora). Zastosować tu należy zasadę zrównoważonego rozwoju postrzeganą jako dyrektywę wykładni prawa. Jej rola uwypukla się wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji na tle przeciwstawnych interesów. Wówczas przyjmuje się, że należy posłużyć się tą zasadą²¹⁴. Wobec powyższego, zasadę zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do zasady przezorności zastosować można w sytuacji sporu, co do celu bądź konfliktu interesów.

²¹¹ M. Szewczyk, *Zagospodarowanie przestrzenne* [w:] Z. Leoński (red.), M. Szewczyk (red.), *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 49–52.

²¹² M. Błażewski, *Ochrona zrównoważonego rozwoju... op. cit.*, s. 124.

²¹³ P. Korzeniowski, *Uzgodnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki obszaru Natura 2000*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, Nr 3, s. 24.

²¹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2016 r., II SA/Gd 428/16, Legalis nr 1629793.

Zarówno zasada przezorności, jak i zasada zrównoważonego rozwoju, w mojej ocenie, mają znaczenie w aspekcie planowania przestrzennego, zwłaszcza przy wydawaniu decyzji wz. Jak twierdzą przedstawiciele doktryny, szczególna rola w tym zakresie odnosi się do ustalenia przewidywanego znaczącego oddziaływania (w tym oddziaływania bezpośredniego, pośredniego, wtórnego, skumulowanego, krótkoterminowego, średnioterminowego i długoterminowego, stałego i chwilowego oraz pozytywnego i negatywnego), na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, zwłaszcza na ludzi, faunę i florę²¹⁵. Zgodzić należy się z poglądem J. Sommera, że w celu zachowania cennej różnorodności biologicznej dla współczesnych, jak i przyszłych pokoleń własność – niemająca charakteru absolutnego – musi ustąpić przed wymogami ochrony środowiska²¹⁶.

Podzielić należy pogląd P. Dembickiego, zgodnie z którym zasada przezorności i zasada zrównoważonego rozwoju wzajemnie się uzupełniają. W ocenie tego Autora, w kwestii stosowania założeń tych zasad organy powinny kierować się ich rozumieniem wynikającym z aktów prawnych (TFUE, ustawa Prawo ochrony środowiska), zaś orzecznictwo TSUE w tym zakresie traktować jako pewne postulaty aniżeli ściśle wymogi prawa²¹⁷.

1.5. Uwagi końcowe

Wyodrębnienie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, zwłaszcza w kontekście realizacji przedsięwzięć na tych terenach, w dalszym ciągu budzi wiele kontrowersji, zarówno wśród przedstawicieli doktryny, społeczeństwa, jak też inwestorów,

Niejasności interpretacyjne dyrektywy ptasiej, siedliskowej oraz polskich aktów prawnych regulujących problematykę obszarów Natura 2000 początkowo powodowały niepokój i niechęć społeczną do tej formy ochrony przyrody, brak zaufania obywateli do prawa oraz do organów administracji publicznej. Wydaje się, że przyczyną takiego stanu był niski stopień świadomości o tym, w jaki sposób ustanowienie obszaru chronionego Natura 2000 może wpłynąć na grunty objęte właśnie tą formą ochrony przyrody.

Rozważania podjęte w tym rozdziale prowadzą do wniosku, iż użytkowanie obszarów Natura 2000 jest możliwe, o ile jest zgodne z przepisami obowiązującego prawa. Istotne jest, aby wszelkie podejmowane działania na tych obszarach uwzględniały przedmiot ochrony, z uwagi na który ustanowiono konkretny obszar Natura 2000.

²¹⁵ Z. Wiśniewski, *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego* [w:] red. nauk. B. Rakoczy, K. Karpus, M. Szalewska, M. Walas, *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015, s. 87.

²¹⁶ J. Sommer, *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000, s. 8.

²¹⁷ P. Dembicki, *Dwa oblicza zasady przezorności... op. cit.*, s. 135.

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza przepisów prawnych, prowadzi do wniosku, że w każdym z obowiązujących aktów prawnych brak jest bezwzględnego zakazu realizacji inwestycji na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Ustanowienie formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny, w taki sposób, że nie wszystkie rodzaje inwestycji mogą być realizowane na takich obszarach. Co oznacza w praktyce, że przedsięwzięcia lub plany mogą być realizowane na takim obszarze cennym przyrodniczo, o ile nie sprzeciwiają się temu przepisy obowiązującego prawa, a przedsięwzięcie lub plan nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele z uwagi ustanowiono dany obszar Natura 2000. Zarówno w prawie UE, jak i prawie polskim zawarte są ograniczenia realizacji planów lub przedsięwzięć na obszarach prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000. Niemniej jednak, przewidziane są wyjątki od tej fundamentalnej reguły, czego skutkiem jest, że w określonych sytuacjach nawet przedsięwzięcie lub plan znacząco negatywnie oddziałujące na obszar Natura 2000, pod pewnymi normatywnymi warunkami, może zostać zrealizowane (szerzej o tym w dalszych rozdziałach rozprawy).

W rozdziale tym wykazano, że model tworzenia i funkcjonowania różnych obszarów Natura 2000 jest jednolity i opiera się na tych samych przepisach prawnych. Jednak, motyw utworzenia takich obszarów (tj. przedmiot ochrony) może być różny – chodzi tu o gatunki bądź siedliska cenne przyrodniczo. Fakt różnych motywów tworzenia obszarów Natura 2000 może skutkować tym, że na jednym obszarze Natura 2000 możliwa będzie realizacja przedsięwzięcia, zaś w odniesieniu do innego obszaru Natura 2000 realizacja takiego samego przedsięwzięcia będzie już niedopuszczalna.

Na tle analizowanych przepisów prawnych zawartych w prawie UE, prawie krajowym oraz poglądów doktryny i orzecznictwa, w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 lub planowanych poza obszarem Natura 2000, zauważam, że istotnym elementem postępowania tuż przed udzieleniem zgody na realizację takiego przedsięwzięcia jest ocena skutków (oddziaływań) na ten konkretny obszar chroniony. Wykazanie wpływu inwestycji (lub jego braku) na dany obszar Natura 2000 stanowi o konkretnym i indywidualnym podejściu zarówno do obszarów Natura 2000, jak i do planowanego przedsięwzięcia.

Z rozważań wynika, że fundamentalne znaczenie w procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarze Natura 2000 mogą mieć zasady: przezorności (ostrożności) oraz zrównoważonego rozwoju, traktowane jako dyrektywy wykładni. Weryfikacja tego stwierdzenia będzie przedmiotem analiz w dalszych rozdziałach pracy. Posiłkowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu i stosowaniu prawa może być „złotym środkiem” w konflikcie interesów – publicznego, którym jest ochrona środowiska w ramach prawnej formy ochrony

przyrody Natura 2000 (dobrem chronionym jest środowisko), oraz prywatnego (dobro inwestora, którego celem jest realizacja przedsięwzięcia lub planu). Rola zasady zrównoważonego rozwoju uwypukla się wtedy, gdy pojawiają się wątpliwości, co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków i sposobu ich realizacji na tle przeciwstawnych interesów. Wówczas przyjmuje się, że należy posłkować się tą zasadą. Ramy prawne rozwoju gospodarczo-inwestycyjnego na obszarze chronionym Natura 2000 może wyznaczać właśnie zasada zrównoważonego rozwoju. Zasada ta jest postrzegana jako element (działanie, koncepcja), umożliwiający równowagę między czynnikiem środowiskowym a rozwojem społeczno-gospodarczym terenu objętego formą ochrony przyrody Natura 2000.

Omawiane zasady: przezorności i zrównoważonego rozwoju nie mają tylko i wyłącznie znaczenia teoretycznego. Jak stwierdzono w literaturze, zasady te stanowią dla ustawodawcy ramy w jakich powinien poruszać się przy stanowieniu prawa. Natomiast sądy uzasadniając podjęte rozstrzygnięcia, nie tylko dokonują interpretacji przepisu stanowiącego podstawę prawną rozstrzygnięcia, lecz starają się osadzić go w szerszym kontekście zasad ochrony środowiska²¹⁸. Zasady te mogą ograniczać prawo własności. Wobec powyższego, zasady te mogą wpłynąć na finalne rozstrzygnięcie, warunkując wydanie decyzji wz pozytywnej bądź negatywnej w odniesieniu do realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000.

²¹⁸ A. Kosieradzka-Federczyk, *Realizacja zasad prewencji, przezorności i zanieczyszczający płaci w procesie inwestycyjnym* [w:] W. Federczyk, A. Fogel, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 19.

ROZDZIAŁ II

Granice dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000

2.1. Uwagi ogólne

Na podstawie rozważań podjętych w Rozdziale I ustalono, że dozwolona jest działalność człowieka na obszarach Natura 2000, w tym działalność inwestycyjna. W związku z tym niezbędne jest usystematyzowanie regulacji prawa UE oraz prawa polskiego w zakresie problematyki realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. Tak przyjęta struktura rozprawy umożliwi w dalszych rozdziałach dokonanie szczegółowej analizy determinantów materialnoprawnych wpływających na rozstrzygnięcia organów właściwych do ustalenia bądź odmowy ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000.

Celem rozdziału jest ustalenie granic dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 na podstawie decyzji wz. Celowi rozdziału podporządkowana jest dalsza jego struktura. Rozważania rozpoczęto od wskazania podstawy prawnej i wyjaśnienia pojęcia „przedsięwzięcie” na gruncie prawa UE oraz prawodawstwa krajowego. W rezultacie przyczyni się to do weryfikacji hipotezy zakładającej istnienie związku między oceną skutków realizacji potencjalnego przedsięwzięcia (wynik oceny oddziaływania na obszar Natura 2000) a realizacją przedsięwzięcia.

Zarówno prawodawca unijny, jak i krajowy w uregulowaniach oscylujących wokół problematyki przedsięwzięć realizowanych na obszarach Natura 2000 posługują się wieloma pojęciami niedookreślonymi. W rozdziale tym Autorka rozprawy dokona interpretacji pojęć takich jak: proces inwestycyjny, konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, rozwiązania alternatywne, spójność sieci Natura 2000, kompensacja przyrodnicza, ocena oddziaływania na obszar Natura 2000, odnosząc się do ich ujęcia w prawie UE oraz prawie polskim, orzecznictwie europejskim i orzecznictwie polskich sądów, jak również w oparciu o poglądy przedstawicieli doktryny. Dzięki temu możliwe będzie wskazanie w jaki sposób niejednolita interpretacja owych pojęć wpływa na rozstrzygnięcie organu ustalającego treść decyzji wz dla przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarach Natura 2000.

Wobec powyższego zasadna wydaje się weryfikacja stwierdzenia, czy w obecnie obowiązujących regulacjach prawnych zauważa się konieczność stworzenia jednolitego katalogu przedsięwzięć dopuszczalnych do realizacji w oparciu o decyzję wz na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

Warto także zasygnalizować, że w dalszych rozważaniach Autorka rozprawy posługuje się pojęciem przedsięwzięcie i inwestycja zamiennie, taktując te słowa jako synonimy.

2.2. Pojęcie przedsięwzięcia realizowanego na obszarach Natura 2000 oraz reżim prawny według prawa Unii Europejskiej

Dalsze rozważania nad materią dotyczącą realizacji przedsięwzięć na obszarze prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 należy rozpocząć od wyjaśnienia jakie przedsięwzięcia lub plany mogą być realizowane na obszarze objętym taką ochroną przyrody.

W prawie Unii Europejskiej istnieją akty prawne regulujące problematykę realizacji przedsięwzięć i ich oddziaływania na środowisko. Na wstępie warto dodać, że dyrektywy te stanowią zalecenia wdrożenia – zawartych w nich ustaleń – do prawa krajowego. Aktami tymi są:

- 1) dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa lub habitatowa),
- 2) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko (*Strategic Environmental Assessments – SEA*)²¹⁹,
- 3) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia), oraz
- 4) dyrektywa Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (*Environmental Impact Assessment – EIA*)²²⁰. Dyrektywa ta została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r.²²¹.

Elementem wspólnym wymienionych dyrektyw jest powiązanie dwóch składowych – przedsięwzięcia i środowiska, których punktem stycznym jest badanie oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko w związku z jego realizacją. Wspomniane badanie nosi nazwę ocena oddziaływania na środowisko (oos), przez którą – ogólnie rzecz ujmując – należy rozumieć procedurę określającą wpływ realizacji planowanego przedsięwzięcia, planu

²¹⁹ Dz. Urz. UE 15, t. 6, s. 157, dalej jako: „SEA”.

²²⁰ Dz. Urz. UE. L 2012, Nr 26, s. 1, dalej jako: „EIA”.

²²¹ Dz. U. UE. L. 2014, Nr 124, s. 1.

bądź programu na ogół elementów przyrodniczych. Szczegółową definicję oceny oddziaływania na środowisko zawarto w art. 1 ust. 2 lit g dyrektywy EIA²²².

W dyrektywie ptasiej, podobnie jak w dyrektywie siedliskowej, prawodawca nie zawarł definicji pojęcia przedsięwzięcia, lecz zawarł je w EIA. W przepisach dyrektywy siedliskowej wyróżniono dwie kategorie przedsięwzięć. Pierwsza z nich dotyczy przedsięwzięć lub planów związanych bezpośrednio lub pośrednio z zagospodarowaniem terenu, które mogą oddziaływać na ten teren w istotny sposób. Wówczas wymagane jest przeprowadzenie procedury o osłabienie obszaru objętego ochroną z uwzględnieniem założeń ochrony, z uwagi na które obszar ten został wyznaczony. Po dokonaniu procedury oceny oraz mając na uwadze jej wynik, właściwe władze państw członkowskich mogą wyrazić zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa (art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej).

Drugą kategorię przedsięwzięć stanowią przedsięwzięcia lub plany, które negatywnie oddziałują na dany obszar chroniony. Otóż mogą one zostać zrealizowane, o ile brak jest alternatywnych rozwiązań, występują powody zasadnicze wynikające z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, przy czym obligatoryjnie należy zastosować środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie powinno poinformować Komisję. Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego (art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej). Pojęcie „przedsięwzięcie” na gruncie dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG ma dużo szerszy zakres przedmiotowy niż w EIA i tak też jest interpretowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości²²³.

²²² Procedura oceny oddziaływania na środowisko, w myśl przepisu art. 1 ust. 2 lit. g dyrektywy EIA obejmuje 1 – przygotowanie przez wykonawcę raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (art. 5 ust. 1 i 2), 2 – przeprowadzenie konsultacji społecznych (art. 6 i 7); 3 – przeanalizowanie przez właściwy organ informacji przedstawionych w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko oraz, w razie konieczności, wszelkich dodatkowych informacji przedstawionych przez wykonawcę; 4 – uzasadnioną konkluzję właściwego organu na temat znaczącego wpływu przedsięwzięcia na środowisko, uwzględniającą wyniki analizy raportu oraz – w stosownych przypadkach – dodatkową analizę przeprowadzoną przez ten organ, 5 – włączenie uzasadnionej konkluzji właściwego organu do decyzji o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 5 ust. 3, a także wszelkich istotnych informacji uzyskanych w drodze konsultacji na podstawie art. 6 i 7.

²²³ Wyrok ETS z 7 września 2004 r., C-127/02, LEX nr 210685.

Dyrektywa SEA również nie zawiera definicji pojęcia przedsięwzięcie, gdyż przedmiotem regulacji w niej zawartych są przede wszystkim plany i programy, a nie przedsięwzięcia. Dyrektywa ta zaleca dokonywanie oceny planów i programów, które potencjalnie mogą powodować znaczący wpływ na środowisko (art. 1 dyrektywy SEA). Z uwagi na to, że dyrektywa SEA swym zakresem odnosi się do oceny wpływu na środowisko planów i programów, pominięcie należy jej analizę w kontekście celów tej dysertacji.

Pojęcie „przedsięwzięcie” zostało użyte w Dyrektywie Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko²²⁴. Z dyrektywy tej wynikało, że przedsięwzięciem może być wykonanie prac budowlanych, instalacji lub układów oraz inne wkroczenie w otoczenie przyrodnicze i krajobraz, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych, za wyjątkiem przedsięwzięć służących obronie narodowej. Dyrektywa ta rozróżniała dwie kategorie przedsięwzięć. Pierwsza z nich zawierała katalog przedsięwzięć, przed realizacją których obligatoryjnie należało przeprowadzić ocenę oddziaływania (Załącznik nr I do dyrektywy Rady 85/337/EWG). Natomiast do drugiej grupy przedsięwzięć to państwa członkowskie miały możliwość ustalenia kryteriów, progów lub indywidualnych wymogów w zakresie oceny oddziaływania (Załącznik nr II dyrektywy Rady 85/337/EWG). Dyrektywa 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. została skonsolidowana i przyjęła formę dyrektywy 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (dalej jako: „dyrektywa EIA”). Z artykułu 1 ust. 1 tej dyrektywy wynika, że przepisy w niej zawarte stosuje się do oceny skutków środowiskowych wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne, które mogą powodować znaczące skutki w środowisku.

Skonsolidowana dyrektywa EIA zawiera definicję pojęcia „przedsięwzięcie”. Z art. 1 ust. 2 lit. a tej dyrektywy wynika, że przedsięwzięcie może oznaczać wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów, oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Przy czym zaznaczyć należy, iż definicję tę stosuje się na potrzeby wskazanej dyrektywy. W porównaniu do definicji zawartej w dyrektywie 85/337/EWG, w nowej definicji wykreślono sformułowanie „za wyjątkiem przedsięwzięć służących obronie narodowej”. Prawodawca posłużył się pojęciem „zezwolenie na inwestycję”, które to oznacza decyzję właściwego organu lub organów,

²²⁴ Dz. Urz. UE L 175/1985, s. 40.

na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonania przedsięwzięcia (art. 1 ust. 2 pkt c dyrektywy EIA).

Przepisy prawne dyrektywy EIA mogą mieć zastosowanie do oceny skutków środowiskowych, o charakterze znaczącym, wywieranych przez przedsięwzięcia publiczne i prywatne. Dyrektywa EIA zawiera zalecenie trybu przeprowadzania ooś. Dyrektywa w załącznikach określa katalog przedsięwzięć, przed realizacją których wymagana jest procedura ooś. W Załączniku I wymienione są przedsięwzięcia, przed realizacją których obligatoryjnie jest przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy EIA (rozstrzygnięcie *a priori*). Natomiast Załącznik II zawiera wykaz przedsięwzięć, przed realizacją których organ wydający zezwolenie na jego realizację dokonuje kwalifikacji o konieczności przeprowadzenia procedury oceny oddziaływania na środowisko (tzw. *screening*). Wówczas podstawę prawną przeprowadzenia tej procedury stanowi art. 4 ust. 2 dyrektywy EIA (rozstrzygnięcie *a posteriori* na skutek *screeningu*). Przedsięwzięcia zamieszczone w Załączniku II zostały dodatkowo podzielone na podkategorie: rolnictwo, leśnictwo i akwakultura, przemysł wydobywczy, przemysł energetyczny, produkcja i przetwarzanie metali, przemysł mineralny, przemysł chemiczny (przedsięwzięcia niewymienione w Załączniku I), przemysł spożywczy, przemysł tekstylny, skórzany, drzewny i papierniczy, przemysł gumowy, przedsięwzięcia infrastrukturalne, inne przedsięwzięcia, turystyka i odpoczynek. W odniesieniu do przedsięwzięć z art. 4 ust. 2, dyrektywa EIA określa również kryteria pozwalające organowi zdecydować o konieczności przeprowadzenia ooś (Załącznik III dyrektywy EIA).

Z przepisów dyrektywy EIA nie wynika odrębny katalog przedsięwzięć, które mogłyby oddziaływać na obszary Natura 2000. Wobec tego przyjęć należy, iż przedsięwzięcia wymienione w Załącznikach I i II mogą oddziaływać na cele, z uwagi na które wyznaczono obszar Natura 2000.

Przepisy prawne dyrektywy EIA zostały przetransponowane do polskiego porządku prawnego do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²²⁵.

Na podstawie wspomnianych dyrektyw oraz w odniesieniu do przedsięwzięć realizowanych na obszarach Natura 2000 wyróżnić można następujące rodzaje przedsięwzięć:

²²⁵ Dz. U. z 2019 r., poz. 1839.

- 1) wymienione w załączniku I Dyrektywy Rady 2011/92/UE, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (wymagające przeprowadzenia oś w związku z art. 4 ust. 1 Dyrektywy EIA, rozstrzygnięcie *a priori*);
- 2) wymienione w załączniku I Dyrektywy Rady 2011/92/UE, które nie będą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (wymagające przeprowadzenia oś w związku z art. 4 ust. 1 Dyrektywy EIA, rozstrzygnięcie *a priori*);
- 3) wymienione w załączniku II Dyrektywy Rady 2011/92/UE, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (wymagające przeprowadzenia oś w związku z art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej oraz w związku z art. 4 ust. 2 Dyrektywy EIA, rozstrzygnięcie *a posteriori* w wyniku *screeningu*);
- 4) wymienione w załączniku II Dyrektywy Rady 2011/92/UE, które nie będą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (mogące wymagać przeprowadzenia oś w związku z art. 4 ust. 2 Dyrektywy EIA, rozstrzygnięcie *a posteriori* w wyniku *screeningu*);
- 5) niewymienione w załącznikach I lub II Dyrektywy Rady 2011/92/UE, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 (wymagające przeprowadzenia oś w związku z art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej, rozstrzygnięcie *a posteriori* w wyniku *screeningu*).

Przepisy prawne zawarte we wskazanych dyrektywach nie zabraniają podejmowania jakiegokolwiek działalności przez człowieka – w tym działalności inwestycyjnej – na obszarach Natura 2000. W artykule 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej zawarty jest jedynie wymóg dokonania odpowiedniej oceny skutków planu lub przedsięwzięcia niezwiązanego bezpośrednio albo niezbędnego dla zarządzania tym terenem jako obszarem specjalnej ochrony, jeżeli istnieje prawdopodobieństwo lub ryzyko, że plan lub przedsięwzięcie mogą oddziaływać na dany teren w sposób istotny. Z analizy tego przepisu wynika, że zanim zostanie wydane zezwolenie na realizację danego planu lub przedsięwzięcia, każdorazowo powinna być dokonana ocena ich wpływu na cele ochrony ustanowionej na danym terenie. Jak podkreślił TSUE, właściwe władze krajowe mogą udzielić zezwolenia na działalność prowadzoną na danym obszarze chronionym jedynie wówczas, gdy uzyskają pewność, że nie będzie ona miała negatywnych skutków dla całości tego terenu. Ma to miejsce wówczas, gdy z naukowego punktu widzenia nie ma racjonalnych wątpliwości, co do braku wystąpienia takich

skutków²²⁶. Kwestia naukowej pewności rozstrzygana była w Podrozdziale 1.4.1. *Zasada przezorności a realizacja przedsięwzięć na obszarze Natura 2000*.

Przepis prawny zawarty w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewiduje procedurę oceny, która za pomocą uprzedniego badania ma zapewnić, aby zezwolenia na plan lub przedsięwzięcie, które nie są bezpośrednio związane z zagospodarowaniem terenu lub do niego konieczne, ale które mogą w istotny sposób na ten teren oddziaływać, udzielano jedynie wówczas, gdy ten plan lub przedsięwzięcie nie wpłyną niekorzystnie na integralność danego terenu²²⁷.

Z omawianego art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej wynika dwuetapowość procedury oceny. Pierwszy etap ma odnosić się do wymogu przeprowadzenia przez państwo członkowskie odpowiedniej oceny oddziaływania danego planu lub przedsięwzięcia na teren chroniony, w sytuacji, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że ów plan lub owo przedsięwzięcie może na ten teren w istotny sposób oddziaływać. Z kolei drugi etap następuje tuż po dokonaniu oceny, o której mowa wyżej, i ogranicza się do udzielenia zgody na realizację takiego planu lub przedsięwzięcia do sytuacji, w których spełniony jest warunek, że plan lub przedsięwzięcie nie wpłynie niekorzystnie na integralność danego terenu, z zastrzeżeniem uregulowań zawartych w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej²²⁸. Zdaniem TSUE, na gruncie prawa UE, ooś powinna być przeprowadzona przed odmową lub wyrażeniem zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia. Ocena oddziaływania wymagana w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej powinna, co do zasady, zostać dokonana z chwilą, gdy wszystkie skutki, jakie dane przedsięwzięcie może powodować na terenie chronionym, dają się w wystarczającym stopniu zidentyfikować²²⁹. W sytuacji, gdy skutków realizacji danego przedsięwzięcia nie da się ustalić i brak jest pewności naukowej, co do oddziaływania, to kierując się zasadą przezorności organ powinien wydać decyzję o odmowie zgody na realizację przedsięwzięcia.

Zwrócić uwagę należy na jeszcze jedną wątek. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 i potencjalnych przedsięwzięć niezlokalizowanych bezpośrednio na obszarze objętym tą formą ochrony przyrody, nie powinno się wykluczać stosowania przepisu z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. TSUE wskazał, że z brzmienia tego przepisu wynika mechanizmem ochrony każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na ten teren w istotny sposób oddziaływać. Oznacza to, że w odniesieniu do przedsięwzięć niezlokalizowanych bezpośrednio na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, kluczowe jest ustalenie

²²⁶ Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C - 148/04, LEX nr 354367.

²²⁷ Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., w sprawie C - 441/17, Legalis nr 1753466.

²²⁸ Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., w sprawie C - 164/17, Legalis nr 1811674.

²²⁹ Wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., w sprawie C - 411/17, Legalis nr 2194763.

skutków jakie może wywołać realizacja potencjalnego przedsięwzięcia na ten konkretny obszar chroniony. Ocena skutków przyjmuje wówczas formę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000²³⁰.

Od reguły zawartej w art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej przewidziano wyjątki. Art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej stanowi, że jeśli pomimo negatywnej oceny oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie może jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy. Wówczas państwo członkowskie obowiązane jest do zastosowania wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących państwo członkowskie ma poinformować Komisję Europejską.

W aktach prawnych UE brak jest definicji pojęć: „nadrzędny interes publiczny” (w tym interes społeczny lub gospodarczy), oraz „rozwiązania alternatywne”. Są to pojęcia niedookreślone, których znaczenie ustalane jest w oparciu o dotychczasowe orzecznictwo, poglądy doktryny oraz komunikaty i wytyczne organów UE. Istnienie pojęć niedookreślonych w treści przepisów prawnych powoduje trudność w określeniu ich jednoznacznego zakresu prawnego.

Niezbędnym etapem ustalenia, przez właściwy organ, czy przedsięwzięcie negatywnie oddziałujące na obszar Natura 2000 będzie możliwe do zrealizowania jest wykazanie istnienia nadrzędnego interesu publicznego o charakterze społecznym lub gospodarczym. Wprawdzie jak już wcześniej wspomniałam – w aktach prawa UE brak jest definicji tego pojęcia – jednak w drugim akapicie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej wskazano, że jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego. Wytyczne KE z 2007 r. stanowią, że znaczenie interesu publicznego, bez względu na to, czy jest on promowany przez organy publiczne, czy podmioty prywatne, może być ważne w stosunku do celów ochrony określonych w dyrektywie. Komisja Europejska wyjaśnia, że słowo „publiczny”, w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, nie oznacza, że mogą być zrealizowane przedsięwzięcia lub plany pochodzące wyłącznie pochodzące od podmiotów publicznych²³¹. Przedsięwzięcia prywatnych

²³⁰ Zob. Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie C - 142/16, Legalis nr 2194984.

²³¹ Wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r., s. 47.

inwestorów będą mogły być zrealizowane, o ile zostanie wykazane, że służą one wspomnianemu interesowi publicznemu.

Z konstrukcji przepisu prawnego zawartego w art. 6 ust. 4 wynika, że aby móc zrealizować na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcie lub plan powodujące negatywne oddziaływanie na ten obszar, to obligatoryjnie konieczne wymogi muszą przeważać nad znaczeniem celów ochrony obszaru, który ma podlegać oddziaływaniu danych inicjatyw. Co więcej, nie każdy nadrzędny interes ma charakter interesu publicznego społecznego lub publicznego gospodarczego, zwłaszcza w zestawieniu do celów ochrony przewidzianych dla danego obszaru Natura 2000. Komisja Europejska zwraca uwagę, że interes publiczny może być nadrzędny tylko, gdy jest interesem długofalowym. W ocenie KE, krótkoterminowe interesy, gospodarcze lub inne, które przyniosłyby społeczeństwu jedynie krótkotrwałe korzyści, nie są wystarczające, by przeważać nad długofalowymi interesami ochrony obszaru Natura 2000 zabezpieczonymi przepisami dyrektyw²³². Zdaniem TSUE interes – mogący zgodnie z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – uzasadniać wydanie takiego zezwolenia powinien być jednocześnie „publiczny” i „nadrzędny”. Oznacza, że jego waga powinna być na tyle duża by można było ją przeciwstawić celowi dyrektywy – tj. ochronie siedlisk przyrodniczych dzikiej fauny i flory²³³. Przy czym niezbędne jest spełnienie jednocześnie pozostałych wymogów z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

Najważniejsze konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego – w myśl przepisu z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej – stanowią zdrowie ludzkie, bezpieczeństwo publiczne i korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska. Jednak – podobnie jak określenie „konieczny wymóg nadrzędnego interesu publicznego” – te trzy kategorie nie zostały bezpośrednio zdefiniowane w obowiązującym prawie UE. Prawo wspólnotowe wymienia zdrowie ludzkie i bezpieczeństwo publiczne wśród powodów uzasadniających przyjęcie działań krajowych ograniczających swobodny przepływ towarów, pracowników, usług oraz prawa przedsiębiorczości. Co więcej, ochrona zdrowia ludzkiego jest jednym z fundamentalnych założeń polityki UE w dziedzinie ochrony środowiska. Tym samym, korzystne skutki o podstawowym znaczeniu dla środowiska stanowią kategorię, która musi zaliczać się do wspomnianych fundamentalnych założeń polityki w zakresie ochrony środowiska²³⁴. To na właściwym organie państwa członkowskiego spoczywa obowiązek weryfikacji, pod kątem prawnym,

²³² Ibidem.

²³³ Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2012 r., sygn. C - 182/10, LEX nr 1109358.

²³⁴ Wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r., s. 61.

zaistnienia wyżej wskazanych okoliczności, które przemawiałyby za wyrażeniem zgody na realizację przedsięwzięcia negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000.

A. Habuda stwierdził, że względy zdrowia człowieka, bezpieczeństwa publicznego i korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska zawsze umożliwiają realizację przedsięwzięcia mogącego negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, zarówno przy występowaniu gatunków bądź siedlisk priorytetowych, jak i bez nich. Zdaniem tego Autora, zawsze gdy wystąpią powody o charakterze zasadniczym, wynikającym z nadrzędnego interesu publicznego, możliwa jest realizacja przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000, przy czym w przypadku, gdy dotyczy to gatunków i siedlisk priorytetowych, niezbędne jest uzyskanie opinii KE²³⁵.

Jako przykład powoływania się państwa członkowskiego na wymogi zasadniczego interesu publicznego można podać sprawę polską dotyczącą wycinki drzew – zaatakowanych przez kornika drukarza – w Puszczy Białowieskiej²³⁶. Usunięcie drzew zaatakowanych przez wspomnianego szkodnika miało zapobiec rozprzestrzenianiu się go na inne drzewa, więc mogłoby potwierdzić proponowany wyżej przez A. Habudę argument o wywołaniu korzystnych dla środowiska skutków. Wycinka martwych drzew, zlokalizowanych przy szlakach komunikacyjnych, drogach, potwierdzałaby spełnienie warunku bezpieczeństwa publicznego i względów zdrowia człowieka. Jednak w ocenie TSUE działania aktywnej gospodarki leśnej, które polegają na usuwaniu i wycince znacznej liczby drzew na obszarze Natura 2000 mogą, ze względu na sam swój charakter, zagrażać trwałym naruszeniem ekologicznego charakteru tego obszaru, gdyż mogą prowadzić do zaniku bądź częściowego i nieodwracalnego zniszczenia chronionych siedlisk i gatunków występujących na tym obszarze²³⁷. W ocenie TSUE, organy państwa członkowskiego nie uzyskały pewności naukowej, co do możliwego negatywnego oddziaływania. Pewność naukową, co do braku niekorzystnego oddziaływania na integralność danego obszaru – w świetle orzecznictwa TSUE – powinna być stwierdzona już w momencie wydania decyzji zezwalającej na realizację przedsięwzięcia²³⁸. W tym względzie, działania aktywnej gospodarki leśnej, które prowadzą do zaniku części obszaru Natura 2000, nie mogą stanowić środków zapewniających ochronę tego obszaru w rozumieniu

²³⁵ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 176.

²³⁶ Problematyka sporu KE z Polską w sprawie wycinki drzew- zaatakowanych przez kornika drukarza – w Puszczy Białowieskiej nie będzie oceniana co do zasadności. Jednak warto przypomnieć, że konflikt ten zaostriżył się, gdy ówczesny Minister Środowiska- Jan Szyszko- zatwierdził Aneks Planu Urządzenia Lasu sporządzony na lata 2012-2021 zatwierdzony Decyzją Ministra Środowiska (Znak DLP-I.611.16.2016 z dnia 25 marca 2016 r.).

²³⁷ Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., C- 441/17, LEX nr 2476521.

²³⁸ Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r., C - 142/16, LEX nr 2276252.

art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej. W ocenie KE – strony skarżącej – uchybiono tu art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej. W wyroku tym powołano się bezpośrednio na zasadę przezorności (ostrożności) oraz stwierdzono, że brak jest obowiązku do udowodnienia związku przyczynowego między rozpatrywanymi działaniami aktywnej gospodarki leśnej i naruszeniem integralności tych siedlisk i gatunków, lecz wystarczy, że wykaże się istnienie prawdopodobieństwa lub ryzyka, że działania te spowodują takie naruszenie.

Kolejne obligatoryjne kryterium realizacji przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 odnosi się do wykazania braku rozwiązań alternatywnych. Prawodawca unijny nie wskazał w żadnym z aktów prawnych jakie cechy powinny mieć rozwiązania, aby miały przymiot alternatywnych. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie pojęcia „rozwiązania alternatywne”, można stwierdzić, że przedsięwzięciem alternatywnym jest przedsięwzięcie inne niż te poddawane analizie.

Jak stanowi Zawiadomienie Komisji Europejskiej do art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, to na właściwych organach państw członkowskich ciąży obowiązek zapewnienia szczególnej analizy każdego z proponowanych rozwiązań alternatywnych. KE zaleca także, aby dokonując tej oceny precyzyjnie odnosić się do gatunków i siedlisk, dla których wyznaczono dany obszar Natura 2000, oraz do założeń ochrony tego terenu²³⁹. W zawiadomieniu z 2018 r. KE mówiąc o rozwiązaniach alternatywnych używa liczby mnogiej, co daje podstawę do twierdzenia, że rozwiązań alternatywnych może być więcej niż jedno.

Z kolei, zgodnie Wytycznymi KE z 2007 r., właściwe organy państw członkowskich powinny zbadać możliwość zastosowania rozwiązań alternatywnych, które w większym stopniu zapewnią spójność danego obszaru. Istotne jest tu – w ocenie KE – wykazanie potrzeby realizacji danego planu lub przedsięwzięcia, w oparciu o kryterium nadrzędnego interesu publicznego, oraz przeanalizowaniu wszystkich wykonalnych alternatyw, w szczególności pod względem skutków ich realizacji w odniesieniu do celów ochrony obszaru Natura 2000, integralności obszaru i ich wkładu w ogólną spójność sieci Natura 2000²⁴⁰. Jeśli z przeprowadzonej w trybie art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika znaczące negatywne oddziaływanie wówczas należy rozważyć gruntowną korektę i/lub wycofanie proponowanego planu lub przedsięwzięcia.

W związku z realizacją przedsięwzięcia negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000, oprócz wymogu nadrzędnego interesu publicznego o charakterze społecznym

²³⁹ Zawiadomienie Komisji Europejskiej „Zarządzanie obszarami Natura 2000 Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_pl.pdf, data wejścia: 09.03.2021 r., s. 63.

²⁴⁰ Wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r., s. 46

lub gospodarczym, braku rozwiązań alternatywnych, istotna jest konieczność zastosowania wszelkich środków kompensujących do zapewnienia ochrony ogólnej spójności sieci Natura 2000 (art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej). Wydaje się, że prawodawca unijny posługując się zwrotem „wszelkich środków kompensujących” chciał podkreślić szczególną rolę jaką pełnią obszary Natura 2000, uwypuklając przysługującą im ochronę. Takie określenia może także wskazywać, że właściwe organy państw członkowskich powinny rozważyć wszystkie możliwe do zastosowania środki kompensujące.

Z wytycznych KE z 2007 r. wynika, że znaczenie obszaru dla spójności sieci jest funkcją celów ochrony obszaru, liczby i statusu siedlisk i gatunków rozpoznanych na danym obszarze, jak również roli, jaką odgrywa obszar w zagwarantowaniu odpowiedniego rozmieszczenia geograficznego w stosunku do zasięgu danych gatunków i siedlisk. Spójność sieci powstaje z chwilą jej utworzenia, zaś przepis zawarty w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej precyzuje, że spójność sieci Natura 2000 wymaga ochrony²⁴¹. W mojej ocenie elementy wymienione jako składowe spójności są ściśle ze sobą powiązane. Takie rozumienie słowa „spójność” koreluje z definicją zawartą w Słowniku Języka Polskiego, który definiuje „spójność” jako ścisłą łączność, zwartość²⁴².

Definicję spójności sieci Natura 2000 przedstawił M. Maciantowicz w Internetowej Encyklopedii Leśnej. Zdaniem tego Autora, spójność sieci obszarów Natura 2000 oznacza kompletność zasobów przyrodniczych w sieci i zachowanie powiązań funkcjonalnych między poszczególnymi elementami sieci (czyli obszarami Natura 2000 – przyp. I.R.-K.) na poziomie regionu biogeograficznego w danym kraju, gwarantujących utrzymanie we właściwym stanie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków. Spójność odnosi się do powiązań pomiędzy obszarami Natura 2000, a więc do korytarzy ekologicznych warunkujących ciągłość przestrzenną tego systemu. W ocenie spójności uwzględnia się: kryteria reprezentatywności i liczebności, występowanie względem zasięgu, fragmentację przestrzeni, ocenę właściwego stanu ochrony na podstawie krajowego monitoringu przyrodniczego²⁴³. Zaprezentowany pogląd również ukazuje spójność jako wzajemne powiązanie wielu elementów, co potwierdzają Wytyczne KE z 2007 r.²⁴⁴.

²⁴¹ Wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r., s. 52.

²⁴² Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87.html>, data wejścia: 25.02.2020 r.

²⁴³ Oficjalna strona internetowa Encyklopedii Leśnej, dostęp: <https://www.encyklopedialesna.pl/haslo/spojnosc-sieci-natura-2000/>, data wejścia: 25.02.2020 r.

²⁴⁴ Oficjalne wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r. dotyczące art. 6.4 Dyrektywy Siedliskowej dotyczące pojęć: rozwiązania alternatywne, konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, działania kompensacyjne, ogólna spójność, opinia komisji - jest to poprawiona wersja rozdziału 5 wytycznych *Managing Natura 2000 sites*.

Komisja Europejska wskazuje również, że kompensacja powinna uwzględniać rolę jaką odgrywa dany obszar Natura 2000, na którym zamierza być zrealizowane przedsięwzięcie, w danym regionie biogeograficznym (w odniesieniu do dyrektywy siedliskowej)²⁴⁵. Mając na uwadze przepisy prawne zawarte w dyrektywie ptasiej prawidłowym będzie założenie, że ogólna spójność sieci jest zapewniona jeśli kompensacja ma na celu odtworzenie tych walorów, ze względu na które obszar został objęty ochroną zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy ptasiej.

Jak zaleca KE, w celu zapewnienia ogólnej spójności sieci Natura 2000 środki kompensujące zaproponowane dla danego przedsięwzięcia powinny zatem:

- a) odnosić się, w porównywalnych proporcjach, do siedlisk i gatunków (uwzględniając ich liczebność), na które ma ono negatywny wpływ;
- b) zapewnić funkcje porównywalne do tych, które uzasadniały kryteria wyboru oryginalnego obszaru, w szczególności dotyczące odpowiedniego rozmieszczenia geograficznego. Nie wystarczy zatem, aby środki kompensujące dotyczyły tego samego regionu biogeograficznego w tym samym państwie członkowskim. Odległość między oryginalnym obszarem a miejscem zastosowania środków kompensujących nie ma istotnego znaczenia, pod warunkiem że nie narusza funkcjonalności obszaru, jego roli w regionie biogeograficznym i powodów, dla których został on wybrany do sieci Natura 2000²⁴⁶.

W procedurze zezwalającej na realizację planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000, właściwe organy administracji powinny badać, w sposób konkretny i indywidualny, stopień oddziaływania tego przedsięwzięcia, odnosząc się do celów ochrony konkretnego obszaru Natura 2000. Analizując treść art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej stwierdzić należy, że w przypadku ustalenia negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 przesłanki: koniecznych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego (w tym społecznego lub gospodarczego), braku rozwiązań alternatywnych oraz przyjętych środkach kompensujących muszą być spełnione łącznie. Praktycznym problemem w stosowaniu tych przepisów jest wydanie rozstrzygnięcia o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia z pominięciem analizy którejkolwiek z wymienionych przesłanek. Bez wątplenia sytuacja taka powoduje naruszenie zasad postępowania i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wydanego rozstrzygnięcia z uwagi na rażące naruszenie prawa.

Dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_pl.pdf, data wejścia: 19.04.2020 r., dalej jako: „Wytyczne KE z 2007 r.”

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ Ibidem.

2.3. Pojęcie przedsięwzięcia realizowanego na obszarach Natura 2000 oraz reżim prawny na gruncie prawa polskiego

Dalsze rozważania dotyczą ustalenia podstawy prawnej i definicji pojęcia „przedsięwzięcie” na gruncie prawa polskiego oraz wyznaczenia ram prawnych ograniczeń realizacji przedsięwzięć realizowanych na podstawie wz na obszarze Natura 2000 (tj. określenie tzw. reżimów prawnych).

Regulacje prawne dotyczące ograniczeń w związku z występowaniem obszarów Natura 2000 podzielić można na dwie kategorie:

- 1) akty prawne dotyczące tworzenia, funkcjonowania obszarów Natura 2000 oraz tworzenia planów ochrony i planu zadań ochronnych;
- 2) akty prawne dotyczące gospodarowania na obszarach Natura 2000.

Do pierwszej grupy aktów prawnych zalicza się:

- 1) ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. Do obszarów Natura 2000 bezpośrednio odnoszą się artykuły: 6, 25–39, 112, 127, z których to wynikają: zasady ustanawiania obszarów Natura 2000 oraz przygotowywania planów ochrony i planów zadań ochronnych tych obszarów, a także zasady gospodarowania na tych obszarach, zasady ochrony i monitoringu, zasady nadzoru nad obszarami oraz normy prawnokarne odpowiedzialności za naruszanie zakazów obowiązujących w obrębie obszarów Natura 2000;
- 2) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000²⁴⁷;
- 3) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków²⁴⁸;
- 4) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000²⁴⁹;
- 5) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000²⁵⁰;

²⁴⁷ t.j. Dz. U. z 2014 r. poz.1713.

²⁴⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 25 poz. 133.

²⁴⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 64 poz. 401.

²⁵⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 34 poz. 186.

- 6) rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych sposobów i form składania informacji o kompensacji przyrodniczej²⁵¹.

Do drugiej grupy zalicza się następujące akty prawne:

- 1) ustawę z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, regulującą kwestie oceny potencjalnego oddziaływania rozwiązań zapisanych w projekcie dokumentu strategicznego lub oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 – czyli tzw. oceny habitatowej, a także kwestie udziału społeczeństwa w tworzeniu projektów planów zadań ochronnych i projektów planów ochrony dla obszaru Natura 2000;
- 2) ustawę z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie²⁵², której przepisy w zakresie zapobiegania i naprawy szkód w środowisku stosuje się m.in. do szkód spowodowanych przez podmioty korzystające ze środowiska, jeżeli dotyczą one gatunków chronionych lub chronionych siedlisk przyrodniczych, w ramach obszarów Natura 2000, jeżeli szkody powstały w wyniku działalności i zawinienia podmiotu korzystającego ze środowiska.

Z uwagi na procedurę wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000 kluczowymi aktami prawnymi, z których wynikają bezpośrednio ograniczenia inwestycyjne będą przepisy:

- 1) art. 25 – 39 u.o.p. (w szczególności przepisy z art. 33 i 34),
- 2) art. 96 – 103 u.o.o.ś. (dot. oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000).

Na wstępie zaznaczyć należy, iż w prawie ochrony środowiska wyróżnia się zasadniczo dwa rodzaje przedsięwzięć, tj. przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko i pozostałe przedsięwzięcia. Przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko dzielą się na: przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Odrębną kategorię przedsięwzięć stanowią przedsięwzięcia liniowe dotyczące, np. dróg, linii kolejowych, linii elektroenergetycznych, linii przesyłowych ropy naftowej czy gazu ziemnego (art. 73 ust. 2 p.o.ś, art. 15 ust.4 i 9 u.o.p., art. 83d ust. 5 u.o.p., art. 66 ust. 2b u.o.o.ś, art. 77 ust. 1 pkt 1a i 1b u.o.o.ś.).

²⁵¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 64 poz. 402.

²⁵² t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1862.

W ustawie o ochronie przyrody nie zdefiniowano pojęcia „przedsięwzięcie”. Jednak ustawodawca zawarł taką definicję w art. 3 pkt 13 u.o.o.ś. Zgodnie z tym przepisem „przedsięwzięcie” to zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko, polegająca na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, także jeśli są one realizowane przez różne podmioty. Podkreślić należy, iż pojęcie „przedsięwzięcia” zdefiniowane było uprzednio w art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo ochrony środowiska²⁵³, zgodnie z którym przez przedsięwzięcie, rozumiano zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin, wymagającą decyzji, o której mowa w art. 46 ust. 4 pkt 2-9 p.o.ś., lub zgłoszenia z art. 46 ust. 4a tejże ustawy. Jednakże określenie „zamierzenie budowlane” nie zostało zdefiniowane ani w komentowanej ustawie, ani w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁵⁴, pomimo że jest istotnym pojęciem, które w prawie budowlanym pojawia się już w samej konstrukcji zasady swobody budowlanej (art. 4 p.b.). Zaprezentowana definicja przedsięwzięcia w u.o.o.ś. różni się od definicji przedsięwzięcia zamieszczonej w dyrektywie EIA (dla przypomnienia – art. 1 ust 2 lit. a dyrektywy EIA). Określenie użyte w dyrektywie EIA – „wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów oraz inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie” – zastąpiono w u.o.o.ś. zwrotem „zamierzenie budowlane lub inna ingerencja w środowisko”. W u.o.o.ś. doprecyzowano, że inna ingerencja w środowisko polega na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu. Pojęcie przedsięwzięcia w znaczeniu zaproponowanym w dyrektywie EIA jest szersze.

Elementem podobnym tych definicji jest to, że nazywają one wydobywanie kopalin przedsięwzięciem. Obie definicje zawierają w swej treści pojęcia niedookreślone. Może to stanowić praktyczny problem ustalenia, czy dane przedsięwzięcie mieści się w zakresie proponowanym przez wspomnianą ustawę lub dyrektywę, dlatego też istotną rolę odgrywa tu orzecznictwo.

Mimo, iż w obowiązujących aktach prawnych nie zawarto definicji pojęcia „przedsięwzięcie realizowane na obszarze Natura 2000”, to na gruncie omówionych już przepisów prawnych u.o.p. oraz u.o.o.ś. – dotyczących pojęcia „przedsięwzięcie” – można ustalić znaczenie

²⁵³ t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150.

²⁵⁴ t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej jako: „p.b.”.

tego sformułowania. W mojej opinii ustawodawca celowo nie definiuje sformułowania „przedsięwzięcie realizowane na obszarze Natura 2000”, gdyż istotne nie jest miejsce realizacji takiego przedsięwzięcia, lecz jego oddziaływanie na ów obszar.

Analizując przepisy prawne u.o.p. oraz u.o.o.ś. zauważyłam, że stosując kryterium odniesienia do prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, przedsięwzięcia można podzielić na:

- 1) przedsięwzięcia zlokalizowane bezpośrednio na obszarze Natura 2000,
- 2) przedsięwzięcia zlokalizowane poza obszarem Natura 2000, lecz oddziałujące w sposób znaczący lub potencjalny na cele ochrony, z uwagi na które ustanowiono dany obszar Natura 2000.

Mając na uwadze powyższe oraz kryterium oddziaływania na przedmiot ochrony, przedsięwzięcia można podzielić na trzy grupy:

- 1) przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000,
- 2) przedsięwzięcia mogące potencjalnie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, oraz
- 3) pozostałe przedsięwzięcia, które nie oddziałują ani znacząco, ani potencjalnie negatywnie na obszar Natura 2000.

Ustalenie znaczenia pojęcia „przedsięwzięcie realizowane na obszarze Natura 2000” możliwe jest poprzez wskazanie jakich działań nie wolno czynić na tych obszarach. Zastosowano tu konstrukcję definicji negatywnej. W ustawie o ochronie przyrody – a dokładniej w art. 33 i 34 – ustawodawca wskazuje na zakazy i wyjątki odnoszące się do realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000.

W myśl art. 33 ust. 1 u.o.p. zabronione jest podejmowanie działań mogących osobno lub w połączeniu z innymi działaniami znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych²⁵⁵ lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

²⁵⁵ Wg definicji legalnej zawartej w art. 3 pkt 17 u.o.p. siedlisko przyrodnicze to obszar lądowy lub wodny, półnaturalny lub antropogeniczny, wyodrębniony w oparciu o cechy geograficzne, abiotyczne i biotyczne.

Użyty w tym przepisie zwrot „w szczególności” świadczy o otwartym katalogu działań niedozwolonych na obszarach Natura 2000. Wspomniany w art. 33 ust. 1 u.o.p zwrot „działanie” należy rozumieć także jako „przedsięwzięcie”. W orzecnictwie wskazano, że pojęcia „działanie”, czy też „przedsięwzięcie”, o jakich mowa w art. 33 i art. 34 u.o.p. wyklądać należy szeroko i w połączeniu z innymi zamierzeniami dotyczącymi danego obszaru podlegającego ochronie²⁵⁶. Podobne stanowisko wyraził także K. Gruszecki. Zgodzić należy się z tym Autorem, że wątpliwości stwarza ustalenie, które z przedsięwzięć może wywrzeć wpływ na obszary Natura 2000²⁵⁷. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w omówionych wcześniej dyrektywach i orzecnictwie.

Przepis art. 33 ust. 1 u.o.p. stosuje się odpowiednio do proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, znajdujących się na liście, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., tj. projekt listy obszarów Natura 2000, do czasu zatwierdzenia przez KE jako obszary mające znaczenie dla Wspólnoty i wyznaczenia ich jako specjalne obszary ochrony siedlisk.

Z regulacji zawartej w art. 33 ust. 3 u.o.p. wynika, że projekty polityk, strategii, planów i programów oraz zmian do takich dokumentów a także planowane przedsięwzięcia, które mogą znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a które nie są bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub obszarów, o których mowa w art. 33 ust. 2 u.o.p., lub nie wynikają z tej ochrony, wymagają przeprowadzenia ooś.

Artykuł 33 u.o.p. stanowi implementację przepisów art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy siedliskowej²⁵⁸. Wydaje się, że zakres wskazanych przepisów dyrektywy jest szerszy. Przepis

²⁵⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., IV SA/Po 530/15, LEX nr 1977381; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2014 r., II SA/Po 1267/13, LEX nr 1542227; Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2019 r., II OSK 3316/17, LEX nr 2783361.

²⁵⁷ K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 36.

²⁵⁸ Zob. **art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej** stanowi, że państwa członkowskie podejmują odpowiednie działania w celu uniknięcia na specjalnych obszarach ochrony pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokożenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary, o ile to niepokożenie może mieć znaczenie w stosunku do celów niniejszej dyrektywy.

Zob. **art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej** brzmi: każdy plan lub przedsięwzięcie, które nie jest bezpośrednio związane lub konieczne do zagospodarowania terenu, ale które może na nie w istotny sposób oddziaływać, zarówno oddzielnie, jak i w połączeniu z innymi planami lub przedsięwzięciami, podlega odpowiedniej ocenie jego skutków dla danego terenu z punktu widzenia założeń jego ochrony. W świetle wniosków wynikających z tej oceny oraz bez uszczerbku dla przepisów ust. 4 właściwe władze krajowe wyrażają zgodę na ten plan lub przedsięwzięcie dopiero po upewnieniu się, że nie wpłynie on niekorzystnie na dany teren oraz, w stosownych przypadkach, po uzyskaniu opinii całego społeczeństwa.

Zob. **art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej** stanowi: jeśli pomimo negatywnej oceny skutków dla danego terenu oraz braku rozwiązań alternatywnych, plan lub przedsięwzięcie musi jednak zostać zrealizowane z powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, w tym interesów mających charakter społeczny lub gospodarczy, Państwo Członkowskie stosuje wszelkie środki kompensujące konieczne do zapewnienia ochrony ogólnej spójności Natury 2000. O przyjętych środkach kompensujących Państwo Członkowskie informuje Komisję.

z art. 6 ust. 2 tej dyrektywy odnosi się do „odpowiednich działań”, zaś w art. 33 ust.1 u.o.p.–mowa o działaniach jedynie znacząco negatywnie oddziałujących na cele ochrony obszaru Natura 2000. Wytyczne KE wskazują, że art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej należy interpretować jako wymóg podjęcia przez państwo członkowskie odpowiednich działań, mających na celu zapewnienie, aby nie nastąpiło pogorszenie stanu danego siedliska lub znaczące niepokojenie gatunków. Zdaniem KE, wymaga to unikania zarówno pogorszenia stanu spowodowanego przez człowieka, jak i przewidywanego naturalnego pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków. Zakres art. 6 ust. 2 dyrektywy siedliskowej jest szerszy niż zakres art. 6 ust. 3 i 4 dyrektywy siedliskowej, które obowiązują jedynie w przypadku nowych planów i przedsięwzięć. Ma on również zastosowanie w przypadku wykonywania wszelkiej obecnej działalności, tj. rolnictwo, działalność połowowa czy gospodarka wodna, które mogą nie wchodzić w zakres art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej²⁵⁹. Obowiązek zapobiegania (trwałemu) pogarszaniu stanu ochrony dotyczy wszelkich pogorszeń, a nie tylko „znaczących”²⁶⁰. Natomiast, jak stanowi Zawiadomienie KE, obowiązek zapobiegania zakłóceniom dotyczy tych zakłóceń, które miałyby znaczenie z punktu widzenia celu ochrony obszaru (tj. dotyczy tylko zakłóceń „znaczących”). Obowiązek zapobiegania pogorszeniom istnieje, zanim te pogorszenia się rzeczywiście pojawią. Z tego powodu niedopuszczalne jest zwlekanie z podjęciem działań zapobiegawczych i oczekiwanie aż pogorszenie nastąpi²⁶¹. Analizowany przepis z art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej stanowi o wspomnianym wielokrotnie upewnieniu się, co do niekorzystnego wpływu danego przedsięwzięcia na cele ochrony tego obszaru. W przepisie z art. 33 u.o.p. brak jest odniesienia do tej kwestii. W treści art. 6 ust. 3 dyrektywy siedliskowej mowa jest także o uzyskaniu opinii całego społeczeństwa, w wyjątkowych przypadkach, co nie znajduje odzwierciedlenia w przepisie art. 33 u.o.p. Stanowi to potwierdzenie tezy, że dyrektywy wymagają więcej.

Zgodzić się należy z poglądem zaprezentowanym przez K. Gruszeckiego, że z postanowień zawartych w art. 33 u.o.p. wynika jednoznacznie, iż obowiązującą zasadą jest zakaz takiej ingerencji w środowisko, która w sposób znacząco negatywny mogłaby oddziaływać

Jeżeli dany teren obejmuje typ siedliska przyrodniczego i/lub jest zamieszkały przez gatunek o znaczeniu priorytetowym, jedyne względy, na które można się powołać, to względy odnoszące się do zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa publicznego, korzystnych skutków o podstawowym znaczeniu dla środowiska lub, po wyrażeniu opinii przez Komisję, innych powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego.

²⁵⁹ Zawiadomienie Komisji, pt. „Zarządzanie obszarami Natura 2000 Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_pl.pdf, data wejścia: 21.02.2021 r., dalej jako: „Zawiadomienie KE”, s. 29-30.

²⁶⁰ Opinia rzecznika generalnego ETS w sprawie C - 241/08, EUR-Lex - 62008CC0241 – PL.

²⁶¹ Zawiadomienie KE, s. 29.

na obszar Natura 2000, a jedyny wyjątek w tym zakresie wprowadza art. 34 u.o.p., upoważniając wskazane w nim organy administracji do wydawania zezwoleń na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco negatywnie oddziaływać na środowisko, jeżeli przemawiają za tym wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych²⁶². O możliwości realizacji przedsięwzięć znacząco negatywnie oddziałujących na obszary Natura 2000 oraz o zgodności implementowanych dyrektyw UE z prawem polskim w tym zakresie, mowa będzie w podrozdziale 2.4.

W kontekście pojęcia przedsięwzięcie z u.o.o.ś. oraz wobec treści przepisu zawartego w art. 33 u.o.p., pojęcie „przedsięwzięcie realizowane na obszarze prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000” należy rozumieć szeroko. W praktyce oznacza to, że nie ma znaczenia rodzaj zastosowanej technologii, rozmiar przedsięwzięcia, lecz istotny jest fakt wystąpienia oddziaływania na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Może bowiem dojść do takiej sytuacji, że przedsięwzięcie o niewielkiej skali spowoduje większe negatywne oddziaływanie niż przedsięwzięcie o dużej skali. Stosując prawo polskie należy także respektować reguły wyrażone przez TSUE. W ocenie tego sądu, niedopuszczalne jest również zezwolenie na realizację przedsięwzięcia bez uprzedniej oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, z uwagi na fakt, że na danym obszarze Natura 2000 istnieją już podobne przedsięwzięcia. Kluczowe jest zatem każdorazowe stwierdzenie przez właściwy organ i ustalenie w jakim stopniu dane przedsięwzięcie oddziałuje na obszar Natura 2000²⁶³. Prowadzi to do wniosku, że zarówno do planowanego przedsięwzięcia, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000 należy podchodzić w sposób zindywidualizowany.

Jak podkreśla A. Ogonowska, generalny zakaz, o którym mowa w art. 33 ust. 1 u.o.p. uwzględnia ograniczenia absorpcyjne środowiska, ponieważ dotyczy działań mogących wywoływać negatywne zmiany w środowisku zarówno osobno, jak i w połączeniu z innymi działaniami²⁶⁴. Zdaniem K. Gruszeckiego, podczas oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 powinno się wykazać także brak negatywnego oddziaływania w przypadku skumulowanych rozważanych oddziaływań²⁶⁵. Wyjaśnić należy, że oddziaływania skumulowane wynikają z połączonego działania skutków analizowanego przedsięwzięcia oraz

²⁶² K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2, s. 37.

²⁶³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C - 392/96, Legalis nr 151969, wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2008 r., IV SA/Wa 672/08, Legalis nr 837897.

²⁶⁴ A. Ogonowska, *Zakaz podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000*, [w:] M. Stahl, P. Korzeniowski, A. Kaźmierska-Patrzyzna (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017, s. 447.

²⁶⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 245.

skutków spowodowanych przez inne działania, występujące obecnie, dokonane w przeszłości lub dające się logicznie przewidzieć w przyszłości²⁶⁶. Jak już zostało wspomniane, wykazanie pewności naukowej, co do skutków – zwłaszcza tych przyszłych – powoduje trudności. Wobec tego ocena skumulowanych skutków powinna być sporządzona z uwzględnieniem dostępnych danych i poparta racjonalnymi argumentami.

Zgodzić się należy z poglądem zaprezentowanym przez D. Trzciniąską, że identyfikacja znaczącego oddziaływania, o którym mowa w art. 33 u.o.p. powinna być indywidualizowana do konkretnego obszaru Natura 2000, zwłaszcza do treści aktów normatywnych dotyczących tych obszarów, tj. planów ochrony bądź planów zadań ochronnych²⁶⁷. Wobec powyższego uważam zależność realizacji przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 od wyniku oceny oddziaływania na cele ochrony, z uwagi na które ten chroniony obszar został ustanowiony.

Z artykułu 33 ust. 3 u.o.p. wynika, że ocena wpływu realizacji danego przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000 następuje w formie oceny oddziaływania na zasadach określonych w u.o.o.ś. W polskim prawie wyróżnia się trzy warianty oceny oddziaływania na środowisko, tj.: ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oraz strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko. Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 oznacza ocenę oddziaływania na środowisko, ograniczoną do badania oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 3 ust. 1 pkt 7 u.o.o.ś.). W literaturze przedmiotu stwierdzono, że ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 jest również oceną oddziaływania na środowisko. Mimo wyodrębnienia przez ustawodawcę typów ocen oddziaływania na środowisko, ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 nie jest całkowicie odrębną instytucją prawną²⁶⁸. Od oceny oddziaływania na środowisko odróżniają ją również wywierane skutki prawne. Ocena oddziaływania na środowisko ma charakter pomocniczy. Nawet jeśli, wykazane zostanie negatywne oddziaływanie na środowisko, nie daje to podstawy do odmowy wydania decyzji środowiskowej. Na aprobatę zasługuje pogląd wyrażony przez A. Habudę – o tym, że wyniki oceny służą organowi do określenia maksymalizacji złagodzenia negatywnych skutków jakie niesie za sobą realizacja planowanego przedsięwzięcia. Natomiast, gdy w wyniku

²⁶⁶ J. Engel, *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, s. 23, dostęp: https://natura2000.gdos.gov.pl/files/artykuly/42676/Natura_2000_w_ocenach_oddzia.pdf, data wejścia: 23.02.2021 r.

²⁶⁷ D. Trzciniąska, *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości* [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 158.

²⁶⁸ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 138 oraz M. Bar, J. Jendrońska, *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000* [w:] B. Rakoczy, M. Pchałek (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010, s. 16.

oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 wyniki potwierdzą znaczące negatywne oddziaływanie oraz brak wypełnienia dodatkowych przesłanek zezwalających na realizację takiego przedsięwzięcia, organ zobligowany jest do odmowy zezwolenia na jego realizację²⁶⁹.

Konieczność takiego indywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000 wynika z art. 3 dyrektywy EIA²⁷⁰. W przepisach prawa polskiego urzeczywistnia się to poprzez procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, z którą to powiązane jest, co do zasady – uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁷¹. Decyzja w to decyzja, przed uzyskaniem której niezbędne jest wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile planowane przedsięwzięcie może zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo może potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (art. 71 ust. 2 oraz art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.o.ś.). Przy czym obligatoryjnie należy przeprowadzić oś dla przedsięwzięć zawsze znacząco oddziałujących na środowisko. Natomiast w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko o obowiązku przeprowadzenia oś decyduje organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 63 ust. 1 u.o.o.ś.).

W myśl art. 59 ust. 2 u.o.o.ś., w odniesieniu do realizacji planowanego przedsięwzięcia innego niż wskazane wyżej, wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeśli:

- 1) przedsięwzięcie to może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, a nie jest bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony;
- 2) obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony postanowieniem regionalnego dyrektora ochrony środowiska na podstawie art. 97 ust. 1 u.o.o.ś.

Wskazać należy w tym miejscu jeszcze jedną istotną regułę – wstępną ocenę, tzw. *prescreening*. Na podstawie art. 96 ust. 1 u.o.o.ś organ właściwy do wydania decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia, innego niż przedsięwzięcie mogące

²⁶⁹ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 140.

²⁷⁰ 1. Ocena oddziaływania na środowisko polega na właściwym określeniu, opisanie i ocenie, dla każdego indywidualnego przypadku, bezpośredniego i pośredniego znaczącego wpływu przedsięwzięcia na:

- a) ludność i zdrowie ludzkie;
- b) różnorodność biologiczną ze szczególnym uwzględnieniem gatunków i siedlisk chronionych na podstawie dyrektywy 92/43/EWG oraz dyrektywy 2009/147/WE;
- c) grunty, gleby, wody, powietrze i klimat;
- d) dobra materialne, dziedzictwo kulturowe i krajobraz;
- e) oddziaływanie między elementami, o których mowa w lit. a) - d).

2. Wpływ, o którym mowa w ust. 1, na elementy w nim określone obejmuje spodziewany wpływ wynikający z podatności przedsięwzięcia na prawdopodobieństwo wystąpienia wypadków lub katastrof istotnych dla danego przedsięwzięcia.

²⁷¹ Dalej jako: „decyzja środowiskowa”.

znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony, jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji oraz przed przyjęciem tego zgłoszenia, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Decyzją taką są decyzje wymienione w art. 96 ust. 2 u.o.o.ś., w tym także decyzja o warunkach zabudowy. Jeśli organ ten stwierdzi, że przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 wówczas wydaje postanowienie w sprawie nałożenia na wnioskodawcę (inwestora) obowiązku przedłożenia właściwemu miejscowo regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentacji o której mowa w art. 96 ust. 3 u.o.o.ś. W konsekwencji, to regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdza, w drodze postanowienia, o obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (uwzględniając łącznie uwarunkowania, o których mowa w art. 97 ust. 1 u.o.o.ś.), bądź o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 97 ust. 5 u.o.o.ś). Następnie po przeanalizowaniu zebranego materiału dowodowego regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdza postanowieniem o uzgodnieniu realizacji danego przedsięwzięcia (art. 98 ust. 1 u.o.o.ś.), albo o odmowie uzgodnienia realizacji przedsięwzięcia (art. 98 ust. 3 u.o.o.ś.).

W razie wystąpienia wątpliwości, co do konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 organy właściwe do podjęcia rozstrzygnięcia powinny kierować się zasadą przezorności. W praktyce przyjąć należy, że jeżeli skutki realizacji konkretnego przedsięwzięcia będą do końca przewidywalne i ze wstępnych ocen będzie wynikało, że nie może ono znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, to przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko nie będzie konieczne. Jeżeli natomiast skutki takie są trudne do przewidzenia i hipotetycznie mogą być znaczące, wówczas przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko będzie obligatoryjne²⁷². Wówczas organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji wz może podjąć rozstrzygnięcie o ustaleniu warunków zabudowy albo o odmowie wydania takiej decyzji na podstawie art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

Wobec zaprezentowanych ogólnych zasad i założeń, że ocena oddziaływania na obszar Natura 2000 jest ooś, można stwierdzić, że zasady te mają zastosowanie także do planowanych przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarach Natura 2000. Istotne jest także, aby ooś była przeprowadzana z punktu widzenia celów ochrony przyjętych dla danego obszaru Natura

²⁷² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2347/14, LEX nr 2461992.

2000. Z przedstawionej analizy przepisów prawa polskiego wynika konieczność takiego zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000. Powyższe rozważania prowadzą do stwierdzenia, iż przedsięwzięciem będzie każde działanie, które wymaga uprzedniej zgody organu w postaci decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 96 ust. 2 u.o.o.ś.

W przypadku oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 brak jest enumeratywnego katalogu przedsięwzięć, które mogłyby potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Jak podkreśla A. Habuda, może dojść do takiej sytuacji, że identyczne przedsięwzięcie w odniesieniu do jednego obszaru Natura 2000 będzie uznane za mogące potencjalnie oddziaływać, zaś wobec innego obszaru Natura 2000 wykluczy się możliwość takiego oddziaływania. Pozytywnie należy ocenić pogląd, że stworzenie przez prawodawstwo krajowe katalogu przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 naruszałoby klauzulę generalną zawartą w dyrektywie siedliskowej i jednocześnie oznaczałoby niepełną realizację jej celów²⁷³. Istnienie wspomnianego katalogu przedsięwzięć zapewne ułatwiłoby pracę organom administracji prowadzącym postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, a nawet skróciłoby czas postępowania i podjęcia rozstrzygnięcia. Problematiczne jednak byłoby to, że owe postępowanie miałyby charakter szablonowy, zatraciłaby się wówczas idea indywidualności i skonkretyzowania w odniesieniu do realizacji określonego przedsięwzięcia na danym obszarze Natura 2000.

Ustalenie – przez organ właściwy do wydania decyzji wz – rodzaju wpływu danego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, tj. czy jest to przedsięwzięcie mogące zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, dokonywane jest w oparciu o listę przedsięwzięć, o których mowa w art. 60 u.o.o.ś. Aktem prawnym, z którego wynika wspomniana lista, jest Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z dnia 10 września 2019 r.²⁷⁴. Owe ustalenie rodzaju przedsięwzięcia jest istotne, gdyż umożliwia zdecydować o konieczności albo fakultatywności przeprowadzenia o.o.s. Analiza prawna, czy dane przedsięwzięcie znajduje się na liście, również stanowi o wspomnianym wcześniej zindywidualizowanym podejściu.

W ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, przedmiotem oddziaływania jest obszar Natura 2000. Jak już zostało zasygnalizowane wcześniej, nie oznacza to, że przedmiotem oddziaływania jest cała przyroda bądź środowisko, lecz wartościowe cechy

²⁷³ Ibidem.

²⁷⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1839.

(geograficzne, abiotyczne, biotyczne) pewnego obszaru (lądowego, wodnego), powodujące, że obszar taki jest uznany za siedlisko cennych gatunków roślin bądź zwierząt.

Zatem pojawia się pytanie czy jest możliwe określenie jednolitych kryteriów, których zaistnienie zobliguje do dokonania przez właściwy organ oceny oddziaływania na obszar Natura 2000? W literaturze przyjmuje się, że oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 będzie wymagała każda działalność człowieka, mogąca potencjalnie niekorzystnie wpłynąć na obszary Natura 2000 w sytuacji, gdy zostaną spełnione trzy przesłanki. Po pierwsze, podejmowana działalność człowieka musi odpowiadać definicji przedsięwzięcia w myśl art. 3 ust. 1 pkt 13 u.o.o.ś. Po drugie, realizacja takiego przedsięwzięcia musi następować na podstawie pozwolenia (zezwolenia) organu administracji publicznej wyrażonego w formie decyzji. Po trzecie, nie może być to przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach²⁷⁵. Wydaje się, że trudno byłoby określić modelowe (szablonowe) kryteria, które umożliwiłyby jednoznacznie stwierdzenie o zezwoleniu na realizację planowanego przedsięwzięcia – bez wnikliwej analizy – oddziaływania jakie może wywołać, a które to kryteria byłyby stosowane jednolicie. Stworzenie wspomnianego szablonu wydaje się niemożliwe, chociażby z powodu dużej liczby obszarów Natura 2000, różnego przedmiotu ochrony, z uwagi na które taki obszar został wyznaczony, jak również zróżnicowania przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na dany obszar Natura 2000. Przesądza to o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i do obszarów Natura 2000. Zaproponowane przez tego Autora wydaje się racjonalne, z uwagi na odzwierciedlenie w przepisach prawnych.

K Gruszecki stwierdził, że mimo otwartego katalogu decyzji, przed którymi niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 96 ust. 1 u.o.o.ś.), obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 nie będzie występował, jeśli realizacja przedsięwzięcia nie będzie wymagała uzyskania jakiegokolwiek decyzji administracyjnej. Autor ten podkreśla także, iż choć konieczność przeprowadzenia oceny habitatowej ogranicza konstytucyjnie chronione prawo własności, to zgodnie z ogólnymi zasadami interpretacji możliwość nałożenia obowiązku jej przeprowadzenia będzie musiała być ustalana bardzo ostrożnie, bez stosowania reguł wykładni rozszerzającej w odniesieniu do obowiązujących przepisów prawa²⁷⁶.

²⁷⁵ G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 98.

²⁷⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2020, LEX/el. art. 96, dostęp: online.

A. Habuda zauważył, że przepis prawny z art. 96 ust. 1 u.o.o.ś. wprowadza warunek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o ile zgoda na realizację tego przedsięwzięcia przyjmuje formę decyzji administracyjnej. Zdaniem Autora, taka selekcja nie jest precyzyjna, bowiem istnieją przedsięwzięcia niewymagające zgody w formie decyzji (zezwoleń), a faktycznie oddziałujące na obszar Natura 2000. Niemniej jednak, poddanie ocenie habitatowej każdego przedsięwzięcia – w Jego ocenie – jest absurdem, natomiast w praktyce oznaczałoby poddanie reglamentacji wszelkiej działalności, tj. każda potencjalna działalność musiała być rozpatrywana pod kątem możliwości oddziaływania na obszar Natura 2000. Wówczas interes publiczny w postaci ochrony przyrody zyskałby prymat nad interesami i wartościami prawnymi, a to nie jest ideą koncepcji Natura 2000. Fundamenty na których zbudowano obszary Natura 2000 opierają się na integracji różnych form działalności ludzkiej z wymogami ochronnymi przewidzianymi dla tej formy ochrony przyrody²⁷⁷. Owszem zgodzić należy się w zaprezentowanym poglądem, lecz jak już zostało wspomniane, zasada wyrażona w art. 96 ust. 1 u.o.o.ś. odnosi się nie do każdej decyzji administracyjnej, lecz tylko do tych, które wskazano w art. 96 ust. 2 u.o.o.ś.

Kwestią problematyczną w stosowaniu przepisu zawartego w art. 33 ust. 1 u.o.p. jest zdefiniowanie znacząco negatywnego wpływu na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie definiuje czym jest znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000. Zgodzić należy się z A. Ogonowską, że ustalając zakres znaczeniowy tego zwrotu można posłużyć się ogólnymi zasadami prawa ochrony środowiska, zwłaszcza omawianą już zasadą przezorności wyrażoną w art. 6 ust. 2 p.o.ś.²⁷⁸ (szerzej o stosowaniu zasady przezorności w rozdziale 1.4.1 rozprawy). Pogląd wyrażony przez tę Autorkę znajduje potwierdzenie w orzecznictwie²⁷⁹. W sądownictwie podkreśla się także o dwóch przesłankach zakwalifikowania przedsięwzięcia do mogącego znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Przesłankami tymi są: możliwość i istotność oddziaływania. Zgodzić należy się z wywodami zaprezentowanymi przez ten Sąd, że o możliwości zaistnienia takiego oddziaływania przesądza istniejące prawdopodobieństwo lub ryzyko takiego oddziaływania, tj. sytuacja, gdy na podstawie obiektywnych informacji nie można takiego ryzyka wykluczyć. W ocenie sądu, istotne oddziaływanie zachodzi natomiast wówczas, gdy planowane działanie niesie za sobą ryzyko naruszenia założeń ochrony obszaru Natura 2000. W przypadku niepewności

²⁷⁷ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 163-165.

²⁷⁸ A. Ogonowska, *Zakaz podejmowania działań... op. cit.*, s. 449.

²⁷⁹ Wyrok NSA z dnia 29 października 2019 r., II OSK 3742/18, LEX nr 2778623; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., IV SA/Wa 315/20, LEX nr 3094106; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., IV SA/Wa 316/20, LEX nr 3110131; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2020 r., IV SA/Wa 144/20, LEX nr 3091693.

wystąpienia oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 zastosowanie ma zasada przezorności, która nakazuje podjęcie działań zapobiegawczych zawsze wtedy, kiedy nie został dowiedziony brak negatywnych oddziaływań na środowisko²⁸⁰. Warto tu przytoczyć stanowisko prezentowane przez K. Gruszeckiego, którego zdaniem stosowanie wspomnianej zasady przezorności w kontekście rozważenia znaczącego oddziaływania nie powinno odbywać się przy zastosowaniu wykładni rozszerzającej, ponieważ konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 stanowi dodatkowe ograniczenie konstytucyjnie chronionego prawa własności²⁸¹. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie²⁸². Zaprezentowane poglądy wskazują, że zasada przezorności może stanowić regułę pozwalającą organowi w podjęciu decyzji o nałożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, przy czym obowiązku tego nie można traktować dowolnie. Musi ono wynikać z przepisów prawa.

Organy administracji właściwe do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie często mają trudności w prawidłowym określeniu wpływu realizacji danego przedsięwzięcia na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Z art. 33 ust. 1 u.o.p. nie wynika zakaz podejmowania przedsięwzięć, które oddziaływałyby na obszar Natura 2000 w jakikolwiek negatywny sposób, ale wyłącznie dotyczy to przedsięwzięć, które oddziaływałyby w sposób znacząco negatywny. W ocenie NSA, przepis zawarty w art. 33 ust. 1 u.o.p. stosuje się mając na uwadze całokształt przedsięwzięć planowanych w odniesieniu do całego terenu objętego ochroną²⁸³. W praktyce oznacza to, że właściwy organ administracji, badając wpływ konkretnego planowanego przedsięwzięcia, powinien wnikliwie przeanalizować wszystkie potencjalne źródła negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 i ocenić, czy realizacja takiego przedsięwzięcia może znacząco negatywnie oddziaływać na cele obszaru Natura 2000.

Ustawodawca w art. 33 ust. 1 u.o.p. posługując się określeniem „lub” dodatkowo zabezpieczył obszary Natura 2000 przed znacząco negatywnym oddziaływaniem. W praktyce oznacza to, że wystąpienie jednego z negatywnych oddziaływań na cele ochrony obszaru Natura 2000 spowoduje negatywną przesłankę realizacji potencjalnego przedsięwzięcia. Zgodzić należy się z poglądem przedstawionym przez K. Gruszeckiego, że analizując w praktyce oddziaływanie planu lub przedsięwzięcia, nie można ograniczać się tylko do oddziaływań wymie-

²⁸⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r., VIII SA/Wa 286/19, LEX nr 2698717.

²⁸¹ K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, ZNSA 2011, nr 2, s. 43.

²⁸² Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2020 r., II OSK 3574/18, LEX nr 3015015.

²⁸³ Postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Wa 602/10, Lex nr 821213.

nionych w art. 33 ust. 1 u.o.p., ale należy analizować również inne potencjalne źródła zagrożeń²⁸⁴. Tak wyrażony pogląd świadczy o szerokim rozumieniu kryteriów wymienionych w analizowanym przepisie, których to nie powinno się utożsamiać z literalnym ich brzmieniem.

Zauważyć należy zależność kwalifikacji stopnia oddziaływania danego przedsięwzięcia w sposób znaczący negatywnie na obszar Natura 2000 od prawidłowo zebranego materiału dowodowego w sprawie, co było już sygnalizowane w tej rozprawie. Według zasad k.p.a. to na organie administracji spoczywa obowiązek w sposób wyczerpujący zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego. W każdym stadium postępowania może on zmienić, uzupełnić lub uchylić swoje postanowienie dotyczące przeprowadzenia dowodu (art. 77 § 1-2 k.p.a.). W orzecznictwie zwraca się uwagę, że badanie wpływu oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o którym mowa w art. 33 ust. 1 u.o.p. może być dokonane wyłącznie na podstawie zebranego materiału dowodowego w sprawie, przy założeniu, że strony postępowania mają możliwość wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie²⁸⁵. Podzielić należy stanowisko wyrażone przez WSA w Rzeszowie, że dowody powinny być poparte wiedzą naukową, a gdy nie jest to w pełni możliwe – logiką i doświadczeniem życiowym²⁸⁶. Jest to istotne zwłaszcza, gdy skutków planowanego przedsięwzięcia nie da się w pełni ustalić.

W sądownictwie podkreśla się, że to na organie ochrony środowiska spoczywa obowiązek oceny, na podstawie zebranej dokumentacji dowodowej, czy inwestycja będzie miała negatywny wpływ na siedliska przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla ochrony których utworzono obszary Natura 2000 i czy wpływ ten będzie miał charakter znaczący. Orzecznictwo wskazuje, że obowiązkiem organu jest zbadanie oddziaływania przedsięwzięcia na integralność obszaru, a więc czy realizacja planowanej zabudowy może zredukować liczebność kluczowych gatunków oraz spowodować zaburzenia, które wpłyną na wielkość populacji, zagęszczenie lub równowagę między kluczowymi gatunkami²⁸⁷. Stwierdzenie organu, że konkretna inwestycja może negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 jest niewystarczające i niewątpliwie narusza obowiązujące przepisy art. 33 u.o.p.²⁸⁸. Wobec powyższego, organ powinien – w spo-

²⁸⁴ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 296.

²⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2011, II OSK 1587/10, Legalis nr 382758; wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 1300/10, Legalis nr 329841; oraz wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 38/12, Legalis nr 778163.

²⁸⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 listopada 2020 r., II SA/Rz 677/20, LEX nr 3096143.

²⁸⁷ Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2608/16, LEX nr 2597046; wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2609/16, LEX nr 2597372.

²⁸⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2010, sygn. IV SA/Wa 1273/09, Legalis nr 228400.

sób nie budzący wątpliwości – wyjaśnić dlaczego, na jakiej podstawie i w oparciu o jakie kryteria oraz przesłanki dokonał stwierdzenia o możliwości wystąpienia negatywnego oddziaływania planowanego przedsięwzięcia. Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie. W przypadku stwierdzenia, że istnieje negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, lecz nie ma ono znaczącego charakteru, przedsięwzięcie będzie mogło być zrealizowane²⁸⁹.

Z prawnego punktu widzenia istotne jest, że analiza przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 dotyczy przedsięwzięć nie tylko znajdujących się w granicach ustanowionego obszaru Natura 2000, lecz odnosi się także do tych przedsięwzięć, które zlokalizowane będą poza jego granicami, a których realizacja może wpływać znacząco negatywnie na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Jak trafnie podkreśla K. Gruszecki, analiza konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 będzie występowała zawsze. Nie oznacza to jednak, że ocena taka będzie przeprowadzana każdorazowo. Organ wydający decyzję będzie musiał wskazać w jej uzasadnieniu, że konieczność taka była przez niego oceniana. Niedopuszczalne i niepoprawne będzie założenie, że brak znaczącego negatywnego oddziaływania jest jednoznaczny z brakiem obowiązku dokonania oceny przez organ²⁹⁰.

W zależności od rodzaju przedmiotu ochrony, dla którego ustanowiono ochronę na obszarze Natura 2000, opisany w art. 33 ust. 1 u.o.p. zakaz będzie miał inny moment początkowy obowiązywania. W odniesieniu do obszarów ptasich, zakaz ten zacznie obowiązywać w momencie ustanowienia takiego obszaru. Natomiast w przypadku, gdy jest to obszar siedliskowy, momentem rozpoczęcia obowiązywania zakazu jest umieszczenie takiego obszaru na liście propozycji przekazanej Komisji Europejskiej na podstawie art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p. Jak podkreśla NSA, działalności mogącej negatywnie wpływać na obszar Natura 2000 nie należy jednak podejmować od dnia zaproponowania danego obszaru Natura 2000 do włączenia w skład sieci Natura 2000, a więc od czasu rozpoczęcia konsultacji społecznych²⁹¹. Oznacza to, że w sytuacji odmowy zatwierdzenia przez Komisję Europejską takiego obszaru jako obszaru mającego znaczenie dla Wspólnoty, zakaz o którym mowa w art. 33 ust. 1 u.o.p., przestaje obowiązywać.

Prawodawca w art. 36 u.o.p. wymienia rodzaje działalności dozwolonej na obszarach Natura 2000. Otóż nie podlega ograniczeniu działalność związana z utrzymaniem urządzeń i obiektów służących bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu oraz działalność gospodarcza,

²⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164, wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, LEX nr 2081375.

²⁹⁰ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 267 za K. Gruszecki, *Ograniczenia prawne... op. cit.*, s. 40.

²⁹¹ Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012 r., II OSK 708/11, LEX nr 1214980.

rolna, leśna, łowiecka i rybacka, a także amatorski połów ryb, jeżeli nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony obszaru Natura 2000. Gdyby jednak obszar Natura 2000 położony był jednocześnie w granicach parku narodowego i/ lub rezerwatu przyrody, wymienione wyżej rodzaje działalności są dozwolone wyłącznie w takim zakresie, w jakim nie naruszają ustanowionych dla wskazanych form ochrony przyrody zakazów.

Z treści przepisu z art. 36 ust. 1 i 2 u.o.p. wynika, że istotne jest ustalenie stopnia oddziaływania wymienionych w tym przepisie działalności. Jak już zostało wspomniane wcześniej, nie każda ze wskazanych działalności będzie podlegała ograniczeniu na obszarach Natura 2000. Ograniczenie w tym przypadku dotyczy wymienionych działalności, o ile ich oddziaływanie będzie znacząco negatywne. Warto w tym miejscu wskazać, że prawodawca nie wskazuje czym jest znaczące negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000. W orzecznictwie wyrażony jest pogląd, że oceny – czym jest owe znaczące negatywne oddziaływanie – dokonuje właściwy organ administracji, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne, plan zadań ochronnych oraz zasady ochrony przyrody określonych art. 2 ust. 1 pkt 4 i 5 u.o.p.²⁹². Analizowany przepis może także stanowić potwierdzenie przyjętego założenia o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do możliwości realizacji przedsięwzięć, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000.

Ustalając możliwość realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 nie sposób pominąć wymogów stawianych przez plan zadań ochronnych – dalej jako: „PZO” (art. 28 u.o.p.), i plan ochrony – dalej jako: „PO” (art. 29 u.o.p.), sporządzonych dla danego obszaru Natura 2000. Owe wymogi zawarte w PZO, jak i PO nazwać można determinantami wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000, ponieważ z aktów tych wynikają także ograniczenia prawne, które należy uwzględnić, wydając decyzję wz. Warto nadmienić, że problematyka konstytucyjności ustanawiania ograniczeń w formie PZO i PO może stanowić przedmiot odrębnych badań i nie będzie oceniana w tej dysertacji.

Obowiązek planowania w formie aktów PZO lub PO nie wynika z prawa UE. Choć w art. 6 ust. 1 dyrektywy siedliskowej mowa jest o planowości, to jednak prawodawca UE nie uczynił odrębnego środka ochrony obszarów Natura 2000, lecz dopuścił możliwość ochrony tych obszarów w ramach dostępnych w państwie członkowskim środków ochronnych. Z przepisu tego nie wynika zakaz tworzenia nowych środków służących ochronie obszarów

²⁹² Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 sierpnia 2018 r., II SA/Bk 315/18, LEX nr 2549080.

Natura 2000. Wobec tego, państwo członkowskie może zdecydować o konieczności ich wprowadzenia do krajowego porządku prawnego. W prawie polskim – jak już zostało wspomniane – środkiem tym są PZO oraz PO.

Plan zadań ochronnych – będący co do zasady aktem obligatoryjnym – ustanawiany jest przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska dla każdego obszaru Natura 2000 jako akt prawa miejscowego w formie zarządzenia. Istotą PZO jest konieczność utrzymania i przywracania do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 (art. 28 ust. 5 u.o.p.). Przy czym ustawodawca wskazał wyjątki odstąpienia od sporządzania PZO dla całości lub części obszarów Natura 2000 (art. 28 ust. 11 u.o.p.)²⁹³. Szczegółowe wytyczne – co do trybu sporządzania projektu PZO, jego zakresu oraz dokonywania zmian – zawiera rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000. Natomiast kompetencję do ustanowienia planu ochrony obszaru Natura 2000 (w formie rozporządzenia), przyznano ministrowi właściwemu do spraw środowiska²⁹⁴. Istota PO jest zbieżna z PZO, jednak jeśli chodzi o zakres analizowanych aktów to PO jest bardziej szczegółowy (por. art. 28 ust. 10 u.o.p. oraz art. 29 ust. 8 u.o.p.).

Podzielić należy pogląd wyrażony przez A Habudę, że w ustawie o ochronie przyrody nieprzypadkowo zamieszczono regulacje dotyczące PZO jako pierwsze. Może to wynikać z założenia prawodawcy, że plan ochrony będzie poprzedzony sporządzeniem PZO, a fakt sporządzenia PZO można traktować jako pewien etap w procedurze zmierzającej do ustanowienia planu ochrony²⁹⁵. Na fakultatywność sporządzenia planu ochrony wskazuje użyty w art. 28 ust. 10 pkt 6 u.o.p. zwrot „w razie potrzeby” Z przepisu tego wynika, że w treści PZO można wskazać – w razie potrzeby – konkretny termin sporządzenia PO. Gdyby w treści PZO

²⁹³ Zob. art. 28 ust. 11 u.o.p. stanowi, że planu zadań ochronnych nie sporządza się dla obszaru Natura 2000 lub jego części:

- 1) dla którego ustanowiono plan ochrony, o którym mowa w art. 29;
- 2) pokrywającego się w całości lub w części z obszarem parku narodowego, rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego, dla których ustanowiono plan ochrony uwzględniający zakres, o którym mowa w ust. 10;
- 3) pokrywającego się w całości lub w części z obszarem parku narodowego lub rezerwatu przyrody, dla których ustanowiono zadania ochronne uwzględniające zakres, o którym mowa w ust. 10;
- 3a) pokrywającego się w całości lub w części z obszarem będącym w zarządzie nadleśnictwa, dla którego ustanowiony plan urządzenia lasu uwzględnia zakres, o którym mowa w ust. 10;
- 4) znajdującego się w obszarach morskich.

²⁹⁴ Szczegółowe wytyczne – co do trybu sporządzania projektu planu ochrony, jego zakresu oraz dokonywania zmian – zawiera wspomniane już rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzenia projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000.

²⁹⁵ A. Habuda, *Natura 2000 w prawie polskim* [w:] A. Habuda (red.), *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, Warszawa 2017, s. 143.

nie było wzmianki na temat planu ochrony, traktować to należy jako brak konieczności sporządzenia PO. Prawidłowy będzie także określenie w treści PZO, że nie stwierdzono potrzeby sporządzenia planu ochrony dla całości lub części obszaru Natura 2000.

Z uwagi na swą obszerność i szczegółowość problematyka analizy prawnej PZO i PO zostanie zawężona do zagadnień związanych z realizacją przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. Co istotne dla realizacji planowanego przedsięwzięcia to, że zarówno w PZO, jak i w PO dla danego obszaru Natura 2000 identyfikuje się istniejące i potencjalne zagrożenia dla zachowania właściwego stanu ochrony siedlisk gatunków zwierząt, będących przedmiotami ochrony (art. 28 ust. 10 pkt 3 u.o.p.). Wspomniana identyfikacja dokonywana jest na istniejącym już obszarze Natura 2000 oraz jest uzupełniona także o dość szczegółowy opis zagrożenia. Nadmienić należy, iż żaden z obowiązujących przepisów prawnych nie zawiera wspomnianego już katalogu istniejących i potencjalnych zagrożeń. Działania ochronne – wynikające z PZO i PO – podejmowane na danym obszarze Natura 2000 powinny być dostosowane do celu ochrony, z uwagi na który wyznaczono ten konkretny obszar chroniony. Teza ta znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu²⁹⁶. Identyfikacja tych zagrożeń stanowi także potwierdzenie tezy o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000.

W razie braku pewności, co do oddziaływania planowanego przedsięwzięcia, ustalone w PZO, jak i w PO istniejące i potencjalne zagrożenia mogą ułatwić właściwemu organowi podjęcie rozstrzygnięcia o zezwoleniu lub odmowie zezwolenia na realizację planowanego przedsięwzięcia. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym w literaturze, iż treść PZO, jak i PO stanowią niejako uszczegółwienie ogólnego reżimu prawnego wyrażonego w ustawie o ochronie przyrody²⁹⁷. PZO, jak i PO mogą stanowić źródła wiedzy nie tylko prawnej, ale także naukowej, umożliwiającej wykazanie stopnia wpływu planowanego przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000. Gdyby jednak po przeanalizowaniu wymogów wynikających z PZO (albo PO), organ nadal nie miał pewności, to kierując się wspomnianą wielokrotnie zasadą przezorności winien odmówić zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000.

Plan zadań ochronnych, jak stanowią wytyczne Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, nie może zwierać postanowień dotyczących zwolnienia z obowiązku przeprowadzenia ooś. PZO nie może także naruszać wymogów wynikających z prawa unijnego oraz prawa polskiego

²⁹⁶ Ibidem, s. 151 oraz K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 190.

²⁹⁷ W. Radecki, *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium prawnoporównawcze*, Warszawa 2010, s. 87.

w zakresie dopuszczalności realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. Oznacza to, że w procedurze sporządzania PZO nie negocjuje się dopuszczalności bądź niedopuszczalności realizacji jakichkolwiek inwestycji mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000²⁹⁸. Ogólne zasady dopuszczalności realizacji przedsięwzięć zawarte w przepisach art. 33, 34, 36 u.o.p. nie podlegają negocjacjom w procedurze sporządzania PZO, jak i PO. Plany zadań ochronnych, jak i plany ochrony powinny służyć ochronie obszarów Natura 2000.

2.4. Realizacja przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000

Od reguły zawartej w art. 33 u.o.p., ustalającej ograniczenia prawne realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000, ustawodawca przewidział wyjątek, rozróżniając przy tym zwykłe oraz priorytetowe siedliska i gatunki objęte prawną formą ochrony przyrody Natura 2000.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 u.o.p. jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym, i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich – dyrektor właściwego urzędu morskiego, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 lub obszary znajdujące się na liście proponowanych obszarów mających znaczenie dla Wspólnoty, o której mowa w art. 27 ust. 3 pkt 1 u.o.p., zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

W analizowanym przepisie użyto pojęć nieostrych. Dlatego też – w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwo – konieczne jest wyjaśnienie pojęć: „nadrzędny interes publiczny, uwzględniający wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym”, „rozwiązania alternatywne”, „spójność sieci Natura 2000”, „kompensacja przyrodnicza”. Umożliwi to usystematyzowanie dotychczasowych poglądów oraz wskazanie problemów związanych ze stosowaniem tego przepisu prawnego w odniesieniu do problematyki udzielenia zezwolenia na realizację przedsięwzięć znacząco negatywnie oddziałujących na obszar Natura 2000.

Na wstępie warto wskazać, że w literaturze prawa administracyjnego mowa o pojęciu „interes społeczny”, zaś w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego używa się

²⁹⁸ Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: http://natura2000.gdos.gov.pl/files/artykuly/42676/Wytyczne_GDOS_do_opracowania_planu_zadan_ochronnych_dla_obszaru_Natura_2000.pdf, data wejścia: 02.03.2021 r.

pojęcia „interes publiczny”. W rozprawie przyjęto pogląd wyrażony przez M. Woźniak, że pojęcia te mają podobną treść, jednak ich utożsamianie prowadziłoby do zatarcia granic między interesem publicznym a interesem społecznym, a te wyznaczone są przez kryterium czasu. W ocenie tej Autorki, pojęcie interesu publicznego ma wymiar abstrakcyjny²⁹⁹. Z uwagi na szczegółowość zagadnienia, w rozprawie tej nie będzie rozstrzygnięta kwestia nazewnictwa i znaczenia poszczególnych interesów. Warto jednak wskazać, że próbę ustalenia znaczenia „interesu” w prawie administracyjnym podjął M. Wyrzykowski. W ocenie tego Autora chodziło wówczas o interes społeczny, który zdefiniował jako interes wszystkich ludzi żyjących w ramach politycznie zorganizowanej wspólnoty, gdzie zapewniono realizację określonych, legitymowanych interesów ogółu, zorganizowanego w konkretnej postaci. Istotne jest – zdaniem tego Autora – poszanowanie wolności jednostki jako niezbędnej części składowej dobra publicznego, przy czym realizacja i ochrona tak przyjętych ogólnych interesów powinna być wymagana bezwarunkowo w celu zapewnienia egzystencji i wspólnego, pokojowego życia społeczeństwa złożonego z grup, części składowych i jednostek mających zróżnicowane interesy i potrzeby³⁰⁰. Treść tej definicji wskazuje, że realizacja ogólnego celu powinna zapewnić poszanowanie interesów innych jednostek, a tym samym, prowadzić do wyważenia konfliktu różnych interesów. Nadmienić należy, iż w literaturze przedmiotu opisywane są różne rodzaje interesu³⁰¹, które z uwagi na swą złożoność i obszerność nie będą omawiane w tej rozprawie. Przyjęto w tej dysertacji, że ochrona obszarów Natura 2000 i realizacja planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 przez inwestora stanowią przeciwstawne interesy, zaś rolą organu administracji publicznej jest ustalenie – w granicach obowiązującego prawa – który z tych interesów ma charakter nadrzędny.

Dla wyjaśnienia pojęcia „nadrzędny interes publiczny” istotna jest także definicja interesu publicznego zawarta w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem, interes publiczny oznacza uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. W piśmiennictwie prawniczym wyrażono pogląd, że rozróżnianie rodzajów interesów publicznych w różnych dziedzinach prawa administracyjnego budzi wątpliwości, zaś próba ich zdefiniowania jest zbędna. Jako przykład J. Zimmermann podaje właśnie wspomnianą

²⁹⁹ M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, dostęp: LEX. Autorka ta w cytowanym opracowaniu wskazuje na kontekst historyczny używania pojęcia „interes społeczny” oraz „interes publiczny”.

³⁰⁰ M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 36.

³⁰¹ Np. M. Woźniak w swej monografii dokonała wyjaśnienia rodzajów i znaczenia interesów. Zob. M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, dostęp: LEX.

w art. 2 pkt 4 u.p.z.p. definicję interesu publicznego. Zdaniem tego Autora przepis ten zawiera słowa nieostre, ale także posługuje się klauzulą generalną dla celów bardzo ograniczonych, związanych wyłącznie z jedną dziedziną prawa administracyjnego. Zgodzić należy się z Autorem, że interes publiczny traktować należy jako jedną kategorię pojęciową, którą powinno odnosić się zawsze do jakiejś dziedziny życia³⁰². W przytoczonych definicjach nie ustalono nadrzędności³⁰³ żadnego z interesów. Oznacza to, że w każdej konkretnej sprawie, o ile zaistnieje konflikt interesów, powinno być rozstrzygane, który z nich jest priorytetowy.

Jak już zostało wspomniane, ograniczenia prawne wynikające z ustanowienia obszarów Natura 2000 powodują spór, co do ustalenia prymatu interesów (nadrzędności) – interesu publicznego polegającego na ochronie przyrody w formie obszarów Natura 2000 oraz interesu prywatnego – interesu inwestora. Podzielić należy pogląd wyrażony w literaturze prawniczej, że niedopuszczalnym jest uznanie bezwzględnego prymatu interesu publicznego, gdyż godzi to w istotę obszarów Natura 2000, opartą na założeniu integracji różnych form działalności człowieka uwzględniającej wymogi ochrony obszarów Natura 2000. Przyjęcie owego poglądu, zdaniem A. Habudy, wiązałoby się z paraliżem działalności człowieka na tych obszarach, gdyż koniecznym byłoby kontrolowanie każdej działalności ludzkiej z punktu widzenia celów obszarów Natura 2000. Autor ten proponuje rozwiązanie zakładające, iż granicą konfliktu tych interesów w prawie polskim jest definicja legalna przedsięwzięcia, warunkowana decyzją administracyjną³⁰⁴. Przy czym, w mojej ocenie, ważne jest tu także odróżnienie stopnia oddziaływania planowanych przedsięwzięć na cele ochrony danego obszaru Natura 2000, gdyż te ustalenia przesądzają o konieczności uzyskania decyzji środowiskowej czy też o obowiązku przeprowadzenia oś, zanim zostanie wydana decyzja wz.

W orzecnictwie znajduje potwierdzenie pogląd zaprezentowany przez A. Habudę. W jednym z wyroków Sąd Najwyższy stwierdził, iż w państwie prawa niedopuszczalne jest mechanicznie i sztywne pojmowanie zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. W praktyce oznacza to, że organ administracji w każdym indywidualnym przypadku ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, iż bezwzględnie wymaga ograniczeń uprawnień indywidualnych obywateli. W ocenie tego Sądu, istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie,

³⁰² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 36.

³⁰³ „Nadrzędność”- w myśl definicji zawartej w Słowniku Języka Polskiego – oznacza „stojący wyżej w jakiejś hierarchii” (Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadrz%C4%99dny.html>, data wejścia: 26.02.2021r.).

³⁰⁴ A. Habuda, *Prawne skutki utworzenia obszaru Natura 2000 z perspektywy właściciela nieruchomości* [w:] B. Pawluśkiewicz (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000 – problemy działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2015, s. 47-48.

a także przesłanki powodujące konieczność przełożenia w konkretnym przypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej, a już szczególnie wówczas, gdy chodzi o udowodnienie, iż w interesie publicznym leży ograniczenie (lub odjęcie) chronionego przez Konstytucję prawa własności³⁰⁵. Wskazany w orzecznictwie pogląd także potwierdza przyjęte w tej rozprawie założenie o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i obszarów Natura 2000.

W praktyce to na organie administracji spoczywa ciężar dokonania wyboru jednego spośród przeciwstawnych interesów. Pogląd ten potwierdził K. Gruszecki, jednocześnie wskazując, że istotne jest ustalenie bardziej priorytetowego interesu w konkretnej sprawie³⁰⁶. Organ administracji powinien w sposób nie budzący wątpliwości uzasadnić wybór nadrzędnego z interesów.

W kwestii ustalenia czy występują konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, o którym mowa w art. 33 i 34 u.o.p., organ powinien prawidłowo ustalić cel realizacji konkretnego przedsięwzięcia, który zasadniczo może mieć charakter prywatny lub publiczny. Cel przedsięwzięcia nie może stać w sprzeczności z celami ochrony konkretnego obszaru Natura 2000. W razie wątpliwości, czy cel ma charakter publiczny i spełnia przesłankę koniecznego nadrzędnego interesu publicznego, organ może posiłkować się zasadami prawa ochrony środowiska, szczególnie- zasadami przezorności i zrównoważonego rozwoju. Organ powinien rzetelnie i wnikliwie ocenić zgromadzony materiał dowodowy, gdyż z przedstawionych dowodów mogą wynikać rozbieżne cele realizacji przedsięwzięcia. Przykładowo wnioskodawca (inwestor) przedkłada organowi oświadczenia, z których wynika cel publiczny polegający na odtworzeniu zbiornika retencyjnego, spełniającego funkcję przeciwpowodziową. Natomiast raport oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 zakłada osiągnięcie zysku z produkcji energii (korzyści prywatne inwestora). Sytuacja ta wskazuje na brak spójności raportu i oświadczeń inwestora, co do rzeczywistych celów, leżących u podstaw inwestycji³⁰⁷. Szersze ustalenia znaczeniowe pojęcia „koniecznego nadrzędnego interesu społecznego” poczynione były przy analizie art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej i jak najbardziej można je stosować w odniesieniu do art. 34 u.o.p.

Drugim obligatoryjnym kryterium zezwalającym na realizację przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 jest brak rozwiązań alternatywnych. Kryterium te stanowi implementację przepisu zawartego w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

³⁰⁵ Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis nr 28321.

³⁰⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 275.

³⁰⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2017 r., II SA/Gd 428/16, LEX nr 2321106.

W dyrektywie siedliskowej, podobnie jak i w prawie polskim prawodawca w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie wskazuje na definicję owego pojęcia. Z obowiązujących przepisów prawnych nie wynika także limitów proponowanych rozwiązań alternatywnych. Choć, jak przyjęto w literaturze prawniczej, nieprawidłowym jest wskazanie tzw. wariantu zerowego – polegającego na odstąpieniu od realizacji planowanego przedsięwzięcia- jako rozwiązania alternatywnego³⁰⁸. Wariant alternatywny, w mojej ocenie, powinien różnić się od pierwotnego zaproponowanego, nie powinien być on identyczny. Znajduje to potwierdzenie w definicji proponowanej w Słowniku Języka Polskiego. Otóż „alternatywny” oznacza „dający możliwość wyboru między dwiema możliwościami” albo „inny, przeciwstawiający się temu, co tradycyjne i oficjalnie uznane”³⁰⁹. Prowadzi to do wniosku, że jedyne przedsięwzięcie, które będzie możliwe do zrealizowania z uwagi na konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego i przy braku rozwiązań alternatywnych – na podstawie art. 34 u.o.p. – będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Odnosząc się do przesłanki alternatywnego rozwiązania, o której mowa w art. 34 ust. 1 u.o.p. należy wykazać bezpośredni związek przyczynowo-skutkowy między ochroną środowiska na obszarze Natura 2000 a realizacją przedsięwzięcia na tym obszarze. Tytułem przykładu: ogólne stwierdzenie, że w okolicy zdarza się dużo wypadków drogowych, którym ma zapobiec budowa nowej drogi, nie jest wystarczająca, aby udowodnić, że realizacja przedsięwzięcia jest konieczna dla ochrony życia i zdrowia w myśl przepisów ustawy o ochronie przyrody i dyrektywy siedliskowej³¹⁰. Wspomniany związek przyczynowo-skutkowy może być wykazany, np. w oparciu o przeprowadzone rzetelne badania naukowe, dostępne publikacje, itp.

Zgodzić należy się z poglądem M. Michalak, iż pożądanym zjawiskiem jest prawidłowe ustalenie zakresu rozwiązań alternatywnych. To na organach administracji spoczywa obowiązek wnikliwej analizy wszystkich alternatywnych rozwiązań w szczególności pod względem skutków ich realizacji w odniesieniu do celów ochrony obszarów Natura 2000, integralności obszaru oraz spójności sieci Natura 2000³¹¹. W sytuacji zaistnienia wątpliwości, co do braku rozwiązań alternatywnych, organ administracji powinien dokonać merytorycznej i technicznej

³⁰⁸ Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku... op. cit.*, Warszawa 2009, s. 181; J. Śliwa, *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9, s. 28.

³⁰⁹ Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/alternatywny.html>, data wejścia: 05.03.2021 r.

³¹⁰ M. Bar, J. Jendrośka, *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1, s. 55.

³¹¹ M. Michalak, *Odstępstwa od zakazu realizacji inwestycji mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] red. nauk. R. Biskup, M. Peter, M. Rudnicki, J. Trzewik, *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 109.

oceny przedstawionych przez wnioskodawcę rozwiązań mając na uwadze zastąpienie ich innymi rozwiązaniami niebędącymi źródłem szkodliwych oddziaływań na konkretny obszar Natura 2000 albo wywierającymi negatywne skutki w mniejszym zakresie³¹². Zaprezentowane poglądy potwierdzają, że organ powinien posiadać także specjalistyczną wiedzę pozaprawną, aby dokonać merytorycznej oceny przedstawionego przedsięwzięcia pod kątem braku alternatywnego rozwiązania.

Obowiązek merytorycznego uzasadnienia planowanego przedsięwzięcia oraz proponowanych rozwiązań alternatywnych spoczywa także na wnioskodawcy. W orzecznictwie stwierdzono, że owe uzasadnienie powinno być poparte konkretnymi argumentami przemawiającymi za wyborem danego przedsięwzięcia. Jednocześnie wnioskodawca powinien przedstawić założenia kompensacji przyrodniczej tak, aby zminimalizować znacząco negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000³¹³.

Z orzecznictwa polskich sądów administracyjnych wynika, że najczęstszym zarzutem wobec organów administracji, mającym wpływ na wynik postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000, jest niewłaściwa analiza przedstawionych rozwiązań alternatywnych albo brak owej analizy. Jak podkreśla WSA w Warszawie, prawidłowo dokonana przez organ administracji analiza rozwiązań alternatywnych powinna mieć swe odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji, a nie jedynie mieć odzwierciedlenie w zebranych materiale dowodowym (np. aneks do raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko). Zaistnienie takiej sytuacji może oznaczać uchybienie wymogom z art. 7, 77 i 107 § 3 k.p.a., ale również może mieć wpływ na wynik sprawy, w świetle obowiązku dokonania pełnej analizy rozwiązań alternatywnych, wynikającego z art. 34 u.o.p.³¹⁴. Powyższe rozważania stanowią potwierdzenie założenia, że wpływ na wydawanie decyzji wz ma zarówno organ administracji publicznej (oceniając zebrany materiał dowodowy i dokonując rozstrzygnięcia), jak i wnioskodawca (przedstawiając organowi niezbędne, merytoryczne dokumenty).

Z orzecznictwa wynika także, iż rozwiązania alternatywne powinny istnieć faktycznie. Organ administracji, rozważając rozwiązanie alternatywne przedsięwzięcia, każdorazowo powinien dokonać oceny rzeczywistej danego rozwiązania, uwzględniając przy tym koszty środowiskowe czy społeczne realizacji właśnie alternatywnych rozwiązań. Potwierdzone zostało to w orzecznictwie³¹⁵. Zaprezentowany pogląd ukazuje jeszcze jeden problem. Mianowicie, istotna jest jednoczesna ochrona dóbr szczególnie chronionych, tj. obszarów Natura 2000

³¹² K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 277.

³¹³ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164.

³¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 2319/06, Legalis nr 157646.

³¹⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2011 r., II SA/OI 878/11, Legalis nr 416280.

oraz innych względów, tj. społecznych, gospodarczych. Dlatego też, w mojej ocenie, może mieć tu zastosowanie zasada zrównoważonego rozwoju, będąca niejako kompromisem (tzw. „złotym środkiem”), między realizacją konkretnego przedsięwzięcia a ideą prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, co również znajduje potwierdzenie w orzecznictwie³¹⁶.

Ostatnim obligatoryjnym elementem realizacji przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 jest zapewnienie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zachowania spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000, o której mowa w art. 34 ust. 1 u.o.p. Przywołany przepis stanowi implementację art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej.

Mimo, iż ani w dyrektywie siedliskowej, ani w ustawie o ochronie przyrody nie zdefiniowano czym jest kompensacja przyrodnicza, to prawodawca polski uczynił to w art. 3 pkt 8 p.o.ś. W myśl tego przepisu kompensacja przyrodnicza to 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. Twierdzi się, że w praktyce rozumiana na gruncie p.o.ś. kompensacja przyrodnicza występuje, gdy realizacja przedsięwzięcia wywołała już negatywne skutki środowisku³¹⁷. Wymienione działania stanowią katalog otwarty.

Do kompensacji przyrodniczej odnosi się także art. 75 ust. 3 i 5 p.o.ś. Z przepisów tych wynika obowiązek kompensacji przyrodniczej w celu naprawienia wyrządzonych szkód w środowisku, przy założeniu, że ochrona elementów przyrodniczych nie jest możliwa (art. 75 ust. 3 p.o.ś.). Zakres kompensacji przyrodniczej – w przypadku przedsięwzięć, dla których przeprowadzono ooś – określa decyzja środowiskowa oraz inne decyzje, przed wydaniem których została przeprowadzona ooś (art. 75 ust. 5 p.o.ś.). Prawodawca posługując się określeniem „inne decyzje” miał na myśli decyzje wymienione w art. 72 ust. 1 u.o.o.ś., do których zaliczana jest decyzja wz. Przy czym dla obszarów Natura 2000 ma zastosowanie omawiany już art. 96 u.o.o.ś.

Ustawodawca w art. 35 i 35a u.o.p. doprecyzował zagadnienie kompensacji przyrodniczej na obszarze Natura 2000. W zależności od rodzaju obszaru – właściwy dyrektor ochrony środowiska, a na obszarach morskich właściwy dyrektor urzędu morskiego, w porozumieniu z zarządcą terenu, stosownie do skali i rodzaju negatywnego oddziaływania na cele ochrony

³¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 2319/06, Legalis nr 157646.

³¹⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 287.

obszaru Natura 2000, ustala zakres, miejsce, termin i sposób wykonania kompensacji przyrodniczej, zobowiązując do jej wykonania nie później niż w terminie rozpoczęcia działań powodujących negatywne oddziaływanie (art. 35 ust. 1 u.o.p.). Kompensacja przyrodnicza, o której mowa w ustawie o ochronie przyrody, tak jak w art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej dotyczy kompensacji w szczególnym przypadku, tj. gdy konieczna jest realizacja przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 z uwagi na nadrzędny interes publiczny i wobec braku rozwiązań alternatywnych. Natomiast kompensacja przyrodnicza (albo naprawienie wyrządzonej szkody w inny sposób), o której mowa w ustawie Prawo ochrony środowiska, dotyczy każdej sytuacji, gdy nie jest możliwa ochrona elementów przyrodniczych.

Warto zwrócić jeszcze uwagę na kwestie terminologiczne odnoszące się do kompensacji w związku z realizacją przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000. Analizując obowiązujące akty prawne stwierdzić należy, że dyrektywa siedliskowa posługuje się w art. 6 ust. 4 pojęciem środków kompensujących. Natomiast w przepisach art. 34 ust. 1 i art. 35 u.o.p. mowa jest o kompensacji przyrodniczej. Podzielał stanowisko wyrażone w piśmiennictwie prawniczym, w którym przyjęto, że mimo różnego brzmienia, oba pojęcia odnoszą się do sytuacji, gdy pomimo negatywnej oceny skutków dla danego obszaru Natura 2000 oraz braku rozwiązań alternatywnych plan lub przedsięwzięcie musi zostać zrealizowane z uwagi na nadrzędny interes publiczny (w tym interes o charakterze społecznym lub gospodarczym)³¹⁸.

Zdaniem K. Gruszeckiego, na gruncie przepisu z art. 34 ust. 1 u.o.p. pojawiają się wątpliwości. Pierwsza z nich dotyczy zapewnienia spójności sieci obszarów Natura 2000, druga zaś odnosi się do określenia rodzajów prac kompensacyjnych minimalizujących negatywne oddziaływanie na chronione elementy środowiska przyrodniczego³¹⁹. Podzielić należy stanowisko prezentowane przez tego Autora, że spójność należy rozpatrywać szeroko – odnosząc ją do sieci obszarów Natura 2000, a nie jedynie do jednego obszaru Natura 2000. Sformułowanie „sieć” wskazuje na ciągły w przestrzeni i powiązany ekologicznie system wielu obszarów Natura 2000. Zapewnieniu tej spójności mają służyć korytarze ekologiczne, będące „łącznikami” między różnymi obszarami Natura 2000³²⁰. „Łączniki” te, z punktu widzenia prawa nie są objęte szczególną formą ochrony, ale z punktu widzenia przyrodniczego odgrywają trudną do przecenienia rolę. Autor ten trafnie wskazuje, że w odniesieniu do spójności sieci obszarów

³¹⁸ K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Problemy kompensacji przyrodniczej... op. cit.*, s. 4.

³¹⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 278.

³²⁰ W myśl art. 5 pkt 2 u.o.p. korytarz ekologiczny to obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów.

Natura 2000 należy kierować się fundamentalną dyrektywą kompleksowości działań na rzecz ochrony środowiska (art. 5 p.o.ś.), która to urzeczywistnia się w rozwiązaniach planistycznych³²¹. Warto wskazać, że związek spójności obszarów Natura 2000 poprzez tworzenie korytarzy ekologicznych uwidocznił się już w wspomnianych już planach ochrony. Zakres działań ochronnych dla utrzymania lub odtworzenia właściwego stanu ochrony przedmiotów ochrony obszaru Natura 2000, ujętych w planach ochrony obszaru Natura 2000, powinien uwzględniać utrzymanie korytarzy ekologicznych łączących obszary Natura 2000 (art. 29 ust. 8 pkt 5 oraz art. 29 ust. 9 pkt 2 u.o.p.).

Druga wątpliwość zaprezentowana przez K. Gruszeckiego stanowi, że osiągnięciu spójności sieci obszarów Natura 2000 mogą służyć prace kompensacyjne, a dokładniej ich wykonanie. W literaturze i praktyce podkreśla się, że prace (działania) kompensacyjne w odniesieniu do obszarów Natura 2000 często są mylone i utożsamiane z działaniami korygującymi i minimalizującymi (inaczej działaniami łagodzącymi) negatywne oddziaływanie na środowisko. Celem działań łagodzących jest zapobieganie znaczącemu negatywnemu oddziaływaniu przedsięwzięcia na gatunki i siedliska chronione w ramach danego obszaru lub przynajmniej zmniejszenie tego oddziaływania do poziomu „nieistotnego” z punktu widzenia celu ochrony obszaru Natura 2000 (zob. art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b u.o.o.ś.). W praktyce, działania te planowane są po analizie oddziaływań i stwierdzeniu znaczącego stopnia tych oddziaływań. Przykładami działań minimalizujących negatywny wpływ przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 są m.in. budowa przejść dla zwierząt, adaptacja istniejących mostów i przepustów do pełnienia funkcji przejść dla zwierząt, instalowanie urządzeń ochrony zwierząt na drogach komunikacyjnych (np. odplaszaczy), modyfikacja systemów odprowadzania wód opadowych w celu umożliwienia płazom wychodzenia z nich³²².

Natomiast pojęcia środki kompensujące używa się wówczas, gdy mimo zastosowania działań łagodzących negatywne oddziaływanie się utrzymują, a zachodzi konieczność realizacji przedsięwzięcia, przy jednoczesnym spełnieniu wymogu wystąpienia nadrzędnego interesu publicznego oraz wobec braku rozwiązań alternatywnych³²³. Rodzaje działań kompensujących, choć nie są wymienione bezpośrednio w żadnym z obowiązujących aktów prawnych, stanowią dość obszerną kategorię czynności jakie może nałożyć właściwy organ na wnioskodawcę w przypadku o którym mowa w art. 34 ust. 1 u.o.p. Jako przykłady działań kompensujących

³²¹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 278.

³²² U. Michajłow, M. Radko, *Realizacja inwestycji a sieć Natura 2000- działania minimalizujące*, „Transport i ochrona środowiska” 2008, Nr 5-6, s. 42.

³²³ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 280 oraz J. Engel, *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, dostęp: https://natura2000.gdos.gov.pl/files/artykuly/42676/Natura_2000_w_ocenach_oddzia.pdf, data wejścia: 07.03.2021 r.

na obszarach Natura 2000, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska we Wrocławiu wymienia m. in.:

- 1) odtworzenie siedliska przyrodniczego bądź siedliska gatunku w innym miejscu obszaru Natura 2000, na terenie którego realizowane jest przedsięwzięcie,
- 2) odtworzenie zbiorników wodnych w innym miejscu obszaru Natura 2000;
- 3) tworzenie nowych miejsc rozrodu dla gatunków chronionych na danym obszarze Natura 2000 (np. budowa gniazd lub budek lęgowych);
- 4) tworzenie zastępczych miejsc bytowania gatunków chronionych na obszarze Natura 2000;
- 5) odtwarzanie stanu populacji gatunków zniszczonych wskutek oddziaływania planu lub przedsięwzięcia³²⁴.

Wobec powyższego, zgodzić należy się z poglądem wskazanym w literaturze prawnej, że działania kompensujące powinny odnosić się do rekompensaty strat całej sieci Natura 2000, czego wyrazem jest dobór środków kompensacyjnych proporcjonalnych do szkody wyrządzonej danemu gatunkowi lub siedlisku przyrodniczemu³²⁵. Przedstawione poglądy również przemawiają za prawdziwością stwierdzenia, że konieczne jest zindywidualizowane podejście do przeprowadzenia ooś celem ustalenia stopnia oddziaływania danego przedsięwzięcia na przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz dobór odpowiednich działań łagodzących, a w ostateczności działań kompensacyjnych.

W aktach prawnych brak jest enumeratywnego wyliczenia działań łagodzących i działań kompensujących. Dlatego też, w mojej ocenie, środki łagodzące znacząco negatywne oddziaływanie (a jeśli zajdzie potrzeba to i środki kompensujące), powinny być adekwatne do celu przedsięwzięcia, jak też do celu ochrony danego obszaru Natura 2000. Dobór odpowiednich środków może umożliwić lepszą ochronę celów konkretnego obszaru Natura 2000. Wobec powyższego determinantą zapewniającą ustalenie omawianej kompensacji przyrodniczej jest posiadanie przez organ specjalistycznej wiedzy przyrodniczej i ekologicznej. Brak takiej wiedzy może skutkować nieadekwatnym doborem środków kompensacyjnych, a w konsekwencji niespełnienie celu kompensacji. Zarówno w przypadku działań kompensacyjnych, o których mowa w art. 34 ust. 1 u.o.p. i art. 35 u.o.p. oraz działań minimalizujących i korygu-

³²⁴ Oficjalna strona internetowa Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, dostęp: http://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/2177/materialy_informacyjne/20130620_kompensacje.pdf, data wejścia: 26.02.2020 r.

³²⁵ K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Problemy kompensacji przyrodniczej na obszarach Natura 2000 w procesie inwestycyjnym*, „Nauka Przyroda Technologie” 2015, Tom 9, Zeszyt nr 3, s. 5.

jących znaczące negatywne oddziaływanie na środowisko, organy powinny indywidualnie rozpatrywać każdą sprawę. Co więcej, oba rodzaje omawianych działań powinny charakteryzować się możliwością ich wykonania.

Stwierdzić należy, iż trudnością jest stworzenie jednolitych sztywnych ram prawnych, w ramach których rozstrzygałyby właściwe organy administracji ustalając działania kompensacyjne bądź działania minimalizujące i korygujące znaczące negatywne oddziaływanie. O ile w ogóle jest to możliwe, chociażby z uwagi na ogromne zróżnicowanie sytuacji przyrodniczej i przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000. Przyjąć można, że prawidłowa kompensacja przyrodnicza, o której mowa w art. 34 i 35 u.o.p. powinna być możliwa do wykonania, zaś sposób jej wykonania ma służyć jak najpełniejszemu naprawieniu negatywnych zjawisk w środowisku. Sposób ten powinien być precyzyjny w takim stopniu, aby możliwe było wyeliminowanie wątpliwości związanych z ustaleniem, czy podmiot zobowiązany właściwie wywiązał się z nałożonych obowiązków kompensacyjnych, czy też nie. W literaturze prawniczej podkreślono, że czynności kompensacyjne powinny być mierzalne (jednostki miary). Oznacza to w praktyce, że jeśli nie będzie doprecyzowania jakiego obszaru dotyczą (np. 10 arów czy też 1 hektar, jego usytuowania w obrębie obszaru Natura 2000), to z założenia kompensacji będą odnosić się do całego konkretnego obszaru objętego prawną formą ochrony przyrody Natura 2000³²⁶. Zaprezentowany pogląd wskazuje, że kompensacja przyrodnicza nie może mieć charakteru pozornego, musi być rzeczywista.

Kluczowym problemem, z praktycznego punktu widzenia, jest ustalenie kiedy powinna być orzeczona kompensacja przyrodnicza, tj. w zezwoleniu na realizację określonego projektu bądź planu przedsięwzięcia, czy w odrębnej decyzji administracyjnej. Problem ten zauważył już K. Gruszecki. Jego zdaniem, ustawodawca tworząc regulacje prawne w zakresie kompensacji przyrodniczej na obszarze Natura 2000 powinien doprecyzować treść przepisów prawnych wskazując moment i formę orzeczenia kompensacji przyrodniczej przez odpowiedni organ administracji. Zakładając, że kompensacja przyrodnicza przeprowadzana będzie w ramach postępowania o zezwolenie na realizację konkretnego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 wpłynie to na wydłużenie postępowania. Ponadto, kompensacja przyrodnicza jest skutkiem wydania zezwolenia na realizację danego przedsięwzięcia, w związku z tym mogłaby być przeprowadzana później³²⁷. Biorąc pod uwagę, że przedsięwzięcie znacząco negatywnie oddziałuje na obszar Natura 2000 i jego realizacja jest zgodna z wymogami art. 34 u.o.p. to przed wydaniem zezwolenia na realizację takiego przedsięwzięcia obowiązkowo należy przeprowadzić

³²⁶ Zob. K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 288-289.

³²⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 286.

procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (art. 33 ust. 3 u.o.p.). Jak wskazuje A. Habuda, procedura oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 może być przeprowadzona z wykorzystaniem oceny standardowej lub poprzez samodzielną ocenę habitatową³²⁸. W obowiązującym stanie prawnym, jak wskazuje K. Gruszecki, elementem integralnym oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jest ustalenie konieczności przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej i jej zakresu³²⁹. W literaturze szczególnie podkreśla się, iż istotnym elementem oceny z punktu widzenia ustalania zakresu kompensacji jest ocena negatywnych skutków. Powinna ona skupiać się na prawdopodobnych negatywnych skutkach w odniesieniu do siedlisk i gatunków, dla których został utworzony dany obszar Natura 2000. Jak już zostało wspomniane, prawidłowa kompensacja przyrodnicza powinna opierać się na odpowiednim doborze celów, siedlisk i gatunków oraz procesów ekologicznych do wyrównywania niekorzystnych skutków. Zdaniem tych Autorów, poziom szczegółowości informacji oraz uzasadnienia wyboru konkretnych środków zależny jest od tego, czy kompensacja dotyczy gatunków i siedlisk priorytetowych, czy też nie³³⁰. W mojej ocenie, uzasadnienie wyboru konkretnych środków kompensacyjnych powinno następować zawsze, niezależnie od tego czy gatunek bądź siedlisko chronione w ramach obszaru Natura 2000 jest zaliczane do priorytetowych. Wydaje się, że można zaryzykować stwierdzeniem, że właściwe organy administracji działają w ramach uznania administracyjnego przy ustalaniu środków kompensacji przyrodniczej, o której mowa w art. 34 ust. 1 i art. 35 u.o.p. Owe uznanie wynika z konstrukcji – a dokładniej – ze zredagowania wymienionych przepisów. Właśnie z tego powodu organ powinien uzasadnić dokonany wybór zastosowania takiego, a nie innego środka kompensującego.

Zdaniem K. Gruszeckiego, orzekanie o kompensacji przyrodniczej w myśl art. 35 ust. 1 u.o.p. powinno następować *de lege ferenda* w zezwoleniu na realizację określonego planu lub przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000. W ocenie tego Autora, już na etapie procesu inwestycyjnego znane są rzeczywiste zagrożenia związane z realizacją konkretnego przedsięwzięcia. Rozdzielenie dwóch postępowań, tj. postępowania, którego skutkiem jest otrzymanie przez wnioskodawcę zezwolenia na realizację konkretnego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 (po przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000) oraz postępowania, w którym jest orzekana kompensacja przyrodnicza, o której mowa w art. 35 ust. 1 u.o.p. powoduje niewątpliwie wiele rozbieżności interpretacyjnych, jak również brak przejrzystości w odniesieniu do kompensacji przyrodniczej

³²⁸ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 147-148.

³²⁹ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 287.

³³⁰ K. Piekut, B. Pawluśkiewicz, *Problemy kompensacji przyrodniczej... op. cit.*, s. 5-6.

wynikającej z art. 35 ust. 1 u.o.p. Zaprezentowany przez tego Autora wniosek *de lege ferenda* budzi jednak wątpliwości. Po pierwsze, czy organ właściwy do wydania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia (tj. wójt, burmistrz lub prezydent miasta), będzie organem odpowiednim do dokonania właściwych ustaleń w zakresie kompensacji przyrodniczej. Ponadto, z uwagi na to, że zarówno decyzja z art. 34 u.o.p., jak i zezwalająca na realizację przedsięwzięcia (o której mowa w art. 72 ust. 1 i 96 ust. 2 u.o.o.ś.), podejmowana jest na etapie planowania przedsięwzięcia, wiara w to, że wiedza o przedsięwzięciu przy podejmowaniu drugiej będzie większa, opiera się na bardzo wątpliwych podstawach. Po drugie, może lepszym rozwiązaniem byłoby jednak odstąpienie od wydawania decyzji z art. 34 u.o.p. w stosunku do przedsięwzięć, wobec których wydawane są decyzje środowiskowe – wydawane w uzgodnieniu z rdoś (czy w odniesieniu do obszarów morskich – w uzgodnieniu z właściwym dyrektorem urzędu morskiego). Z kolei konieczność określenia zakresu i sposobu kompensacji można przenieść do wymagań, jakim powinna odpowiadać taka decyzja. Wtedy zamiast trzech decyzji, przedsięwzięcie wymagałoby dwóch. Tak też uczynił ustawodawca dodając do ustawy o ochronie przyrody art. 35a³³¹. Po trzecie, warto zauważyć, że przeniesienie rozstrzygnięcia o kompensacji na etap udzielania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia skutkowałoby dla przedsiębiorców znacznym wzrostem ryzyka poniesienia zbędnymi wydatków. Mając rozstrzygnięcia wszystkich kwestii środowiskowo-przyrodniczych, mogą oni odstąpić od zamiaru i sporządzania w tym celu kosztownej dokumentacji. Jeśli na etapie zezwolenia okazałoby się, że koszty realizacji przedsięwzięcia będą za wysokie, aby istniał ekonomiczny sens ich ponoszenia, to wydatki na dokumentację okażą się w całości zbyteczne.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny problem. Na wykonanie kompensacji przyrodniczej, oprócz czynników prawnych, ma również wpływ pora roku (np. podjęcie działań kompensacyjnych w okresie wiosennym na terenie podmokłym z wykorzystaniem ciężkiego sprzętu spowoduje zniszczenie rzeźby terenu). Te same działania kompensacyjne podjęte w różnych porach roku mogą odnieść odmienny dla środowiska skutek – raz pozytywny, raz negatywny. W ocenie K. Gruszeckiego, organ właściwy orzekając o kompensacji przyrodniczej powinien kierować się względami ochrony elementów przyrodniczych, z uwagi na które ustanowiono dany obszar Natura 2000, bowiem może dojść do takiej sytuacji, w której zaproponowana forma kompensacji przyrodniczej spowoduje większą degradację cennego przyrodniczo środowiska podlegającego ochronie³³². Zaprezentowany pogląd potwierdza przyjęte

³³¹ Ustawa z dnia z dnia 18 maja 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2005 r., Nr 113, poz. 954.

³³² K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 288.

w tym rozdziale założenie o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięcia, jak i do celów ochrony danego obszaru Natura 2000. Słusznie uwypuklona jest tu rola organu orzekającego o kompensacji przyrodniczej poprzez konieczność doboru odpowiednich środków kompensujących. Tak wypowiedziany pogląd wskazuje, że to proces kompensacji może przyczynić się do ochrony celów danego obszaru Natura 2000, ale może także wywołać negatywne skutki, np. gdy środki będą nieadekwatne.

Warto wspomnieć, że koszty kompensacji przyrodniczej ponosi podmiot realizujący plan lub przedsięwzięcie. Ustawodawca w art. 35 ust. 2 u.o.p. nie wskazuje czy koszty te mają być określone w zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia. Wydaje się, że gdyby w zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia miały być określone jeszcze koszty kompensacji przyrodniczej, to z pewnością wydłużyłoby to postępowanie administracyjne, a po stronie organu powstałby dodatkowy obowiązek polegający na dokonaniu wyceny określonych działań kompensacyjnych. Warto zwrócić uwagę też na fakt, że koszty działań kompensacyjnych, w zależności od regionu i wyboru oferty będą się różnić. Ustawodawca pozostawił jednak w tym zakresie swobodę i nie narzucił sztywnych ram prawnych.

Prawodawca przewidział również sytuację, w której zlokalizowane przedsięwzięcie znacząco oddziałuje na obszar Natura 2000, a na terenie tym występują siedliska i gatunki priorytetowe³³³. Wówczas zezwolenie na realizację przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000 może zostać udzielone wyłącznie w celu:

- 1) ochrony zdrowia i życia ludzi;
- 2) zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego;
- 3) uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego;
- 4) wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej (art. 34 ust. 2 u.o.p.).

Organ administracji może wydać zezwolenie na realizację planu lub przedsięwzięcia, mogącego negatywnie wpływać na siedlisko przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, w przypadku, gdy zachodzi jedna z przesłanek określonych w przepisie zawartym w art. 34 ust. 2 u.o.p. i brak jest faktycznych rozwiązań alternatywnych w stosunku do tych zawartych w planowanym

³³³ W myśl art. 5 pkt 1b) u.o.p. gatunek o znaczeniu priorytetowym – gatunek zagrożony, w odniesieniu do którego Wspólnota ponosi szczególną odpowiedzialność z powodu wielkości jego naturalnego zasięgu mieszczącego się na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

lub projektowanym przedsięwzięciu oraz uwzględnieniu kosztów środowiskowych i społecznych, a także po dokonaniu kompensacji przyrodniczej. znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie³³⁴.

Komentowany przepis zawarty w art. 34 ust. 2 u.o.p. stanowi implementację art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej, z którego to wynika uzyskanie opinii KE. W doktrynie zauważa się jednolite stanowisko w kwestii ustalenia charakteru prawnego opinii Komisji Europejskiej w sprawie realizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, w obrębie którego występują gatunki bądź siedliska priorytetowe.

Zdaniem A. Habudy, opinia KE w przedmiocie realizacji przedsięwzięcia mogącego negatywnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 – rozumiana jako pogląd na coś lub przekonanie o czymś – nie ma i nie może mieć charakteru wiążącego, co potwierdził przedstawiając poglądy doktryny³³⁵. Podobne stanowisko zajął P. Otawski, podkreślając, że mimo niewiążącego charakteru opinii KE, państwo członkowskie może przystąpić do realizacji planu lub projektu. Wówczas KE może wszcząć przeciwko państwu członkowskiemu postępowanie przed TSUE o naruszenie prawa wspólnotowego³³⁶. Z kolei W. Radecki twierdzi, że mimo, iż formalnie opinia KE nie jest wiążąca, to w odniesieniu do komentowanego przepisu prawnego nie dopuszczalne jest jej lekceważenie. Zdaniem tego Autora, opinia KE ma niemal wiążący charakter, ale państwo członkowskie zawsze może podjąć próbę ryzyka i wykazywać swoje racje mimo negatywnej opinii w ewentualnym sporze przed TSUE³³⁷. Jednak S. Urban twierdzi, że opinie KE pełnią istotną rolę w ustaleniu czym są konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego. Zdaniem tego Autora, z opinii tych wynika, że nadrzędny interes publiczny oznacza realizację:

- 1) działań i polityk mających na celu obronę wartości o podstawowym znaczeniu dla życia obywateli (zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko),
- 2) polityk o zasadniczym znaczeniu dla sprawnego funkcjonowania państwa oraz społeczeństwa,
- 3) działań o charakterze ekonomicznym i społecznym, związanych z wypełnianiem zobowiązań wynikających z konieczności dostarczania usług publicznych³³⁸.

³³⁴ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/OI 878/11, Legalis nr 416411.

³³⁵ A. Habuda, *Obszary Natura 2000... op. cit.*, s. 180.

³³⁶ P. Otawski, *Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce – aspekty prawne* [w:] R. Budzinowski (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004, s. 181.

³³⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 241.

³³⁸ S. Urban, *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”* [w:] M. Bar (red.), J. Jendrośka (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008, s. 164.

Owszem, prawodawca wprost nie wyraził czy uzyskanie opinii KE jest obligatoryjne i wiążące, lecz podzielić należy stanowisko, że nie można jej lekceważyć, czego przejawem może być wszczęcie przeciwko państwu członkowskiemu postępowania przed TSUE.

W polskim orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazano, że aby mieć pewność czy zachodzi konieczność uzyskania opinii KE (o której mowa w art. 34 ust. 2 pkt 4 u.o.p.), należy w pierwszej kolejności ustalić, czy występuje znacząco negatywne oddziaływanie planowanego przedsięwzięcia na siedliska i gatunki priorytetowe³³⁹. Następnie od tego ustalenia zależy czy wystąpi konieczność stosowania regulacji z art. 33, 34, 35, 35a u.o.p.

Na gruncie przepisów prawnych z art. 33 i 34 u.o.p. można wywodzić niepewność wnioskodawcy (inwestora), co do treści możliwych rozstrzygnięć. Przejawia się to poprzez pewien luz decyzyjny organu w zakresie stwierdzenia czy planowane przedsięwzięcie może być zrealizowane, uwzględniając istniejące uwarunkowania środowiskowe oraz ograniczenia ustanowione dla obszarów Natura 2000 (wynikające m.in. z u.o.p., PO, PZO). Dotyczy to wspomnianej oceny negatywnych skutków planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. O luzie decyzyjnym może też świadczyć zredagowanie przepisów prawnych z art. 33 i 34 u.o.p. W literaturze prawniczej wyjaśnia się, że mówiąc o luzie decyzyjnym, w tej kategorii spraw, organ powinien w sposób elastyczny dostosować ograniczenia do istniejących na konkretnym obszarze uwarunkowań środowiskowych³⁴⁰. Ta elastyczność świadczy o zindywidualizowanym podejściu zarówno do danego obszaru Natura 2000, jak i do planowanego przedsięwzięcia. Wydaje się, że sposób zredagowania omawianych przepisów prawnych może powodować niepewność inwestora także z powodu, iż interes ochrony obszarów Natura 2000 w tych przepisach jest bardziej zabezpieczony niż interes inwestora. Na tym etapie organ, podejmując rozstrzygnięcie, nie jest związany koniecznością ziszczenia się ustawowych przesłanek – chodzi tu o możliwość ich wystąpienia w przypadku analizowanego planowanego przedsięwzięcia.

Podzielić należy pogląd przedstawiony w orzecznictwie, że fakt planowanej lokalizacji przedsięwzięcia na obszarach chronionych Natura 2000 lub bezpośrednio z nimi sąsiadującym, nie może oznaczać jego automatycznej dyskwalifikacji. Odmowa zezwolenia na realizację przedsięwzięcia powinna być wyczerpująco uzasadniona poprzez wnikliwe wskazanie istotności wpływu planowanego przedsięwzięcia na cele ochrony danego obszaru Natura 2000,

³³⁹ Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164.

³⁴⁰ K. Handzel-Urbańczyk, *Problematyka swobody działalności gospodarczej w świetle regulacji związanych z Europejską Siecią Natura 2000* [w:] red. nauk. R. Biskup, M. Peter, M. Rudnicki, J. Trzewik, *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014, s. 59.

co zostało potwierdzone w orzecznictwie³⁴¹. Ponadto, niewłaściwe rozumienie istotności oddziaływania, o której mowa w art. 33 i 34 u.o.p. – jak wskazuje NSA – może prowadzić do niewłaściwej oceny ich zastosowania, przejawiającej się w istocie brakiem tej oceny, i jednocześnie skutkuje wadliwą kontrolą rzetelności ustaleń w toku postępowania dokonanych przez organy ochrony środowiska³⁴².

Konstrukcja przepisów prawnych z art. 33 i 34 u.o.p. powoduje jeszcze jedną wątpliwość, zauważoną w piśmiennictwie prawniczym. Chodzi tu o ustalenie w ramach jakiego postępowania może być wydane zezwolenie na realizację przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000. W ocenie K. Gruszeckiego, sposób zredagowania omawianych przepisów prawnych może sugerować, że ma to miejsce w ramach odrębnego postępowania. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że przedmiot postępowania jest tożsamy z tym określonym w art. 33 u.o.p., oraz braku w art. 34 ust. 1 u.o.p. środków, na podstawie których powinny być ustalone skutki planowanego lub projektowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, Autor ten stwierdził, że zezwolenie, o którym mowa w art. 34 ust. 1 u.o.p. będzie mogło być wydane po zakończeniu postępowania prowadzonego w trybie art. 33 u.o.p.³⁴³. Za takim rozumieniem przemawia także kolejność umieszczenia przepisów prawnych w u.o.p., tj. ogólnych zakazów w art. 33 i przewidzianych od tej reguły szczególnych wyjątków, o których mowa w art. 34. Stanowisko to jest także potwierdzone w orzecznictwie³⁴⁴.

Kolejną kwestią prawną zauważoną w doktrynie jest brak określenia ram czasowych obowiązywania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000. Słuszne wydaje się stanowisko wyrażone przez K. Gruszeckiego, że jest to poważne niedopatrzenie ze strony ustawodawcy, które może powodować nadużycia w postaci realizacji określonych w zezwoleniu uprawnień po upływie stosunkowo długiego czasu, w zmienionych warunkach przyrodniczych. Autor ten również podkreśla, że organy administracji nie mogą swobodnie kształtować okresu obowiązywania przedmiotowego zezwolenia, a wskazany błąd ustawodawcy nie może być usunięty na etapie działania organów administracji³⁴⁵. Wobec powyższego, podzielić należy pogląd K. Gruszeckiego, że z uwagi na wyjątkowy charakter owego zezwolenia ustawodawca winien doprecyzować długość trwania zezwolenia, o którym mowa w art. 33 oraz 34 u.o.p.³⁴⁶. Doprecyzowanie te ma istotne znaczenie,

³⁴¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2016 r., II SA/Lu 312/15, LEX nr 2075223.

³⁴² Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164.

³⁴³ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 272.

³⁴⁴ Np. Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164.

³⁴⁵ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody... op. cit.*, s. 283.

³⁴⁶ *Ibidem*, s. 284.

zwłaszcza biorąc pod uwagę zmienność środowiska i jego elementów. Aktualnie organy administracji nie mają podstawy prawnej do określenia terminu obowiązywania omawianego zezwolenia. Ustawodawca nie określił również okoliczności, które powodowałyby cofnięcie wydanego uprzednio zezwolenia. Oznacza to w praktyce, że brak jest bezpośrednich podstaw pozwalających na pozbawienie strony przyznaných jej uprawnień. Jednak może nastąpić to w trybach nadzwyczajnych, tj. stwierdzenie nieważności decyzji bądź wznowienie postępowania.

Warto w tym miejscu wskazać, że w 2016 roku Minister Środowiska, w trakcie procesu legislacyjnego, zaproponował zmianę art. 34 u.o.p. polegającą na zastąpieniu wyrażenia „może zezwolić” na wyrażenie „zezwała”³⁴⁷. Oznaczałoby to, że właściwy miejscowo rdoś albo dyrektor urzędu morskiego nie mogliby odmówić zezwolenia na realizację planu lub działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000 w sytuacji, gdy spełnione zostaną kumulatywnie przesłanki wymienione w art. 34 ust. 1 u.o.p., tj. konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, brak rozwiązań alternatywnych oraz zapewnienie wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. Propozycja tej zmiany spotkała się z niezadowolaniem, o czym świadczą negatywne opinie i konsultacje w tym zakresie. Gdyby jednak zmiana ta weszła w życie, oznaczałoby to, że rdoś lub d.u.m. obligatoryjnie podejmowałby rozstrzygnięcia zezwalające na realizację przedsięwzięcia negatywnie znacząco oddziałującego na obszar Natura 2000. Pozbawiłoby to możliwości uznania przez ten organ spełnienia przesłanek z art. 34 u.o.p., wprowadzając odgórne założenie, że każde przedsięwzięcie może być zrealizowane i nie wymagałoby to zindywidualizowanego podejścia ani do obszarów Natura 2000, ani do przedsięwzięć. Wobec tego przepis prawny z art. 34 u.o.p. byłby zbędny. Ponadto, gdyby jednak zmiana ta weszła w życie, to proces inwestycyjny wkraczałby bez ograniczeń na tereny objęte prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, a przecież celem prawodawcy zarówno polskiego, jak i unijnego, było zapewnienie tym obszarom szczególnej ochrony, co wynika z regulacji zawartych w u.o.p., u.o.o.ś i dyrektywach: siedliskowej i ptasiej. Niewątpliwie proponowana zmiana naruszałaby przepis z art. 6 ust. 4 dyrektywy siedliskowej poprzez jego właściwą implementację.

³⁴⁷Oficjalna strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, dostęp: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12287464/katalog/12364986#12364986>, data wejścia: 20.03.2021 r.

2.5. Uwagi końcowe

Omówione w tym rozdziale akty prawne dotyczące pojęcia „przedsięwzięcie” oraz określenia granic dopuszczalności ich realizacji na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 są aktami wiodącym w tym zakresie. Regulacje prawne rozpatrywano w ujęciu ogólnym, spójnym dla wszystkich przedsięwzięć. Nie oznacza to jednak, że akty te mają wyłączność regulacji problematyki poruszonej w tej rozprawie. Może dojść do sytuacji, kiedy w szczegółowych aktach prawnych znajdują się uregulowania dotyczące realizacji konkretnego przedsięwzięcia na obszarach objętych formą ochrony przyrody Natura 2000³⁴⁸.

Jak już zostało wspomniane, z uwagi na przynależność Polski do UE, związana jest ona prawem stanowionym w tej organizacji. Ramy prawne dotyczące realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 mają swe źródło w dyrektywach unijnych, wobec tego konieczne było transponowanie regulacji prawnych do polskiego porządku prawnego. Zarówno w aktach prawa UE, jak i prawa polskiego dotyczących problematyki realizacji przedsięwzięć, prawodawcy użyli wielu pojęć nieostrych, których interpretacja w toku wydania decyzji wz na obszarach Natura 2000 może powodować trudności. Jednak na gruncie poglądów przedstawicieli doktryny, licznego orzecznictwa oraz zaleceń organów administracji wyklarowały się liczne wskazówki interpretacyjne. Wydaje się zasadnym zastosowanie przez ustawodawcę konstrukcji pojęć nieostrych chociażby z uwagi na pewien luz decyzyjny organów, jak również na fakt zmienności środowiska i jego elementów w kontekście pojawienia się sytuacji, których na moment tworzenia aktu prawnego ustawodawca nie przewidział. Rozwiązanie takie stanowi element elastyczności we wspomnianym postępowaniu, jak również gwarancję rozpatrzenia planowanego przedsięwzięcia w sposób indywidualny i konkretny w odniesieniu do skutków, jakie może wywołać jego realizacja, na obszar Natura 2000.

Rozważania prowadzą do wniosku, że w analizowanym zakresie, porównując treść dyrektyw implementowanych do prawa polskiego, dyrektywy wymagają więcej, co zostało potwierdzone w tym rozdziale. Wydaje się, że dyrektywy większy nacisk kładą na ochronę sieci obszarów Natura 2000, jej integralności i spójności. Wymagają, aby każde planowane przedsięwzięcie planowane na obszarze Natura 2000 było oceniane w sposób indywidualny, ze szczególnym uwzględnieniem skutków jakie może wywołać na cele ochrony tego obszaru,

³⁴⁸ Na dzień 10 marca 2021 r., obowiązujących w polskim prawie aktów o randze ustawy – a nie poruszonych w tym rozdziale – jest 12. Taka ilość ustaw w omawianej problematyce, świadczy to o złożoności analizowanego zagadnienia.

ale też na spójność sieci. Dlatego też determinantą wpływającą na wydanie decyzji wz pozytywnej bądź negatywnej jest ocena oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Z analizowanych przepisów prawnych dyrektyw oraz prawa polskiego, nie wynika wprost zakaz realizacji jakichkolwiek przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Prawodawca wskazuje jednak, że zakaz ten dotyczy przedsięwzięć znacząco negatywnie oddziałujących na cele, z uwagi na które ustanowiono konkretny obszar Natura 2000, choć i od tego zakazu przewidział wyjątki. Reżim prawny ustanowiony dla obszarów Natura 2000 – w mojej ocenie – traktować należy jako pewne ograniczenie, a nie bezwzględny zakaz.

Konstrukcja prawna przepisu zawartego w art. 33 ust. 1 u.o.p. wskazuje na otwarty charakter katalogu działań powodujących znacząco negatywne oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000. W przypadku wystąpienia chociażby jednego potencjalnego źródła oddziaływania na gatunki lub siedliska objęte formą ochrony przyrody Natura 2000, zaistnieje negatywne oddziaływanie. Wynika z niej także, iż wystąpienie jednego z wymienionych w tym przepisie działań skutkuje zaistnieniem negatywnej przesłanki uniemożliwiającej realizację konkretnego przedsięwzięcia. Ustawodawca polski mógł przecież stworzyć szeroki katalog działań niedozwolonych na obszarach Natura 2000 (tak jak np. w odniesieniu do parków krajobrazowych – zob. art. 17 u.o.p.) i konkretyzować je – w PZO i PO – indywidualnie dla każdego tworzonego obszaru Natura 2000. To właśnie odróżnia formę ochrony przyrody Natura 2000 spośród pozostałych form ochrony przyrody.

Z powyższego można wyprowadzić wniosek, że ustawodawca celowo nie określił jednolitego szczegółowego katalogu przedsięwzięć dozwolonych na obszarach Natura 2000, pozostawiając go otwartym, a posługuje się jedynie reżimem prawnym, przy czym szczegółowe doprecyzowanie ograniczeń na obszarach Natura 2000, w prawie polskim, wynika z treści planów zadań ochronnych i planów ochrony dla danego obszarów Natura 2000. Z jednej strony takie określenie katalogu przedsięwzięć spowodowałoby naruszenie istoty prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, którą jest jej elastyczność. Bowiem realizacja tego samego przedsięwzięcia na jednym obszarze chronionym Natura 2000 będzie dozwolona, na innym może być już zabroniona, chociażby z uwagi na różnice w przedmiocie ochrony (celu), z uwagi na który ustanowiono daną formę ochrony przyrody Natura 2000. Wydaje się, że taki odgórny katalog wykluczyłby możliwość realizacji niektórych przedsięwzięć, bez konieczności uprzedniego zbadania jego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000. Wówczas dopuszczalności realizacji planowanego przedsięwzięcia byłoby to, czy przedsięwzięcie te zostało

umieszczone w owym katalogu, czy też nie. Takie rozwiązanie naruszyłoby istotę obszarów Natura 2000 i konieczność zindywidualizowanego podejścia zarówno do tych obszarów, jak i planowanych przedsięwzięć.

Rozważania podjęte w tym rozdziale prowadzą do wniosku, że ustanowienie obszarów Natura 2000 wprowadza dodatkowe – środowiskowe – uregulowania w zakresie sposobu korzystania z własności, których nie należy pomijać realizując proces inwestycyjny.

W analizowanym orzecznictwie zauważam problem niewłaściwego ocenienia przez właściwy organ zgromadzonego materiału dowodowego, zwłaszcza w kwestii ustalenia negatywnego oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Pozytywnie należy ocenić to, że organy prawidłowo potrafią wskazać na jakie obszary może oddziaływać przedsięwzięcie, podając siedliska bądź gatunki szczególnie narażone na oddziaływanie, jednak problematyczne staje się uzasadnienie rozstrzygnięcia i kryteriów wziętych pod uwagę podczas ustalenia skali i skutków oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Co więcej, zauważono niedopuszczalną praktykę organów administracji polegającą na pominięciu w uzasadnieniu rozstrzygnięcia odniesienia się do którejś z obligatoryjnych przesłanek wymienionych w art. 34 u.o.p. Brak takiego uzasadnienia skutkuje wydaniem decyzji z naruszeniem zasad postępowania administracyjnego i stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności wydanego rozstrzygnięcia z uwagi na rażące naruszenie prawa.

Z podjętych w tym rozdziale rozważań wynika, że oprócz determinantów prawnych, wpływ na realizację przedsięwzięcia znacząco oddziałującego na obszar Natura 2000 mają również determinanty pozaprawne. Jednym z nich są specyficzne warunki klimatyczne czy chociażby pora roku w odniesieniu do doboru odpowiednich środków kompensacyjnych. Nie sposób pominąć także specjalistycznej wiedzy przyrodniczej, jaką powinny posiadać organy rozstrzygające o stopniu wpływu planowanego przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, co w przewidzianych prawem przypadkach ma istotne znaczenie zwłaszcza w kontekście doboru odpowiednich środków kompensujących. Zachowanie spójności sieci obszarów Natura 2000 wyrażone poprzez odpowiednie rozwiązania planistyczne, jak i działania kompensacyjne stanowią także determinantę wydawania decyzji wz na tych obszarach chronionych.

Zwrócenia uwagi wymaga poruszony także w tym rozdziale problem prymatu interesów – ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000 i realizacji planowanego przedsięwzięcia – dotyczący uzyskania zezwolenia na realizację przedsięwzięcia znacząco negatywnie oddziałującego na obszar Natura 2000, po spełnieniu obligatoryjnych przesłanek, o których mowa w art. 34 u.o.p. Wydaje się niezbędnym opracowanie standardów i dobrych praktyk odpowiedniego interpretowania oraz stosowania przesłanek z art. 33 i 34 u.o.p., zwłaszcza w odniesieniu

do ustalenia stopnia oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na cele ochrony obszaru Natura 2000. Potwierdzone zostało to w literaturze³⁴⁹. Regulacja w tym zakresie również przesądza o konieczności indywidualnego, a nie szablonowego podejścia zarówno do obszarów Natura 2000, jaki do planowanych przedsięwzięć.

³⁴⁹ K. Sobieraj, *Stosowanie przesłanek zezwalających na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 na przykładzie inwestycji w sektorze energetycznym* [w:] M. Górski (red.), M. Niedziółka (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 254.

ROZDZIAŁ III

Decyzja o warunkach zabudowy i jej rola w procesie inwestycyjnym realizowanym na obszarach Natura 2000

3.1. Uwagi ogólne

Rozważania podjęte w rozdziale I i II doprowadziły do wniosku, że możliwa jest realizacja przedsięwzięć na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 przy jednoczesnym spełnieniu określonych prawem warunków zależnych od rodzaju przedsięwzięcia (inwestycji). Dalsze analizy oscylują wokół problematyki związanej z decyzją wz jako szczególnym rodzajem decyzji administracyjnej, od której uzyskania zależy możliwość zrealizowania przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000.

Podstawę prawną kształtowania ładu przestrzennego w Polsce stanowi ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Z ustawy tej wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja ta występuje w dwóch wersjach, tj. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dotyczą one inwestycji celu publicznego) oraz decyzji o warunkach zabudowy (dla pozostałych inwestycji), co wynika z art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Jednak jak wyjaśniono we wstępie rozprawy, z uwagi na zainteresowanie problematyką konfliktu interesów prywatnych z publicznymi, rozważania zawężono do analizy prawnej decyzji wz na obszarach Natura 2000.

W ocenie M. Woźniak ograniczenie prawa do zagospodarowania terenu, o którym mowa w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. może być spowodowane: przepisami ustaw, ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub w przypadku jego braku –

ustaleniami decyzji wz, interesem publicznym oraz chronionym prawem interesem osób trzecich³⁵⁰. Z poglądem tym nie można się zgodzić, gdyż sprzeczny jest on z Konstytucją RP. Każde ograniczenie jest wyłącznie na podstawie ustawy (np. art. 64 ust. 3 Konstytucji RP), zaś decyzje jedynie stwierdzają, że dane ograniczenie wynika z konkretnego przepisu prawnego.

Istotne jest ustalenie charakteru prawnego decyzji wz na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa sądowo-administracyjnego.

Na potrzeby tej dysertacji, kluczowe jest również wskazanie definicji podstawowych pojęć takich jak: teren, zmiana zagospodarowania terenu, ład przestrzenny, akt konstytutywny, akt deklaratoryjny, decyzja o charakterze uznaniowym, decyzja o charakterze związanym.

Celem rozdziału jest ustalenie jak decyzja wz będąca instrumentem prawnym służącym zachowaniu ładu przestrzennego wpływa na ochronę cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk, dla których utworzono prawną formę ochrony przyrody Natura 2000. W kontekście tematu rozprawy, analiza wyżej wymienionych zagadnień pozwoli ustalić determinanty wpływające na treść rozstrzygnięcia w zakresie ustalenia bądź odmowy ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000.

3.2. Decyzja o warunkach zabudowy i jej status prawny na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Regulacja prawna dotycząca decyzji wz wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wymóg uzyskania decyzji wz dotyczy każdej zmiany zagospodarowania terenu – w przypadku braku planu miejscowego – polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 59 u.p.z.p.). Reguła ta nie obejmuje inwestycji celu publicznego, bowiem dla tej kategorii inwestycji aktem rozstrzygającym jest wspomniana już decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 u.p.z.p.). Z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że jeśli dojdzie do zmiany sposobu zagospodarowania terenu, na którym obowiązuje plan uchwalony przed 1 stycznia 1995 r., wymaga to, zgodnie z art. 86 u.p.z.p., ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy, przy czym zastosowania w tej sytuacji nie ma art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Natomiast jeśli plan sprzed dnia 1 stycznia

³⁵⁰ M. Woźniak, *Zasada wagi interesów w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15- aprobująca*, „Opolskie Studia Administracyjno- Prawne” 2017, vol. 15, nr 4, s. 124.

1995 r. utracił moc i na danym terenie brak jest planu miejscowego, decyzja wz powinna być wydana, lecz w tym przypadku zastosowanie będzie miał przepis z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Rozważyć należy także sytuację, o której mowa w art. 87 ust. 3 u.p.z.p., stosownie do której plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 r. i obowiązujące w dacie wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zachowują moc do czasu uchwalenia nowych planów, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2003 r. W okresie od wejścia w życie analizowanej ustawy do dnia 31 grudnia 2003 r. możliwe było podejmowanie uchwał wprowadzających do obrotu prawnego nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Taki nowy plan derogował jednocześnie plan, który pochodził sprzed 1 stycznia 1995 r.

Wymóg uzyskania decyzji wz stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku (art. 59 ust. 2 u.p.z.p.). Za początek biegu wskazanego terminu przyjmuje się datę zakończenia działań, które tę zmianę spowodowały. Po upływie tego terminu teren powinien być przywrócony do stanu poprzedniego. W praktyce oznacza to niedopuszczalność ponownego dokonania identycznej zmiany zagospodarowania terenu na kolejny rok, bowiem z treści komentowanego przepisu wynika tymczasowość i jednorazowość konkretnej zmiany zagospodarowania terenu.

Na gruncie tego przepisu pojawiła się wątpliwość czy wymóg uzyskania decyzji wz stosuje się tylko do zmiany zagospodarowania terenu niewymagającej jednocześnie uzyskania pozwolenia na budowę, czy wyłącznie do tymczasowej, jednorazowej zmiany trwającej do roku. W ocenie NSA przepis ten odnosi się do dwóch kategorii zmian³⁵¹. W praktyce oznacza to, że jeżeli zmiana zagospodarowania terenu nie wymagała pozwolenia budowlanego, a jednocześnie miała charakter jednorazowy i tymczasowy oraz miała trwać do roku, to nie jest obligatoryjnie wymagane wydanie decyzji wz.

Doprecyzowania wymaga pojęcie nieo określone „zmiana zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę”. W ocenie WSA w Gdańsku, zmiana ta obejmuje takie przypadki niepolegające ani na wykonaniu robót budowlanych, ani na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a mimo to wymagających uzyskania decyzji wz. Sąd ten wskazał także, iż komentowany przepis ma odniesienie do stosunkowo rzadkich stanów faktycznych związanych z wykonywaniem robót, prowadzących do zmiany zagospodarowania terenu, które nie podlegają reglamentacji przepisami prawa budowlanego,

³⁵¹ Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2008 r., II OSK 1485/07, LEX nr 530486.

a więc nie związanych z procesem budowlanym, np. dla zalesienia terenu, zorganizowania nieruchomości składowiska, itp.³⁵². Istotne jest również ustalenie, czy doszło do takiej zmiany terenu, poprzez zbadanie i szczegółowe uzasadnienie, względem określonego stanu faktycznego, co zostało wskazane w orzecznictwie³⁵³. Przedsięwzięcia zmieniające sposób zagospodarowania takiego obszaru polegają na rozpoczęciu wykorzystywania samego terenu (a nie obiektu budowlanego). Jako przykład można tu wskazać hałdę ziemi.

Z perspektywy obszarów Natura 2000 przepis ten jest szczególnie, ponieważ z jednej strony zabezpiecza te obszary przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia terenu przez konieczność uzyskania przez inwestora decyzji wz, zaś z drugiej – dopuszcza tymczasową jednorazową zmianę terenu, trwającą do roku, która to zmiana nie wymaga decyzji wz. Druga z nich może być zagrożeniem dla obszarów Natura 2000. Wspomniane zalesienie terenu czy też powstanie składowiska może prowadzić do zachwiania równowagi przyrodniczej i naruszenia celów ochrony danego obszaru Natura 2000, nawet jeśli teren zostanie przywrócony do stanu poprzedniego. Co więcej, proces przywracania do stanu poprzedniego może także wpłynąć na cele ochrony obszaru Natura 2000. Mając na uwadze powyższe rozważania, niezbędne jest w pierwszej kolejności ustalenie przez organ, czy zmiana zagospodarowania terenu nie naruszy przedmiotu ochrony danego obszaru Natura 2000. Potwierdza to przyjęte założenie o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i do obszarów Natura 2000.

Ustawodawca w art. 59 ust. 1 u.p.z.p. odesłał do art. 50 ust. 2 u.p.z.p., co należy rozumieć jako sytuacje, w których nie jest wymagane uzyskanie decyzji wz. Po pierwsze, mowa tu o inwestycjach, których wykonanie nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Po drugie, dotyczy to niektórych robót polegających na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, a także nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska. Różnica między wskazanymi regulacjami polega na tym, że w art. 59 ust. 1 zd. 2 u.p.z.p. chodzi o działania polegające na robotach budowlanych, a w art. 59 ust. 2 u.p.z.p. – także o te działania, które nie wymagają takich robót i do nich zastosowania nie ma art. 50 ust. 2 u.p.z.p.

³⁵² Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Gd 637/19, LEX nr 3029600; podobnie Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2020 r., IV SA/Wa 165/20, LEX nr 3125260.

³⁵³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2018 r., VII SA/Wa 2529/17, LEX nr 2534222.

Z przepisów art. 59 ust. 1 i 2 u.p.z.p. wynika, że wymóg uzyskania decyzji wz dotyczy każdej zmiany zagospodarowania terenu, o ile dla obszaru tego brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poza wyjątkami przewidzianymi przez ustawodawcę. Przepis prawny zawarty w art. 59 u.p.z.p. odnosi się do zmiany zagospodarowania terenu, jak również do zmiany sposobu użytkowania, która dotyczy istniejącego już obiektu budowlanego lub jego części. W doktrynie podkreśla się, że właściwy w sprawie organ administracji powinien – w sposób konkretny i indywidualny – zbadać, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu, uwzględniając okoliczności danego przypadku. Jak podkreśla A. Despot-Mładanowicz, trafnym – choć moim zdaniem nie jedynym – przykładem obrazującym zmianę zagospodarowania terenu jest wzniesienie na nim obiektu budowlanego bądź jego rozbiórka³⁵⁴. Zmiana zagospodarowania terenu nie musi oznaczać jedynie wznoszenia obiektów budowlanych, co jasno przewidziano w komentowanej ustawie (art. 59 ust. 1 w zw. z art. 50 ust. 1 zd. 2 oraz w art. 59 ust. 2 i 3 u.p.z.p.). Z literalnego brzmienia zwrotu „zmiana zagospodarowania terenu” można wywieść, że w związku z realizacją planowanego przedsięwzięcia sposób wykorzystania danego obszaru ziemi staje się inny niż dotychczas. Przy czym, moim zdaniem, realizację planowanego przedsięwzięcia należy rozumieć szeroko odnosząc ją także do skutków jakie wywoła na danym terenie, co również potwierdzone zostało w literaturze³⁵⁵.

W ocenie NSA, zmiana zagospodarowania terenu nie odnosi się wyłącznie do kubatury lub powierzchni budynku, jego usytuowania czy bezpośrednio do samej nieruchomości. Sąd ten stwierdził, że pojęcia „teren” nie można ograniczać w takich przypadkach do samej nieruchomości, a termin ten oznaczać powinien teren w sensie planistycznym. Ponadto NSA wskazuje, że zagospodarowanie terenu to umiejscowienie określonych obiektów na określonych nieruchomościach, które będą w określony sposób funkcjonowały, czyli innymi słowy oddziaływały na tę nieruchomość oraz na nieruchomości i obiekty znajdujące się na danym terenie³⁵⁶. Owszem podzielam pierwszą część przedstawionego poglądu, co również przemawia, za szerokim rozumieniem pojęcia „zmiana zagospodarowania terenu”, uwzględniającego skutki dla danego terenu, jakie może wywołać realizacja planowanego przedsięwzięcia. Jednak wątpliwości budzi ostatnie zdanie. Otóż jak zostało już wspomniane zmiana zagospodarowania terenu nie musi łączyć się jedynie ze wnoszeniem obiektów budowlanych.

³⁵⁴ A. Despot- Mładanowicz, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji* [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 668-669.

³⁵⁵ K. Małyś- Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 95-96.

³⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2006 r., II OSK 1324/05, LEX nr 317395.

Odnosząc się do pojęcia „zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części”, ustawodawca w komentowanej ustawie nie zawarł takiej definicji. W orzecznictwie przyjmuje się, że dopuszczalne jest ustalenie znaczenia tego pojęcia na podstawie art. 71 u.p.b. W myśl tego przepisu zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego będzie podjęcie bądź zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkości lub układ obciążeń. Przejawiać się to może poprzez zwiększenie realizowanej już działalności wytwórczej, usługowej, itp., a która to może wywierać niekorzystne dla otoczenia skutki³⁵⁷. WSA w Łodzi doprecyzował, że oprócz przeznaczenia obiektu do innego rodzaju użytkowania, zmianą będzie także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania, które mogłyby naruszać wymienione wyżej warunki³⁵⁸. Nie można wykluczyć, że zmiana części obiektu budowlanego nie spowoduje zmiany zagospodarowania terenu.

Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że wymóg uzyskania decyzji wz dotyczy także sytuacji, gdy organ wstępnie oceni, że może dojść do zmiany sposobu zagospodarowania terenu, ale także w sytuacji, gdy pojawią się jakiegokolwiek wątpliwości, co do braku takiej zmiany³⁵⁹. Oznacza to, że w przypadku braku pewności, co do zmiany zagospodarowania terenu (czy ona istnieje, czy też nie), konieczne jest uzyskanie decyzji wz.

Zdaniem WSA w Poznaniu, zmianę zagospodarowania terenu należy rozumieć funkcjonalnie, tj. jako przekształcenie terenu nawet w niewielkim stopniu. Sąd ten wskazał, że istotne jest dokonanie oceny, czy dane zamierzenie skutkuje zmianą zagospodarowania terenu. Wspomnianej oceny należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku³⁶⁰. Zaprezentowane poglądy potwierdzają założenie, że zmianę zagospodarowania terenu należy rozpatrywać szeroko, a w przypadku braku pewności co do istnienia lub braku takiej zmiany, wówczas należy ustalić warunki zabudowy w drodze decyzji.

WSA w Poznaniu wyraził pogląd, że dokonanie zmiany zagospodarowania terenu bez uprzedniego otrzymania decyzji administracyjnej ustalającej zmiany tego przeznaczenia (tj. bez aktu nie mającego charakteru normatywnego), jest swego rodzaju deliktem administracyjnym. Jeśli zaistnieje taka sytuacja, wówczas organ winien nakazać przywrócenie stanu poprzedniego – stanu z przed dokonania bezprawnej zmiany. Jak stwierdził ten Sąd pojęcie

³⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2012 r., II OSK 2144/10, LEX nr 1138087.

³⁵⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r., II SA/Łd 742/19, LEX nr 2822004.

³⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2006 r., II OSK 1324/05, LEX nr 317395.

³⁶⁰ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19, LEX nr 3042592.

„zmiany zagospodarowania terenu” zaczerpnięte jest z urbanistyki, a treść przypisywana temu pojęciu kształtuje się dopiero na podstawie konkretnego przypadku z praktyki. Przez zmianę sposobu zagospodarowania będzie rozumiane takie przekształcenie przestrzeni (terenu), które prowadzi do zmiany dotychczasowego przeznaczenia. Natomiast przez przeznaczenie rozumie się określoną działalność człowieka prowadzoną lub potencjalnie dopuszczoną na nieruchomości (gruncie lub budynku). Niewłaściwe jest utożsamianie „zmiany terenu” wyłącznie z „przeznaczeniem terenu”. W praktyce oceniając, czy w konkretnej sprawie doszło do zmiany zagospodarowania terenu należy wziąć pod uwagę konkretne okoliczności zaistniałe w danym przypadku, porównując sposób zagospodarowania terenu jaki istniał przed wykonaniem prac ze stanem następczym. Organ nie powinien się w tym zakresie opierać wyłącznie na tym, że nie doszło do zmiany przeznaczenia danego terenu³⁶¹. Zwrócić uwagę należy, iż zmiana zagospodarowania terenu nie powinna być wiązana z pojęciem „zmiany przeznaczenia”. Nie bez znaczenia jest fakt, że ustawodawca w art. 4 u.p.z.p. rozróżnił „ustalanie przeznaczenia terenu” i „określanie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu”. Omawiana decyzja wz nie przeznaczona terenu, a jedynie określa sposób zagospodarowania i zabudowy terenu.

Mając na uwadze powyższe rozważania można sformułować wniosek, że zgodnie z art. 59 ust. 2 u.p.z.p. zmianą zagospodarowania terenu będzie taka zmiana, która nie stanowi robót budowlanych i nie podlega przepisom prawa budowlanego, ale jednocześnie zmienia zagospodarowanie danego terenu w inny sposób (np. składowisko, miejsca postojowe). Wówczas do tych zmian zastosowanie będzie miał art. 59 ust. 3 u.p.z.p.

Ustawodawca w art. 59 ust. 3 u.p.z.p. przewidział sankcje za naruszenie wymogu uzyskania decyzji o warunkach zabudowy niewymagającej uzyskania pozwolenia na budowę. W przypadku zmiany zagospodarowania terenu bez uzyskania decyzji wz, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości:

- 1) wstrzymanie użytkowania terenu, wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo
- 2) przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Konstrukcja regulacji zawartej w art. 59 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. ma na celu sprawić, że inwestor uzyska warunki zabudowy, co umożliwi kontrolę organu nad sposobem zmiany

³⁶¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2019 r., II SA/Po 87/19, Legalis nr 1921922.

zagospodarowania terenu, jak również zapewni zgodność z przepisami owego zamierzenia inwestycyjnego oraz umożliwi inwestorowi dalsze użytkowanie terenu stosownie do realizowanego zamierzenia³⁶².

Zwrócić uwagę należy jeszcze na sytuacje, w których wymagana jest decyzja wz. Otóż z art. 59 ust. 2a u.p.z.p. wynika, że decyzja wz wymagana jest w przypadku budowy obiektów budowlanych takich jak: wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b.) oraz wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m² (art. 29 ust. 3 p.b.). Zamiar budowy tych obiektów budowlanych – oprócz decyzji wz – wymaga zgłoszenia właściwemu organowi (art. 30 ust. 4b p.b.). Do zgłoszenia inwestor obowiązany jest dołączyć dokumenty wymienione w art. 33 ust. 2 pkt 1–4 p.b., w tym także projekt budowlany. Przy czym, gdy konieczne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 to zamiast zgłoszenia wymagane jest uzyskanie pozwolenia budowlanego (art. 29 ust. 6 p.b.). Takie rozwiązanie dodatkowo zabezpiecza obszary Natura 2000 przed zabudową.

Zauważyć należy jeszcze jedną zależność, tj. w przypadku braku decyzji wz, o której mowa w art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie zostanie wydane pozwolenie budowlane, ponieważ zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 3 p.b. do wniosku o pozwolenie na budowę musi być dołączona decyzja wz. Podobnie, gdy brak jest decyzji wz, nie można dokonać zgłoszenia budowy lub robót budowlanych (art. 59 ust. 2a u.p.z.p. w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1 p.b., art. 29 ust. 3 p.b.). W takiej sytuacji realizacja lub zrealizowanie obiektu budowlanego bez decyzji wz, jak również bez uprzedniego zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia budowlanego (o ile jest ono wymagane) spowoduje konieczność zastosowania art. 48 i nast. p.b. dotyczących samowoli budowlanej. Legalizacja samowoli budowlanej jest możliwa, o ile dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej konieczne było uzyskanie decyzji wz w sytuacji braku mpzp, co potwierdza orzecznictwo³⁶³. W ocenie NSA zrealizowany obiekt budowlany powinien być zgodny z przepisami budowlanymi, a także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby zbadać, czy taka zgodność istnieje, niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny³⁶⁴. Wobec powyższego nie będzie tu miała zastosowania regulacja

³⁶² A. Despot-Mładanowicz, *Lokalizacja inwestycji... op. cit.*, s. 672.

³⁶³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2019 r., IV SA/Po 317/19, LEX nr 2724048.

³⁶⁴ Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, LEX nr 2340940.

z art. 59 ust. 3 u.p.z.p., lecz przepisy prawne dotyczące legalizacji samowoli budowlanej (art. 48 i następane p.b.).

Z perspektywy obszarów Natura 2000 to sytuacje przewidziane w art. 59 ust. 2a u.p.z.p. oraz 59 ust. 3 u.p.z.p. mogą być – w mojej ocenie – groźne w skutkach dla tych obszarów. Może dojść do niekontrolowanych zmian zagospodarowania obszarów Natura 2000, bez uprzednio uzyskanych zgód. W konsekwencji inwestor może zagospodarować teren zakładając, że organ właściwy do wydania decyzji wz nie dowie się o dokonanej zmianie. Z kolei, gdy organ dowie się o dokonanej zmianie, zgodnie z art. 59 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p. albo art. 48 i następnymi p.b., inwestor będzie miał możliwość zalegalizowania samowoli. Decydując się na samowolną zmianę zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 59 ust. 2 u.p.z.p. inwestor powinien brać pod uwagę także nakaz przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania terenu, który wynika z art. 59 ust. 3 pkt 2 u.p.z.p.

Zagrożeniem dla obszarów Natura 2000 jest także wspomniane już samowolne wznoszenie obiektów budowlanych bez wcześniejszego zgłoszenia bądź uzyskania pozwolenia budowlanego, jak również bez wydanej uprzednio decyzji wz. W takiej sytuacji dla obiektu, który powstał dopuszczalna jest jego legalizacja w myśl przepisów prawa budowlanego, pod warunkiem zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. w razie braku mpzp – zgodności powstałego obiektu z decyzją wz. Oznacza to, że realizowany lub zrealizowany obiekt na obszarze Natura 2000 powinien uwzględniać także warunki wynikające z przepisów prawnych dotyczących danego obszaru chronionego. Ponadto, jednym z warunków legalizacyjnych samowoli budowlanej jest uprzednie przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o ile jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) 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 (art. 49 ust. 4a p.b.). Prawodawca w ten sposób dodatkowo chroni obszary Natura 2000 przed skutkami, jakie może spowodować będący w trakcie budowy albo wybudowany obiekt budowlany. Nadmienić należy, iż wzmianka dotycząca samowoli budowlanej na obszarach Natura 2000 może stanowić kontekst rozważań, zaś w tej dysertacji nie będzie szczegółowo omawiana.

3.2.1. Wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i jego elementy

Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy wszczynane jest na wniosek inwestora (co wynika z art. 52 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Zaistnienie przypadku, w którym to organ administracji publicznej wszczyna takie postępowanie z urzędu jest nieprawdopodobne, z uwagi na sformułowanie sposobu jego wszczęcia w ustawie. Ponadto, w orzecznictwie dotyczącym takich spraw nie pojawił się do tej pory nawet jeden przypadek wszczęcia go z urzędu. Z punktu widzenia tematu i celów tej rozprawy przyjęto, że stroną postępowania w sprawie ustalenia wz jest inwestor. Natomiast pominięte zostały rozważania dotyczące innych niż inwestor stron postępowania.

Niezbędne elementy formalne wniosku określają art. 52 ust. 2 u.p.z.p. Warunki te można podzielić na części: opisową i graficzną. Część graficzna dotyczy określenia 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 skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000. Natomiast część opisowa wniosku obejmuje:

- 1) charakterystykę inwestycji, zawierającą:
 - a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów,
 - b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej,
 - c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko;
- 2) w przypadku lokalizacji składowiska odpadów:
 - a) docelową rzędną składowiska odpadów,
 - b) roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów,
 - c) sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków,
 - d) sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

Momentem wszczęcia postępowania jest data wpływu wniosku do siedziby organu właściwego do wydania decyzji wz. Inicjując postępowanie, wnioskodawca określa jego zakres, zaś rolą organu właściwego do wydania decyzji wz jest dokonanie stosownej oceny przedstawionego wniosku pod kątem jego kompletności. Dane określone we wniosku są podstawą ustalenia przez organ przedmiotu postępowania (zamiaru inwestycyjnego). Inwestor może zmienić swój wniosek na każdym etapie toczącego się postępowania, aż do ostatecznego rozstrzygnięcia. Wnioskodawcy przysługuje prawo kształtowania treści swojego żądania, o potwierdza orzecznictwo³⁶⁵.

Postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy może toczyć się bez wniosku inwestora. Skutkiem procesowym cofnięcia wniosku inwestora jest bezprzedmiotowość postępowania prowadząca do jego umorzenia. Podstawę prawną umorzenia takiego postępowania powinna stanowić regulacja zawarta w art. 105 § 1 k.p.a. w zw. z art. 52 ust. 1 i art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Umorzenie postępowania z uwagi na cofnięcie wniosku o ustalenie warunków zabudowy nie powinno być bowiem uzależnione od zgody albo braku sprzeciwu stron niebędących wnioskodawcami, a to dlatego, że taka decyzja nie prowadzi do zmian w zagospodarowaniu ich terenu, a co za tym idzie nie wpływa na ich interes prawny³⁶⁶.

W obowiązujących przepisach prawnych ustawodawca nie określił ani maksymalnej, ani minimalnej liczby wniosków o ustalenie warunków zabudowy jakie może złożyć wnioskodawca do tego samego terenu. W związku z tym dopuszczalne jest toczenie się równolegle kilku postępowań odnośnie tego obszaru, i w konsekwencji wydanie decyzji dotyczącej tego samego rodzaju inwestycji wielu wnioskodawcom. Uzyskanie decyzji przez jednego wnioskodawcę nie wstrzymuje możliwości wnioskowania przez inne podmioty o ustalenie warunków zabudowy danego terenu, także jeśli jest to ten sam typ inwestycji. Co więcej, wnioskodawca, który już uzyskał warunki zabudowy, może, po raz kolejny, złożyć wniosek odnośnie tego samego obszaru, ale tylko pod warunkiem, że przedmiotem wniosku jest inna inwestycja³⁶⁷.

Rozbieżności zauważalne są w kwestii konieczności dołączenia decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Do wniosku o ustalenie warunków zabudowy terenu dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oddziaływać na środowisko wnioskodawca obligatoryjnie dołącza decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 72 ust. 3 w zw. z art. 72 ust. 1 pkt 3

³⁶⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 listopada 2008 r., II OSK 1383/07, LEX nr 562850.

³⁶⁶ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 579/10, LEX nr 754483.

³⁶⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1570/05, LEX nr 198827.

w zw. z art. 71 ust. 2 u.o.o.ś.). Warunek ten nie wynika bezpośrednio z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz z przepisów szczególnych, a dokładniej z u.o.o.ś. Pierwszy pogląd prezentowany w orzecznictwie stanowi, że dopuszczalność rozpoznania wniosku oraz wszczęcia na jego podstawie postępowania w sprawie warunków zabudowy możliwa jest dopiero po wydaniu ostatecznej decyzji środowiskowej. Brak ostatecznej decyzji środowiskowej w znaczeniu formalnym, przejawiający się w niedołączeniu istniejącej decyzji do wniosku, może być uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a., jednak brak w obiegu prawnym ostatecznego rozstrzygnięcia o ustaleniu środowiskowych uwarunkowań czyni niedopuszczalnym skuteczne wniesienie wniosku i tym samym uniemożliwia wszczęcie oraz prowadzenie postępowania w sprawie o ustalenie warunków zabudowy³⁶⁸. Oznacza to, że niedopuszczalnym jest wszczęcie postępowania o ustalenie warunków zabudowy i dopiero wówczas badanie konieczności przedłożenia przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej, co potwierdzone zostało w orzecznictwie³⁶⁹.

W orzecznictwie rozważano także przypadek, w którym to wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczył innej inwestycji niż tej, dla której wydano decyzję środowiskową. Modyfikacja parametrów wnioskowanej inwestycji (np. rezygnacja z budowy nowego budynku, dla którego wydano decyzję środowiskową na rzecz adaptacji budynku istniejącego), może skutkować utratą aktualności decyzji środowiskowej. W judykaturze wyrażono pogląd, że to organ wydający decyzję środowiskową jest właściwym do stwierdzenia, czy owa zmiana sposobu użytkowania istniejącego budynku powoduje konieczność uzyskania nowej decyzji środowiskowej. Gdyby organ ten umorzył postępowanie o wydanie nowej decyzji środowiskowej, to organ właściwy do wydania decyzji wz byłby tym stanowiskiem związany³⁷⁰. Zakładając, że w takiej sytuacji wnioskodawca nie dołączy nowej decyzji środowiskowej, to wniosek o ustalenie wz pozostawia się bez rozpoznania na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

W praktyce, tylko złożenie kompletnego wniosku rozpoczyna postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

3.2.2. Projekt decyzji o warunkach zabudowy

Kolejną kwestią wartą poddania analizie jest omówienie projektu decyzji wz oraz podmiotów uprawnionych do jego sporządzenia. Zgodnie z przepisem zawartym w art. 60 ust. 4 u.p.z.p. sporządzenie projektu decyzji wz powierza się osobie, o której mowa

³⁶⁸ Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 października 2016 r., II SA/Op 290/16, LEX nr 2158196.

³⁶⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2017 r., II SA/Po 508/17, LEX nr 2390412.

³⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., II OSK 4009/19, LEX nr 3026009.

w art. 5 u.p.z.p., albo osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającej uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej.

W przepisie z art. 5 u.p.z.p. ustawodawca zawarł katalog warunków uprawniających odpowiednie osoby do sporządzenia projektu decyzji wz, przy czym wolą ustawodawcy wystarczy spełnić jeden z nich. Mianowicie dotyczy to osób, które:

- 1) nabyły uprawnienia do projektowania w planowaniu przestrzennym na podstawie ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym³⁷¹;
- 2) nabyły uprawnienia urbanistyczne na podstawie art. 51 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym;
- 3) posiadają kwalifikacje do wykonywania zawodu urbanisty na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uzyskane na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów³⁷²;
- 4) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 5) posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w punkcie 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- 6) są obywatelami państw członkowskich Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwa członkowskiego Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, którzy nabyli kwalifikacje zawodowe do projektowania zagospodarowania przestrzeni i zagospodarowania przestrzennego w skali lokalnej i regionalnej odpowiadające wymaganiom określonym w pkt 4 lub 5.

Z treści przywołanego przepisu prawnego wynika, iż wymieniony wyżej katalog ma charakter zamknięty. Wymóg sporządzenia projektu decyzji wz przez uprawnioną i wykwalifikowaną osobę wynika z art. 60 ust. 4 u.p.z.p., co świadczy o tym, że jedynie wskazane przez ustawodawcę podmioty są właściwe do określenia specjalistycznej materii, która powinna znaleźć się w treści projektu, co potwierdza także orzecznictwo³⁷³.

³⁷¹ Dz. U. z 1989 r. poz. 99, 178 i 192, z 1990 r. poz. 198 i 505 oraz z 1993 r. poz. 212.

³⁷² Dz. U. z 2019 r. poz. 1117, t. j.

³⁷³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Po 1026/19, LEX nr 2817436.

W skład projektu decyzji wchodzi wyniki analizy, tj. wnioski wyprowadzone z danych o zabudowie i zagospodarowaniu otoczenia zebrane w ramach analizy urbanistycznej. Jednak oznacza to, że przeprowadzenie analizy spełnienia wymogów określonych w art. 61 ust 1-5 u.p.z.p. nie należy do urbanisty albo architekta, lecz do organu administracji publicznej, ponoszącego odpowiedzialność za wydane rozstrzygnięcie. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie³⁷⁴. W praktyce, najpierw organ właściwy do wydania decyzji w dokonuje analizy przesłanek z art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p., a następnie w oparciu o jej wyniki sporządza projekt decyzji w. Poprawność analizy urbanistycznej, trafność wpływających z niej wniosków, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w projekcie decyzji, wywiera wpływ na końcowy wynik sprawy. O istotności i poprawności owej analizy urbanistycznej orzekały także sądy administracyjne twierdząc, że sporządzona przez uprawnioną osobę jest środkiem dowodowym zbliżonym do opinii biegłego i stanowi merytoryczną część ustaleń organu pierwszej instancji ustalającego warunki zabudowy³⁷⁵. Konieczne jest udokumentowanie sporządzenia analizy urbanistycznej przez uprawnioną osobę poprzez zamieszczenie adnotacji w aktach sprawy, jak też złożenie podpisu na sporządzonym dokumencie. Niezachowanie wyżej wskazanego obowiązku jest rażącym naruszeniem prawa i stanowić może nawet podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji. Zasadność tego twierdzenia odzwierciedla orzecznictwo³⁷⁶.

Sporządzenie analizy urbanistycznej przez osobę nieuprawnioną skutkuje tym, że analiza ta nie posiada cech dokumentu urzędowego, ani środka dowodowego w postępowaniu o ustalenie w. Oznacza to, że wszelkie ustalenia w takim postępowaniu dotknięte są wadą, co daje podstawę do uznania wadliwości całego postępowania i prowadzi do wyeliminowania z obrotu prawnego wydanej w takim postępowaniu decyzji w. Wówczas zasadne wydaje się stwierdzenie o rażącym naruszeniu prawa. Mając na uwadze powyższe, jeśli projekt decyzji w zostanie sporządzony przez osobę nieposiadającą wymaganych obowiązujących przepisami prawnymi uprawnień, wówczas stanowi to podstawę do stwierdzenia

³⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., II OSK 1218/13, LEX nr 1772313; Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II OSK 1380/16, LEX nr 2522309; Wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r., II OSK 422/14, LEX nr 2002680.

³⁷⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 542/19, LEX nr 2715140; Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1484/15, LEX nr 2316906.

³⁷⁶ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2021 r., II SA/Łd 839/20, LEX nr 3158564; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SA/Kr 490/20, LEX nr 3156599.

nieważności decyzji wz z powodu wadliwie opracowanego w tym zakresie projektu dokumentu³⁷⁷. Co skutkuje wspomnianą już nieważnością całego postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

Zaprezentowane rozważania prowadzą do wniosku, że sporządzenie projektu decyzji wz przez osobę do tego nieuprawnioną jest determinantą wpływającą na ważność rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

3.2.3. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy

Z uwagi na cele tej rozprawy istotne jest również omówienie regulacji prawnej zawartej w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. dotyczącej uzgodnienia projektu decyzji wz z odpowiednim organem. Wspomniane uzgodnienie należy rozumieć jako wyrażenie stanowiska w sprawie przez inny organ, w formie wskazanej przepisami prawa.

W sytuacji, gdy planowane przedsięwzięcie zlokalizowane jest na obszarze podlegającym właściwości więcej niż jednego organu głównego, wówczas właściwość organu w sprawie wydania decyzji wz jest ustalana w oparciu o rozwiązania przyjęte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, bądź na podstawie ogólnych przepisów kodeksowych. Zakładając, że planowana inwestycja obejmuje obszar położony na terenie co najmniej dwóch gmin, decyzję wz wydaje wójt (burmistrz lub prezydent miasta), na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja (art. 51 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Wymóg wydania decyzji wz w porozumieniu z innymi organami oznacza, że treść podjętego rozstrzygnięcia jest akceptowana przez wszystkie zainteresowane organy. Ich stanowisko jest wiążące dla wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) właściwego w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. Omówiona regulacja nie ma zastosowania do przypadków, gdy inwestycja jest planowana częściowo na obszarze zamkniętym. W takiej sytuacji powinno się stosować regulację ogólną zawartą w art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a., co oznacza, że w sprawach dotyczących nieruchomości właściwość ustalana jest na podstawie położenia nieruchomości. Zatem, jeżeli nieruchomość położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, orzekanie należy do organu, na którego obszarze znajduje się większa część nieruchomości. Wspomniany wymóg wydania decyzji wz w porozumieniu z innymi organami, o którym mowa

³⁷⁷ A. Plucińska-Filipowicz, *Komentarz do art. 5 u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 128.

w art. 51 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., realizowany jest w trybie określonym w art. 106 k.p.a.

Jak słusznie podkreślono w orzecznictwie, porozumienie organów prowadzi do konieczności wspólnego kształtowania merytorycznego rozstrzygnięcia przez współdziałające organy, którego efektem jest wspólne kształtowanie treści. Tak rozumiane porozumienie pozostaje zatem czymś więcej niż tylko akceptacją lub jej brakiem wyrażonym przed formalnym wydaniem decyzji o warunkach zabudowy. W praktyce współdziałanie odbywa się na wszystkich etapach postępowania i opiera się na prawie zgłaszania uwag i wniosków czy poprzez odniesienie się do przedstawionych dowodów. Wydanie decyzji wz bez uprzedniego porozumienia, o ile jest ono wymagane, jest niedopuszczalne³⁷⁸.

Z prawnego punktu widzenia istotą owego „porozumienia się” jest konsensus, co do kształtu treści decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to taki stan, w którym zainteresowane podmioty doszły do wspólnych wniosków i zgodziły się na przyjęcie określonych rozwiązań³⁷⁹.

Charakterystycznym jest, że decyzję wz wydaje się po uzyskaniu uzgodnień odpowiedniego organów lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 53 ust. 4 u.p.z.p.). Utworzony przez ustawodawcę katalog organów uzgadniających nie ma charakteru zamkniętego, ponieważ ustawodawca odesłał – w art. 60 ust. 1 u.p.z.p. – do przepisów odrębnych. Oznacza to, że każdy nowy przepis odrębny wymagający uzgodnienia warunków zabudowy z innym organem będzie ów katalog dopełniał.

Przepis prawny zawarty w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. rozróżnia dwa tryby dokonywania uzgodnienia. Po pierwsze, jest to tryb określony w art. 106 k.p.a., którego skutkiem jest wydanie przez organ uzgadniający postanowienia. W tej sytuacji na postanowienie przysługuje zażalenie, do którego wniesienia uprawniony jest wyłącznie inwestor. Po drugie, jest to tryb tzw. milczącej zgody, przy czym zasadą jest, że niezajęcie stanowiska przez organ uzgadniający w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie skutkuje dokonaniem uzgodnienia projektu decyzji wz w brzmieniu zaproponowanym przez organ właściwy do wydania tej decyzji. Założeniem ustawodawcy było, że wprowadzenie konkretnego terminu dokonania uzgodnienia przez organ wyspecjalizowany ma sprzyjać szybkości dokonania rozstrzygnięcia przez organ główny. Jednak zauważyć należy, iż przepis zawarty w art. 106 § 4 k.p.a. stanowi o tym, że organ obowiązany do zajęcia stanowiska może – w razie potrzeby – przeprowadzić

³⁷⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 marca 2011 r., II SA/Wr 726/10, „ONSAiWSA” 2012, nr 2, poz. 24.

³⁷⁹ A. Despot- Mładanowicz, *Komentarz do art. 60 u.p.z.p.* [w:] A. Plucińska-Filipowicz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 673.

postępowanie wyjaśniające. Zasadą jest, że organ dokonujący uzgodnienia projektu decyzji wz opiera treść swego rozstrzygnięcia na podstawie stanu faktycznego i stanu prawnego ustalonego przez organ prowadzący postępowanie główne, zaś postępowanie wyjaśniające może przeprowadzić jedynie „w razie potrzeby”, co wyrażono w orzecznictwo³⁸⁰. Stanowi to o pomocniczym charakterze postępowania wyjaśniającego, prowadzonego przez organ uzgadniający. Oznacza to, że przedmiotem postępowania wyjaśniającego mogą być tylko okoliczności, których ustalenie jest konieczne do zajęcia stanowiska przez organ uzgadniający, co także zostało potwierdzone w orzecznictwie³⁸¹. Zbędne jest przeprowadzanie postępowania wyjaśniającego przez organ uzgadniający, co do kwestii już ustalonych przez organ właściwy do wydania decyzji wz.

W orzecznictwie zauważa się powoływanie skarżących na zarzut rażącego naruszenia prawa wobec nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ uzgadniający w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Jak stwierdził NSA w jednym z wyroków zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Stosownie zaś, do art. 106 § 4 k.p.a., organ obowiązany do zajęcia stanowiska może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w razie potrzeby (czyli nie obligatoryjnie). Jak wynika z przywołanej regulacji prawnej, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego pozostawione jest uznaniu organu uzgadniającego, więc odstąpienie od jego przeprowadzenia nie stanowi rażącego naruszenia prawa³⁸². Ustawodawca nie zawarł normatywnego wyjaśnienia sformułowania „w razie potrzeby” ani też kryteriów jakimi powinien kierować się organ, aby stwierdzić, czy ta potrzeba jest konieczna. Należy to interpretować jako formę uznania organu w zakresie stwierdzenia, czy zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

W sytuacji, gdy organ uzgadniający uznał, że konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego, wówczas postępowanie dotyczące wydania decyzji wz zawiesza się na mocy art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a. Wobec tego, naruszeniem art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. oraz art. 106 § 1 k.p.a. będzie wydanie decyzji wz przed uzyskaniem prawomocnego stanowiska organu uzgadniającego. W myśl art. 103 k.p.a. zawieszenie postępowania wstrzymuje bieg terminu do wydania decyzji wz.

W odniesieniu do decyzji wz, zastosowanie będzie miała także regulacja z art. 53 ust. 5a u.p.z.p., co wynika z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. W sytuacji, gdy w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego – na okres nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku – będącego wynikiem zajęcia negatywnego stanowiska przez organ uzgadniający,

³⁸⁰ Wyrok WSA Olsztynie z dnia 12 stycznia 2017 r., II SAB/OI 97/16, LEX nr 2202343.

³⁸¹ Np. Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05, LEX nr 289289.

³⁸² Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05, Legalis nr 271164; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r., II SA 1594/00, Legalis nr 66838.

o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 10a u.p.z.p. nie uchwalono miejscowego planu albo nie ustalono lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, decyzję wydaje się pomimo braku tego uzgodnienia.

Planowanie inwestycji na obszarach Natura 2000 wymaga, co do zasady uzgodnienia projektu decyzji wz. Organem uzgadniającym, na mocy art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. jest regionalny dyrektor ochrony środowiska. Jeśli rdoś nie wyrazi stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji wz, wówczas następuje uzgodnienie decyzji w trybie tzw. „milczącej zgody” (art. 53 ust. 4 pkt 8 oraz 5c u.p.z.p.). Regionalny dyrektor ochrony środowiska może także zająć stanowisko w formie postanowienia o uzgodnieniu projektu decyzji wz albo o odmowie uzgodnienia projektu decyzji wz.

Na podstawie przepisu z art. 53 ust. 5b u.p.z.p. jeśli dla przedsięwzięcia, o którego ustalenie warunków zabudowy wnosi wnioskodawca przeprowadzono ocenę oddziaływania na obszar Natura 2000 zgodnie z przepisami u.o.o.ś., w trakcie której uzgodniono realizację przedsięwzięcia z rdoś. Wówczas nie przeprowadza się uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. Rola regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jako organu wyspecjalizowanego, dokonującego uzgodnienia projektu decyzji wz oraz określenie jego wpływu na treść rozstrzygnięcia organu wydającego decyzję wz dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 zostanie omówiona szczegółowo w dalszych częściach rozprawy.

Podkreślić należy także, iż zaniechanie przez organ właściwy dokonania wymaganego uzgodnienia projektu decyzji wz z organem uzgadniającym albo wydanie decyzji wz zanim zostanie wydane prawomocne stanowisko organu uzgadniającego stanowi przesłankę prawną do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. w zw. z art. 53 ust. 4 u.p.z.p. oraz w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Wznowienie postępowania następuje w trybie wynikającym z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego istotnym etapem realizacji przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze więcej niż jednej gminy jest prawidłowe ustalenie właściwości miejscowej oraz dojście do porozumienia z organem wykonawczym gminy (miasta), na terenie którego ma być zrealizowana inwestycja oraz uzgodnienia warunków zabudowy z organami wskazanymi w art. 53 ust. 4 u.p.z.p., a w kontekście inwestycji na obszarach Natura 2000 – zwłaszcza z rdoś. Wydanie przez organ decyzji wz z naruszeniem przepisów o właściwości, stanowi przesłankę do wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności takiej decyzji (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.).

Stanowisko organów uzgadniających, o których mowa w art. 51 ust. 3 i 53 ust. 4 u.p.z.p. są wiążące dla organu właściwego do wydania decyzji wz, co potwierdza orzecznictwo³⁸³. Uzyskania stanowiska tych organów nie należy jednak traktować jako przejawu wyrażania zgody na realizację inwestycji. Odmowa ustalenia warunków zabudowy w formie decyzji wz następuje wyłącznie z powodu braku zgodności z prawem planowanego w danym miejscu przedsięwzięcia. Wydanie pozytywnej decyzji wz pomimo odmowy ustalenia projektu decyzji wz przez organ uzgadniający skutkuje jej wadliwością³⁸⁴. Owszem zachowany będzie wymóg uzyskania stanowiska organu uzgadniającego, więc w mojej ocenie nie będzie miał tu zastosowania przepis z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., ponieważ doszło do procedury uzgodnienia i organ uzgodnieniowy wyraził stanowisko w sprawie. Zasadna będzie tu procedura z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. o rażącym naruszeniu prawa poprzez nieuwzględnienie wymaganego prawem stanowiska innego organu w sprawie. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że istotą uzgodnienia projektu decyzji wz jest stwierdzenie, czy uzgadniana decyzja, ze względu na zadania publicznoprawne pozostające we właściwości organu uzgadniającego, może wejść do obrotu prawnego³⁸⁵. Przedmiotem postępowania uzgodnieniowego jest zgodność projektu decyzji wz z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Wydanie decyzji wz bez uwzględnienia wymaganego prawem stanowiska innego organu oznaczać będzie niespełnienie warunku z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. niezbędnego do wydania decyzji wz.

3.2.4. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy

Organ właściwy do wydania decyzji wz po dokonaniu analizy stanu faktycznego i prawnego terenu inwestycji (art. 53 ust. 3 pkt 1 u.p.z.p.), w zakresie spełnienia obligatoryjnych wymogów prawnych wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. oraz po uzyskaniu wymaganych prawem uzgodnień, rozstrzyga w sprawie wydania decyzji wz. Szczegółowa analiza prawna determinantów z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. stanowi przedmiot rozważań kolejnych rozdziałów rozprawy, dlatego wątek ten zostanie pominięty w tym miejscu.

Rozstrzygnięcie następuje w formie decyzji administracyjnej. Decyzja o warunkach zabudowy, z punktu widzenia inwestora (wnioskodawcy) może mieć charakter pozytywny bądź negatywny. Przyjąć należy, iż charakter pozytywny oznacza sytuację, w której dla konkretnego przedsięwzięcia organ ustala konkretne warunki zabudowy zgodne z przedłożonym wnioskiem.

³⁸³ Np. Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., II OSK 1207/06, LEX nr 372491; Wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., II OSK 882/11, LEX nr 1252227; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/OI 242/19, LEX nr 2665583.

³⁸⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 stycznia 2018 r., VIII SA/Wa 627/17, LEX nr 2451143.

³⁸⁵ Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., II OSK 1207/06, LEX nr 372491.

A contrario charakter negatywny oznacza, iż organ główny odmawia ustalenia warunków zabudowy dla wnioskowanego przedsięwzięcia. W odróżnieniu od wielu innych decyzji administracyjnych, treść decyzji wz jest bardziej szczegółowa. W związku z tym jej rozstrzygnięcie może mieć nawet kilka stron tekstu.

Organ administracji publicznej właściwy do wydania decyzji wz nie może uzależnić wydania tej decyzji od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków (art. 52 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Nakładanie dodatkowych obowiązków na inwestora w takim przypadku jest niedopuszczalne. Może to prowadzić do ograniczenia uprawnień wnioskodawcy.

W myśl przepisu zawartego w art. 54 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. decyzja wz w swym rozstrzygnięciu powinna określać:

- 1) rodzaj inwestycji;
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
 - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
 - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
 - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji,
 - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich,
 - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;
- 3) określenie spełnienia wymogów przewidzianych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.,
- 4) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali, z zastrzeżeniem art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.

Wymienione wyżej elementy decyzji wz stanowią rozwinięcie katalogu składników decyzji zawartych w art. 107 §1 k.p.a. Upoważnienie do zawierania w treści decyzji innych składników normatywnych, w tym wynikających z przepisów odrębnych, wynika z art. 107 § 2 k.p.a. co potwierdza się w literaturze prawniczej³⁸⁶. Choć wypowiedziano pogląd, że treść jaka ma być zawarta w decyzji wz na podstawie art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., to treść rozstrzygnięcia decyzji, a art. 107 § 2 k.p.a. odnosi się do innych elementów niż wymienione w art. 107 § 1 k.p.a. (np. załączników tekstowych, graficznych, map, dokumentacji

³⁸⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 107 k.p.a.* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260209/648112/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS>, data wejścia: 16.04.2021 r.

projektowej itp.). Tak też wymóg dołączenia do decyzji wz mapy przedstawiającej linie rozgraniczające teren inwestycji traktowany jest jako załącznik do decyzji, a nie jako element treści jej rozstrzygnięcia³⁸⁷. Załącznik ten musi wraz z decyzją wz tworzyć całość³⁸⁸.

Pominięcie w treści decyzji wz któregoś z elementów wskazanych w art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. i 107 k.p.a. stanowi naruszenie prawa, lecz nie każde naruszenie będzie istotnym. Jeśli z przepisów odrębnych nie wynikają żadne wymagające uwzględnienia w decyzji wz wymagania, to nie ma w decyzji żadnego naruszenia prawa, tym bardziej rażącego³⁸⁹. Problemem jest brak określenia w decyzji wz czegoś, co wynika z przepisów odrębnych, a co powinno znaleźć się w decyzji wz, zgodnie z art. 54 pkt 2 u.p.z.p. Nieuwzględnienie w treści rozstrzygnięcia wymogów środowiskowych, zwłaszcza dotyczących obszarów Natura 2000, w zależności od kwalifikacji naruszenia może stanowić podstawę do uchylenia decyzji wz w trybie odwoławczym albo w postępowaniu przed sądem administracyjnym (art. 145 p.p.s.a.³⁹⁰). Może ono stanowić rażące naruszenie prawa i stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

3.3. Decyzja o warunkach zabudowy i jej status prawny w poglądach przedstawicieli doktryny oraz na gruncie polskiego orzecznictwa sądowoadministracyjnego

Prawna charakterystyka decyzji wz stwarza w doktrynie oraz orzecznictwie wiele rozbieżności. Podstaw niejednorodności poglądów i linii orzeczniczej można upatrywać m.in. w zmianie regulacji prawnej dotyczącej zagospodarowania przestrzennego, tj. uchylenia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym i wejścia w życie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji tych normatywnych zmian pojawiły się wątpliwości, co do ustalenia znaczenia decyzji wz w zachowaniu zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim brak jednomyślności zauważalny jest już w kwestii ustalenia, czy decyzję wz można nazwać decyzją administracyjną. Ponadto niezgodność poglądów dostrzegana jest również w zakresie treści decyzji wz w kontekście deklaratoryjnego bądź konstytutywnego jej charakteru. Biorąc pod uwagę kryterium związania prawem pojawiły się również odmienne poglądy, co do związanego bądź uznaniowego charakteru decyzji wz. Wobec powyższego przedstawione zostaną poglądy doktryny

³⁸⁷ Ł. Dumin, G. Kuźma, *Komentarz do art. 54 u.p.z.p.* [w:] D. Okolski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2020 dostęp: Legalis online.

Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 808/07, LEX nr 523443.

³⁸⁸ Zob. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Bd 1115/18, Legalis nr 1976502.

³⁸⁹ Zob. Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II OSK 1609/08, LEX nr 571858.

³⁹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowanie przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”.

i tezy z orzecznictwa w odniesieniu do wskazanych zagadnień problemowych, co pozwoli na zajęcie stanowiska w sprawie ustalenia charakteru prawnego decyzji wz w związku z realizacją przedsięwzięć na obszarach Natura 2000.

3.3.1. Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument prawny umożliwiający zachowanie ładu przestrzennego w poglądach doktryny i orzecznictwa

Jak już zostało wspomniane, podstawowym instrumentem kształtowania gospodarki przestrzennej i ładu przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku jego uchwalenia na danym terenie zmian zagospodarowania terenu dokonuje się – w przypadku inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego – w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. W myśl art. 2 pkt 1 u.p.z.p. ład przestrzenny oznacza takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Zdaniem A. Plucińskiej-Filipowicz oraz T. Filipowicza, ład przestrzenny nie ma przymiotu abstrakcyjnego, lecz stanowi szczególną wartość. Niepokojącą tendencją w praktyce organów administracji jest podejście do ładu przestrzennego uwzględniającego wprawdzie harmonijność, lecz będącego jednocześnie automatycznym odzwierciedleniem tego, co istnieje w sąsiedztwie analizowanego obszaru. W oparciu o dokonaną analizę orzecznictwa Autorzy ci wskazują, że zjawisko to w ostatnich latach zmniejszyło swą skalę³⁹¹. Mając na uwadze powyższe, to rolą organu wydającego decyzję wz jest skonstruowanie takiego rozstrzygnięcia, które gwarantowałoby zachowanie uwarunkowań i wymogów ładu przestrzennego oraz ich wzajemne oddziaływanie.

W ocenie M. J. Nowaka, decyzja wz, mimo związanych z nią ograniczeń, stanowi aktualnie realny instrument zarządzania przestrzenią³⁹². W jednym z wyroków WSA stwierdzono, że decyzja wz stwierdza tylko istnienie pewnego stanu prawnego i faktycznego³⁹³.

W opracowaniach naukowych zauważa się porównania decyzji wz do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mimo, iż instrumenty te znacznie różnią się

³⁹¹ A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Komentarz do art. 2 u.p.z.p.* [w:] M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red. nauk.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 57.

³⁹² J. M. Nowak, *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, Samorząd Terytorialny, 2012/10/58-69, dostęp: <https://sip.lex.pl/#/publication/151151062>, data wejścia: 02.05.2020 r.

³⁹³ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2019 r., II SA/Lu 813/18, Legalis nr 1882156.

od siebie. Pierwszym zauważalnym kryterium rozróżniającym te instrumenty prawne jest krąg adresatów, których dotyczą. Decyzja o warunkach zabudowy jest przykładem aktu administracyjnego dotyczącej konkretnego adresata w indywidualnej sprawie. Cechuje ją władczość i jednostronność. Choć w praktyce decyzja wz dotyczy nie jednego, lecz wielu adresatów³⁹⁴. Zaś miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego odnoszącym się do osób mających tytuł prawny do nieruchomości znajdujących się na danym obszarze, na którym obowiązuje. Natomiast A. Fogel stwierdziła, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w myśl art. 6 u.p.z.p. kształtuje sposób wykonywania prawa własności, zaś decyzja wz takiego przymiotu nie posiada³⁹⁵.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że decyzja wz jest aktem stosowania prawa i przesądza jedynie o rodzaju (przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, wysokości, itd.) obiektu budowlanego, który może zostać na danym terenie wybudowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego. Trybunał Konstytucyjny także orzekł, iż decyzje wz nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają charakteru konstytutywnego. Zatem przyjęć można, że stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami, inwestor może na danym terenie wybudować bez obrazy przepisów prawa. Dopiero pozytywne przesądzenie o takiej możliwości w decyzji wz daje inwestorowi podstawę do ubiegania się o wydanie pozwolenia na budowę, jeżeli inne warunki wymagane ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane są spełnione³⁹⁶. Decyzja wz nie stanowi aktu konkretyzacji prawa, ponieważ możliwość realizacji inwestycji w kształcie określonym w decyzji wz nie wynika z władczego rozstrzygnięcia właściwego organu, lecz jest pochodną obowiązującej zabudowy i obowiązujących przepisów prawa. W komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawarto pogląd, że oprócz harmonizacji istniejącej zabudowy, spełnione muszą być obligatoryjne przesłanki wydania decyzji wz, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz po dokonaniu uzgodnień z odpowiednimi organami³⁹⁷. Jak twierdzi P. Daniel organ właściwy do wydania decyzji wz nie posiada uprawnienia

³⁹⁴ Adresatów, czyli osób mających prawa do nieruchomości, na które dana inwestycja będzie oddziaływać, nawet tych, którzy w dniu wydawania decyzji ostatecznej, żadnych praw do danego terenu nie mieli (zob. art. 52 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.).

³⁹⁵ A. Fogel, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy- ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 34 (3-4), s. 82, *Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2 (35), s. 99.

³⁹⁶ Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Legalis nr 89921.

³⁹⁷ Z. Niewiadomski (red.), K. Jaroszyński, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 532.

do decydowania o przeznaczeniu, lecz uprawnienie te wynika z dotychczasowego sposobu zagospodarowania nieruchomości sąsiednich oraz obowiązujących przepisów prawnych³⁹⁸. Zaprezentowany wyrok TK potwierdza zasadność zgłaszanych wcześniej obiekcji, co do kształtującej roli decyzji wz. Można mieć wątpliwości, czy w związku z upoważnieniem organu właściwego do określenia w decyzjach wz 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 (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), co ma następować w oparciu o wyniki analizy terenu, tezy TK znajdują odzwierciedlenie w ustawie i rozporządzeniu w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kluczowe jest ustalenie, czy jakaś „zabudowa obowiązuje”. To, czy obowiązuje, wymaga wyprowadzenia w drodze subsumpcji z ustaleń tego, jak kształtuje się zabudowa i zagospodarowanie terenu na działkach sąsiednich dostępnych z tej samej drogi publicznej (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Stanowi to proces konkretyzacji normy prawnej.

Decyzja wz wydawana jest w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale nie może tego planu zastępować. Wobec tego niedopuszczalne jest przyjęcie, że wymogi dotyczące zawartości merytorycznej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (określone w art. 15 ust. 2 u.p.z.p.), wprost odnoszą się do decyzji wz, co potwierdzono w orzecznictwie³⁹⁹.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, iż decyzja wz stanowi substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰⁰. W piśmiennictwie zwraca się uwagę również na przypisywanie decyzji o warunkach zabudowy charakteru substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wydaje się nieprawidłowe⁴⁰¹. Jednak organy administracji budowlanej twierdzą, że decyzja ta pełni analogiczną rolę do planu⁴⁰².

³⁹⁸ P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10 (68), dostęp: <https://www.yumpu.com/xx/document/read/39881724/charakter-prawny-decyzji-o-warunkach-zabudowy-lexisnexis>, data wejścia 30.04.2020 r.

³⁹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 2012 r., II SA/Po 494/12, Legalis nr 538478.

⁴⁰⁰ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2008 r., II SA/Go 765/07, Legalis nr 110201; Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Sz 26/10, LEX nr 605564; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2012 r., IV SA/Wa 2047/11, LEX nr 1359783; Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 maja 2010 r., II SA/Rz 694/09, Legalis nr 251923.

⁴⁰¹ G. Dobrowolski, *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*, „Studia Iuridicia Agraria” 2012, tom 10, s. 188; K. Rokicka, *Decyzja o warunkach zabudowy... op. cit.*, s. 99.

⁴⁰² A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 161. Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Legalis nr 89921.

W orzecznictwie podkreśla się brak równorzędności między planem zagospodarowania przestrzennego a decyzją wz jako akcie, który istotnie wpływa na zagospodarowanie konkretnego terenu. Wobec tego decyzja wz nie może być traktowana jako substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Gdyż jak wspomniano już wcześniej, nie tworzy ona zaś nowego porządku prawnego, lecz stanowi szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować⁴⁰³. W ocenie K. Świderskiego, istotą decyzji wz jest ustalenie, czy planowane przedsięwzięcie komponuje się z dotychczasowym sposobem wykorzystania terenów sąsiadujących z nieruchomością, na której ma być ono zrealizowane, co jednocześnie przesądza, że decyzja wz nie stanowi substytutu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ani go nie zastępuje⁴⁰⁴. Za takim poglądem opowiedzieli się również S. Prutis oraz I. Bogucka⁴⁰⁵.

Decyzja wz to akt stosowania prawa i organ nie może w niej wprowadzać, według własnego uznania, samoistnych ograniczeń dla inwestora wyprowadzonych z norm ogólnych zawartych w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. W przeciwnym wypadku taka decyzja stanowiłaby substytut planu miejscowego. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził również, że błędne jest stanowisko nadające decyzji wz funkcję mpzp. W ocenie tego Sądu decyzja wz ma wyłącznie charakter deklaracyjny, natomiast w planie miejscowym oprócz tego, że organ wprowadza uregulowania wynikające z przepisów szczególnych obowiązujących na danym obszarze, to również posiada uprawnienia kształtujące. Sąd ten stwierdził również, że plan miejscowy ma także charakter konstytutywny, zwłaszcza w zakresie, w jakim ustala przeznaczenie terenu. Sąd ten zwrócił uwagę, że to ustalenia planu, a nie decyzji kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. NSA argumentuje to tym, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.z.p. ustalenia mpzp kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy będący aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.) posiada, więc o wiele szersze uprawnienia niż wójt, burmistrz lub prezydent miasta rozpatrujący wniosek inwestora o ustalenie decyzji wz. Wynika to z samego założenia ustawodawcy, iż to mpzp jest podstawowym instrumentem prawnym zagospodarowania przestrzeni (art. 4 u.p.z.p.)⁴⁰⁶.

⁴⁰³ Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.

⁴⁰⁴ K. Świderski, *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 3, s. 28.

⁴⁰⁵ S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 37 oraz I. Bogucka, *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, t. 10, s. 149.

⁴⁰⁶ Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., II OSK 1862/08, LEX nr 597414.

Zdaniem Z. Niewiadomskiego, decyzja wz niejako przejmuje funkcję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sytuacji jego braku⁴⁰⁷. Choć w przytoczonym wyżej wyroku NSA oraz innej literaturze odrzucono stanowisko, iż funkcja decyzji wz jest porównywalna z funkcją mpzp, gdyż podobnie jak plan miejscowy decyzja ta kreuje normę prawną o charakterze indywidualnym i konkretnym w zakresie rozwiązań planistycznych dla danej nieruchomości⁴⁰⁸. Decyzja wz nie tworzy porządku prawnego, jak ma to miejsce w przypadku planu miejscowego. Jednak postanowienia mpzp nie mają charakteru indywidualnego i konkretnego, bo adresowane są powszechnie, tj. do generalnie określonych adresatów i nie rozstrzygają konkretnych spraw, lecz ustanawiają reguły zabudowy i zagospodarowania terenu każdej nieruchomości znajdującej się w granicach obowiązywania planu we wszystkich sprawach, jakie będą dotyczyły właśnie tych nieruchomości. W ocenie J. Goździewicz–Biechońskiej, na obszarach pozbawionych planu obowiązuje państwowy porządek planistyczny wyznaczony przez przepisy poszczególnych aktów prawnych⁴⁰⁹. Porządek ten kształtowany jest również przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisami aktów wykonawczych do tej ustawy, których treść może powodować wątpliwości, czy nie mieści się w materii ustawowej – zwłaszcza przepisów § 1-2 oraz § 4-8 rozporządzenia wykonawczego do art. 61 u.p.z.p.

Z. Niewiadomski wskazuje, że decyzja wz nie ma roli kształtującej, takiej jaką posiada mpzp, co skutkuje tym, że decyzja nie zmienia sytuacji prawnej nieruchomości⁴¹⁰. Jednak pewnym jest, że nie dysponując decyzją wz nie da się zrealizować tych przedsięwzięć, które uzależnione są od jej posiadania.

Zdaniem J. Jaworskiego, głównym celem decyzji o warunkach zabudowy jest ustalenie warunków zabudowy przed wystąpieniem o pozwolenie budowlane. Autor ten twierdzi też, że decyzja ta ma charakter promesy budowlanej. Przy czym wydanie decyzji nie zawsze musi oznaczać konieczność uzyskania pozwolenia na budowę⁴¹¹. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się również na przymiot promesy uprawniającej do ubiegania się o pozwolenie na budowę na terenie w niej wskazanym⁴¹². Zgodnie z przepisem art. 55 w zw.

⁴⁰⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 477.

⁴⁰⁸ H. Izdebski, *Komentarz do artykułu 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 72-73.

⁴⁰⁹ J. Goździewicz- Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2, s. 95.

⁴¹⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 519.

⁴¹¹ J. Jaworski, *Komentarz do art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska i. in. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 352.

⁴¹² Postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2010 r., II OZ 381/10, Legalis nr 1960775.

z art. 64 ust. 1 u.p.z.p., decyzja wz wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę. Jak stwierdził WSA w Poznaniu, decyzja wz może być więc uznana za promesę pozwolenia na budowę, ale – tylko w ściśle ograniczonym – zakresie. Zakres ten wyznacza treść ustaleń, odnoszących się do przyszłej inwestycji. Materia ustaleń decyzji wz nie może być przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu o pozwolenie na budowę. Dane dotyczące inwestycji, niezbędne w procesie wydawania pozwolenia na budowę, powinny więc być czerpane, przy braku mpzp, z treści decyzji o warunkach zabudowy⁴¹³. Co więcej NSA twierdzi, że postanowienia planu miejscowego mają pierwszeństwo przed decyzją wz, a zatem jedynie w przypadku jego braku organ dokonuje oceny zgodności projektu budowlanego wyłącznie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy⁴¹⁴. W ocenie WSA w Białymstoku, decyzja wz jest pierwszą z cyklu decyzji, wydawanych w procesie inwestycyjnym. Ma ona wstępny i ogólny charakter, gdyż nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa. Treść decyzji nie upoważnia do rozpoczęcia jakichkolwiek prac budowlanych, nie rodzi żadnych praw do terenu, a wskazuje na przeznaczenie terenu pod konkretną inwestycję (przedsięwzięcie). Oznacza to, że budowę można dopiero rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę⁴¹⁵.

Zdaniem J. Jaworskiego w procesie inwestycyjnym konieczność uzyskania warunków zabudowy daje inwestorowi większe możliwości. Przede wszystkim stwarza to możliwość zachowania funkcji i warunków zagospodarowania zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa ocenianych przez urbanistę w obrębie analizowanego terenu. Co więcej, po uprawomocnieniu się decyzji wz inwestor ma pewność, że w określonych granicach zabudowy będzie mógł na części obszaru zrealizować obiekt o określonych parametrach⁴¹⁶.

Warto też zwrócić uwagę na relację i ewentualny wpływ studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na treść rozstrzygnięcia decyzji o warunkach zabudowy. Otóż w literaturze i orzecznictwie zauważa się różne stanowiska tego problemu prawnego. Zdaniem W. Kisiela, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie determinuje w żadnym stopniu decyzji wz. Jak stwierdził ten Autor, spełnienie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. jest jednoznaczne

⁴¹³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 88/16, LEX nr 2067997.

⁴¹⁴ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2015 r. II OSK 2489/13, Legalis nr 1394971

⁴¹⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 września 2017 r., II SA/Bk 457/17, Legalis nr 1673556. Podobnie Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2018 r., IV SA/Po 34/18, Legalis nr 1755184.

⁴¹⁶ J. Jaworski, *Komentarz do art. 59 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska i. in. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa 2014, s. 353-354.

z obowiązkiem organu wydania decyzji wz, przesądając o deklaratoryjnym charakterze tej decyzji⁴¹⁷.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji wz, tym samym nie może być punktem odniesienia ani kryterium zgodności z prawem. Studium stanowi bowiem akt wewnętrzny i nie jest aktem prawa miejscowego, co wynika bezpośrednio z art. 9 ust. 5 u.p.z.p., i nie ma mocy wiążącej do momentu aż ustalenia wynikające ze studium uwarunkowań nie znajdują się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁴¹⁸. Co więcej, gdy na danym terenie brak jest mpzp to do ustalenia przeznaczenia terenu niezabudowanego wiążące są zapisy z ewidencji gruntów i budynków, a nie studium uwarunkowań⁴¹⁹. Choć na gruncie Prawa geologicznego i górniczego istotne znaczenie ma studium.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi stwierdził również, że z uwagi na brak mocy wiążącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zbędna jest argumentacja organu w zakresie zgodności bądź niezgodności planowanego przedsięwzięcia jako uzasadnienia rozstrzygnięcia decyzji wz, zwłaszcza dla wzmocnienia argumentacji organu⁴²⁰. O niedopuszczalności badania zgodności decyzji wz ze studium uwarunkowań pod kątem spójności orzekł WSA w Poznaniu w jednym z wyroków⁴²¹.

W orzecznictwie wyrażono także poglądy o wiążącym charakterze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w procedurze wydawania decyzji wz. Zdaniem WSA we Wrocławiu studium wiąże organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) przy wydawaniu decyzji wz⁴²². Tak wyrażony pogląd świadczy o tym, że jeśli planowane przedsięwzięcie nie będzie zgodne z założeniami studium uwarunkowań, to organ powinien odmówić uzgodnienia warunków zabudowy i wydać decyzję negatywną. Podobnie twierdziły także inne sądy⁴²³. Potwierdzenie funkcjonalności tej tezy wskazuje również

⁴¹⁷ W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 80, 84.

⁴¹⁸ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OSK 953/10, Lex nr 992669; Wyrok NSA z dnia 20 marca 2015 r., II OSK 2084/13, LEX nr 1794243; Wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1821/17, LEX nr 2700469; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2019 r., II SA/Kr 150/19, LEX nr 2725300; Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12, LEX nr 1559809.

⁴¹⁹ Wyrok siedmiu sędziów NSA z dnia 17 stycznia 2011 r., I FPS 8/10, Legalis nr 348910.

⁴²⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., II SA/Łd 756/10, LEX nr 755918.

⁴²¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2007 r., II SA/Po 433/06, Legalis nr 455346.

⁴²² Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2011 r., II SA/Wr 61/11, Legalis nr 376864.

⁴²³ Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09, LEX nr 706437; Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 1423428.

T. Przybecki, powołując się na dużą skalę decyzji odmownych w związku z niezgodnością planowanej inwestycji ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy⁴²⁴. Jak wskazuje W. Kisiel, w katalogu zamkniętym przesłanek obligatoryjnych do wydania decyzji o warunkach zabudowy brak jest wymogu zgodności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Co w praktyce oznacza, że warunki zabudowy mogą być sprzeczne z ustaleniami studium. Adresatem decyzji o warunkach zabudowy dla terenu nieobjętego planem zagospodarowania przestrzennego jest inwestor, zaś studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – organ wykonawczy opracowujący projekt planu oraz organ stanowiący uchwalający plan⁴²⁵. Mając na uwadze zaprezentowane dwa odmienne poglądy stwierdzić należy, że pierwszy z nich jest dominującym w orzecznictwie i literaturze prawniczej, a przedstawione argumenty przemawiają za jego słusznością.

Jak twierdzi M. J. Nowak, na tle regulacji prawnych dotyczących decyzji wz problemem jest brak spójności między poszczególnymi instrumentami zarządzania przestrzeni, jak również ryzyko subiektywnych interpretacji pojęć nieostrych wymienionych w aktach prawnych, co skutkuje ryzykiem naruszenia ładu przestrzennego. Zgodzić się należy z poglądem, że duża liczba wydawanych decyzji wz powoduje trudności w danej jednostce samorządu terytorialnego w sposób jednolity i niebudzący wątpliwości przy obecnych uregulowaniach prawnych zachować zasady związane z ładem przestrzennym⁴²⁶.

Natomiast A. Kopeć zwraca uwagę, że planowanie przestrzenne z wykorzystaniem decyzji wz skutkuje przede wszystkim zmniejszeniem roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, powstawaniem zabudowy w miejscach do tego nieprzeznaczonych, jak również wprowadza rozbieżności między kierunkiem polityki przestrzennej gminy a faktycznym zagospodarowaniem jej terenu⁴²⁷. Choć wyrażono także pogląd, że decyzje wz stanowią instytucję dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni⁴²⁸.

Jak stwierdziła K. Rokicka, przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji wz jest lokalizacja zamierzenia inwestycyjnego o charakterze prywatnym⁴²⁹. W praktyce decyzję

⁴²⁴ T. Przybecki, *Sprzeczność ze studium nie wyklucza warunków zabudowy*, „Nieruchomości” 2007, nr 8.

⁴²⁵ W. Kisiel, *Relacja między studium... op. cit.*, s. 83-84.

⁴²⁶ M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu- wady zalety i postulowane zmiany* [w:] I. Zachariasz (red. nauk.), *Kierunki i reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 149-150.

⁴²⁷ A. Kopeć, *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy* [w:] T. Markowski (red.), P. Żuber (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV, s. 125-127.

⁴²⁸ Z. Ziobrowski, *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy* [w:] J. M. Chmielewski (red.), G. Węclawowicz (red.), *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 245, s. 38.

⁴²⁹ K. Rokicka, *Decyzja o warunkach zabudowy- analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2 (35), s. 98.

wz nazywa się również decyzją lokalizacyjną, gdyż istotnie wpływa na usytuowanie danej inwestycji na konkretnym terenie oraz oznacza zmianę przeznaczenia terenu.

3.3.2. Decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja administracyjna w ujęciu doktryny i judykatury

Na tle rozważań wokół charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy zauważa się niejednorodność poglądów w zakresie stwierdzenia, czy decyzja o warunkach zabudowy jest klasyczną decyzją administracyjną. W literaturze prawniczej wyrażono pogląd w myśl, którego decyzja wz nie może być w istocie traktowana jako decyzja administracyjna w rozumieniu k.p.a. z uwagi na brak charakteru indywidualnego, gdyż wymaga dla swej realizacji dalszej konkretyzacji, co przesądza, że nie jest to indywidualny akt stosowania prawa⁴³⁰. W oparciu o te argumenty I. Zachariasz twierdzi, że konstrukcja decyzji wz nie wykazuje cech decyzji administracyjnej (indywidualnego aktu stosowania prawa), a strona postępowania o ustalenie warunków zabudowy nie ma materialnych cech strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.⁴³¹. Zdaniem tego Autora decyzja wz nie powstaje w wyniku subsumpcji normy prawnej, co jest podstawą indywidualnego aktu stosowania prawa (np. decyzji administracyjnej)⁴³². Podstawową przesłanką jej wydania jest stwierdzenie niesprzeczności z prawem, co zbliża proces zmierzający do wydania decyzji wz do procesu stanowienia prawa⁴³³. I. Zachariasz twierdzi też, że decyzja ta jest typowym przykładem aktu wewnętrznego administracji (*internum* administracyjnego), wydawanego w granicach i na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących, z którym ustawa związała szczególne skutki prawne w stosunku do pozwolenia budowlanego, polegające na stwierdzeniu dopuszczalności (lub nie), przedsięwzięcia przestrzennego określonego we wniosku⁴³⁴.

Również inni Autorzy stali na stanowisku, że w decyzji wz brak jest cech klasycznego aktu administracyjnego, zaś decyzja wz jest następstwem działania właściwego organu admi-

⁴³⁰ I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa i planowania zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012, s. 164.

⁴³¹ Ibidem, s. 165.

⁴³² Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3, s. 26.

⁴³³ I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy... op. cit.*, s. 309.

⁴³⁴ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 59* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX*, Warszawa 2013. Dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587346400/143840>, data wejścia: 01.05.2020 r.

nistracji i ma charakter jedynie informacyjny przesądający w swej istocie o wskazaniu lokalizacji danego przedsięwzięcia i jego parametrów⁴³⁵. Jednak przeważał pogląd, zgodnie z którym decyzja wz stanowi akt administracyjny, przyznający inwestorowi szereg uprawnień o charakterze konkretno-indywidualnym⁴³⁶. Takie stanowisko jest zgodne z poglądami przeważającymi w literaturze i w orzecznictwie, które traktują decyzję administracyjną jak władcze rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej nawet wówczas, gdy strona i organ w drodze wzajemnego przekonania uzgodniły treść decyzji⁴³⁷.

O charakterze decyzji wz jako decyzji administracyjnej świadczy też to, że decyzja wz wydawana jest pod kątem konkretnie zdefiniowanego zamierzenia. W toku postępowania dowodowego ustalane są fakty, z których po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, opartego o przepisy obowiązującego prawa, wyprowadza się wnioski o tym, czy spełnione zostały przesłanki wymagane do ustalenia warunków zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz na jakich warunkach zabudowa i/lub zagospodarowanie terenu mają być przeprowadzone. Natomiast konkretyzacja praw i obowiązków następuje poprzez wydanie decyzji administracyjnej, w tym przypadku decyzji wz. Nawet w orzecznictwie potwierdza się, że decyzja wz określa i konkretyzuje zamiar inwestycyjny, więc nie może być nazwana aktem abstrakcyjnym spełniającym wyłącznie funkcję informacyjną⁴³⁸.

W orzecznictwie stwierdzono, że istotnym celem postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest pogodzenie wskazanego prawa podmiotowego inwestora do domagania się uzyskania pozytywnej decyzji, z oceną zgodności planowanego zamierzenia z przepisami prawa zarówno rangi ustawowej, jak i podustawowej⁴³⁹. Wskazany pogląd również przemawia za uznaniem decyzji wz jako decyzji administracyjnej. Z. Niewiadomski także potwierdza, że decyzja wz jest decyzją administracyjną ustalającą warunki zabudowy oraz sposób zagospodarowania w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴⁰. Zarówno M. Kruś, jak i M. Szewczyk, opowiadają się za dominującym stanowiskiem nauki prawa, że decyzja wz jest aktem administracyjnym, który w sposób prawnie wiążący ustala, że jakieś zamierzenie inwestycyjne przewidywane do realizacji

⁴³⁵ S. Jędrzejewski, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994, s. 23.

⁴³⁶ Przykładowo: K. Świdorski, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Radca Prawny” 2001 nr 1; T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 185.

⁴³⁷ E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczoadministracyjne*, Toruń 2010, s. 146.

⁴³⁸ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 292/06, Legalis nr 726969.

⁴³⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2408/17, LEX nr 2570951.

⁴⁴⁰ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 477.

w określonym miejscu jest legalne w tym sensie, że nie narusza ani przepisów u.p.z.p., ani innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa⁴⁴¹.

W literaturze prawniczej analizie został poddany pogląd czy decyzji wz można nadać charakter tzw. aktów realnych. Twierdzi się, że aktami realnymi są akty adresowane do indywidualnie oznaczonych osób, w niektórych przypadkach prawa i obowiązki określone dla konkretnego podmiotu mogą wiązać z konkretną rzeczą⁴⁴². W piśmiennictwie prawniczym wyrażono pogląd, że decyzje wz, pomimo że są związane z konkretną nieruchomością, nie należą do aktów administracyjnych o charakterze rzeczowym (realnym)⁴⁴³. Zdaniem P. Kwaśniaka rozstrzygnięcie w sprawie ustalenia warunków zabudowy kreuje stosunek administracyjnoprawny o charakterze osobistym⁴⁴⁴. Inni Autorzy podkreślają istniejącą prawną możliwość wydania w odniesieniu do tego samego terenu decyzji wz więcej niż jednemu wnioskodawcy, zaś sama decyzja nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Oznacza to, że w odniesieniu do tego samego terenu może zostać wydany szereg różnych podmiotowo (wydanych na wnioski wielu inwestorów), a także odmiennych przedmiotowo decyzji (zezwalających na realizację odmiennych inwestycji)⁴⁴⁵.

W ocenie M. Szewczyka, decyzje wz, podobnie jak każdy akt administracyjny charakteryzują się podwójną konkretnością. Mowa tu o skonkretyzowaniu treści wniosku co do miejsca konkretnego zamierzenia inwestycyjnego, to i rozstrzygnięcie o zgodności zamierzenia również związane musi być z konkretnym miejscem. Warto wskazać, że decyzja wz nie nadaje szczególnego charakteru temu terenowi, lecz jedynie wskazuje na warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania tego terenu⁴⁴⁶. Zdaniem T. Bąkowskiego, decyzji wz nie można przypisać charakteru rzeczowego. Fakt, że decyzja ta odnosi się do konkretnej rzeczy (do terenu), mimo wywodzenia z niej uprawnień związanych z rzeczą, to nie jest wystarczające, aby nadać jej charakter rzeczowy⁴⁴⁷. Podobne stanowisko wyraził W. Jakimowicz⁴⁴⁸. Powyższe

⁴⁴¹ M. Kruś, M. Szewczyk, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2, s. 35-52, dostęp: LEX <https://sip.lex.pl/#/publication/151333363>, data wejścia: 02.05.2020 r.

⁴⁴² R. Michalska-Badziak [w:] M. Stahl (red.), Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000, s. 347.

⁴⁴³ W. Jakimowicz, *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2004, nr 31, s. 29–30.

⁴⁴⁴ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 65.

⁴⁴⁵ A. Brzezińska-Rawa, T. Brzezicki Tomasz, *Decyzja lokalizacyjna jako decyzja administracyjna* [w:] W. Sz wajdler (red. nauk.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego* [online], dostęp: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369271783/49>, data wejścia 01.05.2020 r.

⁴⁴⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 167.

⁴⁴⁷ T. Bąkowski, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001, s. 77.

⁴⁴⁸ W. Jakimowicz, *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717), „Casus” 2004, nr 31, s. 30.

poglądy jednak budzą wątpliwości, zwłaszcza w kontekście art. 61 ust. 1 i art. 63 ust. 5 u.p.z.p. Wprowadzenie wymogu „przeniesienia” powoduje, że prawa wynikające z takiej decyzji są niezbywalne. Problem pojawia się, gdy adresat decyzji wz zmarł. Wówczas, jak wskazuje się w orzecznictwie, nie ma możliwości zastosowania „przeniesienia” decyzji przewidzianego w art. 63 ust. 5 u.p.z.p., ponieważ nie sposób w takiej sytuacji uzyskać zgody adresata decyzji na inną osobę⁴⁴⁹. W orzecznictwie znajduje potwierdzenie pogląd, że spadkobiercy mogą złożyć oświadczenie o wyrażeniu zgody na przeniesienie decyzji wz na inny podmiot lub sami skorzystać z praw z niej wynikających ze względu na ich zbywalność, którą ustawodawca przyjął poprzez treść art. 63 ust. 5 u.p.z.p.⁴⁵⁰. Stanowisko wyrażone przez ten Sąd potwierdzałoby, że prawa wynikające z decyzji wz mogą być objęte zasadą sukcesji generalnej, o czym także wspomina K. M. Ziemiński. Zdaniem tego Autora takie sytuacje należą do wyjątkowych i wymagają dla skuteczności sukcesji praw i obowiązków związanych z określonym aktem administracyjnym, na innego wyraźnie wskazanego adresata (sukcesji singularnej), nie tylko dokonania czynności prawnej zainteresowanych podmiotów, ale także, władczego wypowiedzenia się organu (w tym przypadku organu właściwego do wydania decyzji wz)⁴⁵¹. Zaprezentowane poglądy stanowią także potwierdzenie założenia wyrażonego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, że decyzja wz jest związana z nieruchomością, a nie z osobą i może mieć zbywalny charakter, takie stanowisko podzielam. Zaistniała niejednolitość przedstawionych stwierdzeń doktryny i orzecznictwa w kwestii „przeniesienia” decyzji wz na innego adresata powinna być doprecyzowana przez prawodawcę, dzięki czemu rozstrzygnięcia organów właściwych do wydania tej decyzji byłyby spójne.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, iż decyzja o warunkach zabudowy to decyzja administracyjna ustalająca warunki realizacji inwestycji⁴⁵². Z uwagi na szczególną procedurę, wprowadzenie zasady dobrego sąsiedztwa, bardzo szczegółowe unormowanie treści zawarte w wydawanej decyzji oraz specyficzne jej skutki, należy poddać dokładniejszej analizie obowiązujące w tym zakresie unormowania.

⁴⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., IV SA/Wa 3206/17, LEX nr 2559868.

⁴⁵⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2017 r., II SAB/Wr 53/17, LEX nr 2338480.

⁴⁵¹ K. M. Ziemiński, *Sukcesja praw i obowiązków publicznoprawnych*, ZNSA 2009, nr 1, s. 10.

⁴⁵² Zob. P. Sosnowski, *Pojęcie decyzji o warunkach zabudowy* [w:] J. Dziedzic Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 34.

3.3.3. Decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja związana według poglądów przedstawicieli doktryny oraz sądownictwa administracyjnego

Badając piśmiennictwo prawnicze oraz orzecznictwo zauważyć można rozbieżności, co do ustalenia czy decyzja wz ma charakter związany, czy też uznaniowy.

W literaturze wyrażono pogląd, że decyzje administracyjne o charakterze związanym występują wówczas, gdy organ administracji publicznej dokonując subsumpcji, w przypadku wystąpienia okoliczności przewidzianych prawem, zobowiązany jest wydać akt o określonej treści. Przepis będący podstawą wydania aktu nie daje organowi zbytnej swobody w kształtowaniu treści tego aktu. Natomiast twierdzi się, że w przypadku uznania, organ – w granicach określonych prawem – może w pewnym stopniu kształtować treść aktu, co umożliwi mu rozstrzygnięcie sprawy w różnym sposób, przy założeniu, że stan faktyczny jest taki sam⁴⁵³. Innymi słowy, w decyzjach o charakterze uznaniowym oprócz spełnienia wymaganych prawem wymogów, ustawodawca może pozostawić organowi właściwemu wybór czy podejmie decyzję pozytywną, czy odmowną.

Przyjmując powyższą argumentację, w doktrynie wskazuje się na związany charakter decyzji wz⁴⁵⁴. Podobnie stwierdził W. Kisiel dodając, że organ administracji wydając pozytywną decyzję wz nie może działać w ramach uznania administracyjnego⁴⁵⁵. Oznacza to, że spełnienie determinantów decyzji wz określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. wiąże organ właściwy do wydania tej decyzji w taki sposób, że brak innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji, obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji wz. Związany charakter decyzji wywodzony jest z art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

Z kolei I. Zachariasz twierdzi, że decyzji wz nie można przypisać charakteru związanego, czyli zdeterminowanego normą prawną. W ocenie tego Autora wydanie takiego aktu nie opiera się na normie prawnej tak sformułowanej, że w razie zaistnienia danego

⁴⁵³ M. Wierzbowski, M. Grzywacz, J. Róg-Dyrda, *Rodzaje aktów administracyjnych* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 361; podobnie J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 397.

⁴⁵⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 454; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 197; A. Fogel, 5.2. *Decyzja o warunkach zabudowy a ochrona środowiska* [w:] A. Fogel, W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015, s. 120; J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 55.

⁴⁵⁵ W. Kisiel, *Relacje między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11, s. 83-84.

stanu faktycznego nie pozostawia ona organowi administracji żadnego wyboru. Ponadto, organ ustalając warunki zabudowy wykonuje dość szeroko zakreślona władzę dyskrecyjną ze względu na szerokie możliwości interpretacyjne wynikające z przepisów nakazujących odnosić ustalenia zawarte w decyzji do planowanej inwestycji⁴⁵⁶. Pogląd ten budzi wątpliwości. Autor ten, w mojej ocenie, myli istotę uznania administracyjnego ze stosowaniem norm prawnych wymagających interpretacji, ustalenia tego, co wynika z użycia w danym przepisie właśnie takich a nie innych słów i zwrotów. Z tego powodu pogląd ten należy ocenić krytycznie.

W orzecznictwie również zauważa się niejednorodność w zakresie charakteru związanego decyzji wz powiązaną z danym trybem postępowania. Pierwszy kierunek orzeczniczy opiera się na założeniu, że decyzja wz jest decyzją uznaniową. Pogląd ten wywodzony jest z treści art. 155 k.p.a.⁴⁵⁷ i stanowi, że zmiana decyzji wz w trybie opisanym w przepisie art. 155 k.p.a. jest dopuszczalna, gdyż przewiduje dla organu pewne możliwości decyzyjne, przy czym przepisami szczególnymi, o jakich mowa w art. 155 k.p.a., są regulacje zawarte w u.p.z.p., w szczególności art. 61 u.p.z.p. Innymi słowy decyzja wz o określonej treści jest rezultatem wielu szczególnych czynności podejmowanych przez właściwy organ administracji⁴⁵⁸. Natomiast drugi kierunek orzeczniczy stanowi, że decyzja wz nie jest decyzją uznaniową⁴⁵⁹. W praktyce oznacza to, że jeśli wnioskodawca spełni przewidziane przepisami prawa wymogi, wówczas na właściwym organie spoczywa obowiązek wydania decyzji wz o charakterze pozytywnym.

Celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony mpzp jest dopuszczalna. NSA stwierdził, że właściwy organ zobowiązany jest wydać pozytywną decyzję wz, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymogom, wynikającym z przepisów prawa, a ma obowiązek odmówić ustalenia

⁴⁵⁶ I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy... op. cit.*, s. 311.

⁴⁵⁷ Art. 155 k.p.a. stanowi, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 k.p.a. stosuje się odpowiednio.

⁴⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 828/11, LEX nr 1138216; wyrok NSA w Warszawie z dnia 7 marca 2014 r., II OSK 2455/12, LEX nr 1522463; wyrok WSA w Bydgoszczy z 22 października 2014 r., II SA/Bd 858/14, LEX nr 1613644, Wyrok WSA w Kielcach z dnia 30 sierpnia 2012 r., II SA/Ke 448/12, LEX nr 1257616.

⁴⁵⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 października 2013 r., IV SA/Po 480/13, LEX nr 1391052; Wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 września 2013 r., II SA/Ke 453/13, LEX nr 1462016; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11, LEX nr 1559654; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 października 2012 r., II SA/Kr 814/12, LEX nr 1235085; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, LEX nr 1134679; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 1556/17, LEX nr 2481428.

warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej z ustawowych przesłanek, wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁴⁶⁰. Pogląd ten w sposób nieprecyzyjny i niekompletny odnosi się do istoty związania decyzji wz. Skonstruowany w taki sposób prowadzi do mylnego wniosku, że wydanie decyzji wz zależy jedynie od spełnienia determinantów z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Pomija chociażby procedurę uzyskania wymaganych zgód albo innych niezbędnych decyzji wydawanych przed decyzją wz, bez których wydanie decyzji wz jest niemożliwe. W innym wyroku NSA stwierdził, że to nie od uznania organu zależy, czy na danym terenie będzie możliwa realizacja danej inwestycji, lecz od tego, czy taką możliwość w konkretnym wypadku przewidują przepisy prawa. Dokonywanie przez organ samodzielnej oceny, czy planowana inwestycja jest zgodna ze wskazanymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaganiami powodowałoby, iż decyzja wz, miałaby w zasadzie charakter uznaniowy. Organ dysponowałby wówczas w każdym przypadku dużą swobodą interpretacyjną i luzem decyzyjnym, stanowiąc zarówno o możliwości realizacji inwestycji, jak i o warunkach jej budowy i sposobie zagospodarowania terenu nie tylko w oparciu o przepisy prawa, lecz również na podstawie własnej oceny stanu faktycznego sprawy⁴⁶¹.

Na tle powyższych rozważań oraz przyjmując kryterium przewagi poglądów uznać należy, iż decyzja wz ma charakter związany. Do takiego wniosku prowadzi to, że każda z przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. da się udowodnić jako obiektywnie istniejąca. Ponadto, po ustaleniu, że wszystkie przesłanki są spełnione organ nie może odmówić ustalenia warunków zabudowy, co wynika z przepisów z art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Oprócz tego, każdy z ustalonych warunków zabudowy musi wynikać z przepisu prawnego albo z analizy, o której mowa w art. 53 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Kolejnym argumentem jest, że wyniki analizy są ustaleniami stanu faktycznie istniejących cech zabudowy i zagospodarowania prawidłowo ustalonego terenu, na którym została przeprowadzona, z uwzględnieniem zarówno przepisów rozporządzenia wykonawczego, jak i zasady poszanowania wartości i dóbr wskazanych art. 1 ust. 2 u.p.z.p. To dość skomplikowany, wymagający posiadania odpowiednich kwalifikacji i umiejętności proces dowodowy, który może przeprowadzić w zasadzie tylko osoba z doświadczeniem zawodowym w tym zakresie. Ustalane warunki zabudowy są jednak zawsze konsekwencją istniejącego stanu faktycznego, zasady dobrego sąsiedztwa oraz przepisów odrębnych. Organ nie może niczego ustalić według swej woli.

⁴⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 229/11, Legalis nr 777262; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2018 r., IV SA/Po 34/18, Legalis nr 1755184.

⁴⁶¹ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2938/18, LEX nr 2735544.

Rolą organu jest zapewnienie zachowania zastanego ładu, a nie jego kształtowanie, zaś politykę przestrzenną prowadzi właśnie za pomocą decyzji wz. Natomiast kształtowanie polityki przestrzennej, jak już zostało wspomniane wcześniej, powierzono radzie gminy, usterzeniom zawartym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w mpzp.

3.3.4. Decyzja o warunkach zabudowy a jej konstytutywność i deklaratoryjność w ujęciu doktryny i orzecznictwa

W doktrynie zauważa się brak jednolitości, co do zaliczenia decyzji wz do kategorii decyzji konstytutywnych bądź deklaratoryjnych.

Na wstępie warto wskazać, że w ocenie J. Zimmermanna aktem konstytutywnym jest akt, który tworzy, zmienia bądź uchyla stosunki prawne, zaś skutek powstaje z mocy danego aktu, a nie z mocy prawa. Akt konstytutywny ma zatem twórczy charakter. Autor ten stwierdził, że norma ustawowa determinuje te akty w taki sposób, że ustala tylko możliwość własnej konkretyzacji i wyznaczenia jej własnych skutków w formie aktu administracyjnego. Akty konstytutywne obowiązują od momentu ich wydania (doręczenia) w ostatecznej formie⁴⁶². Z kolei zdaniem tego samego Autora akt deklaratoryjny potwierdza skutki prawne, które wynikają wprost z mocy ustawy. Norma prawna determinuje te skutki w sposób całkowity. J. Zimmermann wyraził pogląd, że skutek prawny nie wynika z samego aktu deklaratoryjnego, lecz obowiązuje od momentu, w który zaczęła obowiązywać dana norma ustawowa⁴⁶³. Innymi słowy chodzi o opowiedzenie się za jednym ze stanowisk. Po pierwsze, czy decyzja wz jest aktem o charakterze konstytutywnym rozstrzygającym w sposób władczy o prawach i obowiązkach inwestora, czy też, po drugie, stanowi akt o charakterze deklaratoryjnym potwierdzającym istnienie uprawnienia, co do możliwości realizacji danego przedsięwzięcia⁴⁶⁴. Podobne stanowisko w zakresie podziału aktów administracyjnych prezentują inni przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego⁴⁶⁵.

Jak podkreśla J. Jakimowicz, decyzja wz jest decyzją deklaratoryjną, o charakterze związanym, choć posiada cechy aktu konstytutywnego odnoszące się do etapowości procesu inwestycyjnego i oznacza możliwość domagania się uwzględnienia ustalonych dla konkretnej

⁴⁶² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 395- 396.

⁴⁶³ *Ibidem*, s. 396.

⁴⁶⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 286.

⁴⁶⁵ J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 357- 358.

inwestycji warunków zabudowy⁴⁶⁶. Za deklaratoryjnym charakterem decyzji o warunkach zabudowy opowiadają się również inni przedstawiciele doktryny⁴⁶⁷. Choć zdaniem J. Goździewicz-Biechońskiej decyzja ta posiada pewne elementy konstytutywne, gdyż na obszarach pozbawionych planu przepisy ustaw szczególnych nie determinują w pełni sposobu zagospodarowania i warunków zabudowy terenu⁴⁶⁸. Wprawdzie nie determinują tych decyzji przepisy ustaw szczególnych, ale jednak determinuje sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z rozporządzeniem wykonawczym do jej art. 61 u.p.z.p. za pomocą norm o dużym stopniu ogólności (zwłaszcza zasadą dobrego sąsiedztwa oraz uwzględniania dóbr i wartości z art. 1 ust. 2 u.p.z.p.). Jednak ustalone warunki nie kształtują praw i obowiązków adresatów decyzji wz, lecz są wnioskami wyprowadzanymi w ustalonym stanie faktycznym właśnie z tych norm. Biorąc pod uwagę skalę aktów obowiązującego prawa, decyzje wz – w mojej ocenie – charakteryzuje wysoki poziom ogólności tych norm. W związku z tym można faktycznie mieć wątpliwości, czy decyzja wz jedynie stwierdza, a nie kształtuje istnienie określonych praw i obowiązków jej adresatów. Ma oczywiście elementy konstytutywne przejawiające się w tym, że osoba, na której wniosek zostaje wydana, doznaje zmian w swej sytuacji prawnej dopiero z dniem, w którym decyzja ta stanie się ostateczna, jak już zostało wspomniane. Jednak nie tworzy praw i obowiązków w niej określanych, a jedynie stwierdza, że w danym miejscu i czasie takie są właśnie skutki obowiązującego prawa zagospodarowania przestrzennego.

W literaturze prawniczej wyrażono także pogląd, że decyzja wz nie jest aktem deklaratoryjnym. W ocenie I. Zachariasza treść decyzji wz nie wynika z przepisów prawa administracyjnego materialnego, bo jest ustalana w sposób władczy przez organ administracji na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawnych⁴⁶⁹. Jak twierdzi Z. Czarnik, decyzja wz nie ma przymiotu aktu deklaratoryjnego argumentując to stwierdzeniem, że decyzja ta wiąże organy budowlane, zgodnie z art. 35 ust. 1 u.p.b.⁴⁷⁰. Zdaniem tego Autora decyzję wz postrzegać należy jako akt planistyczny. Wobec tego decyzja wz w tym znaczeniu ma moc

⁴⁶⁶ J. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 217.

⁴⁶⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie... op. cit.*, s. 519; K. Rokicka, *Decyzja o warunkach zabudowy... op. cit.*, s. 108.

⁴⁶⁸ J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 102.

⁴⁶⁹ I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy... op. cit.*, s. 312. Podobnie: B. Dobkowska, K. Klonowski, *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna* [w:] B. Dobkowska (red.), P. Sobotko (red.), M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 189.

⁴⁷⁰ Z. Czarnik, *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja. Teoria. Dydaktyka. Praktyka” 2010, nr 3, s. 24-25.

kształtowania polityki zagospodarowania gminy. Z uwagi na sposób wykonywania prawa własności, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.p.z.p., decyzja wz może stanowić źródło obowiązków, jakie spełniać musi planowana inwestycja, jak również może odnosić się do ograniczeń związanych z wykonywaniem prawa własności⁴⁷¹. Z. Czarnik stwierdził, że decyzje wz wydawane zamiast planu miejscowego byłyby deklaratoryjnymi, gdyby ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiła o sposobie zagospodarowania działki, zaś decyzja wymagana byłaby tylko dla potwierdzenia tego faktu. Natomiast w sytuacji, gdy decyzja ma określić parametry zagospodarowania wynikające z przepisów odrębnych, nie można jej przypisywać deklaratoryjności. Autor ten argumentuje, że gdyby parametry analizy urbanistycznej (jako indywidualnej oceny dokonanej przez organ) były przesłankami wydania decyzji wz, to wówczas decyzja ta miałaby charakter deklaratoryjny⁴⁷². Z kolei P. Daniel wyraził pogląd, że decyzja wz nie ma charakteru władczego, którym organ właściwy do jej wydania kształtowałaby porządek planistyczny gminy⁴⁷³. Wywód Z. Czarnika zbyt upraszcza rozumienie deklaratoryjnego charakteru decyzji wz, o którym była mowa wcześniej. Nie sposób też zaakceptować twierdzenie o planistycznym charakterze decyzji wz. Jak zostało dowiedzione we wcześniejszych podrozdziałach rozprawy, decyzja wz nie kształtuje zagospodarowania danego obszaru, lecz służy zachowaniu już istniejącego.

W orzecznictwie można znaleźć poglądy świadczące zarówno o konstytutywnym, jak i deklaratoryjnym charakterze decyzji wz. Stwierdzanie charakteru konstytutywnego decyzji wz opiera się na założeniu, że decyzja wz ma charakter aktu władczo stwierdzającego, iż zamierzona inwestycja jest zgodna z ładem przestrzennym obowiązującym dla miejsca jej realizacji⁴⁷⁴. Zdaniem WSA w Gliwicach treść decyzji wz kształtuje stan prawny terenu, którego dotyczy. W myśl tego poglądu, skutki prawne decyzji polegają na tworzeniu praw i obowiązków stron na przyszłość, czyli po uzyskaniu przez tę decyzję waloru ostateczności⁴⁷⁵.

Z kolei poglądy orzecznictwa deklaratoryjność decyzji wz wiążą z określeniem warunków realizacji projektowanej inwestycji. Sądy stanowią, że w tej kategorii spraw organ administracji publicznej nie dysponuje „luzem decyzyjnym” uprawniającym do określenia warunków zabudowy, co prawda zgodnie z wynikami analizy, lecz sprzecznie z wnioskiem i wbrew

⁴⁷¹ Ibidem, s. 22, 26-27.

⁴⁷² Ibidem, s. 26-27.

⁴⁷³ P. Daniel, *Charakter prawny decyzji... op. cit.*, s. 3.

⁴⁷⁴ Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., II OZ 1108/11, Legalis nr 401285.

⁴⁷⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lipca 2011 r., II SA/Gl 235/11, LEX nr 852983.

oczekiwaniom inwestora wynikającym z wniosku⁴⁷⁶. Za deklaratoryjnym charakterem decyzji wz opowiedziały się też inne sądy administracyjne używając podobnej argumentacji⁴⁷⁷.

Wśród przedstawicieli doktryny i orzecznictwa przeważa jednak pogląd o zaliczeniu decyzji o warunkach zabudowy do decyzji o charakterze deklaratoryjnym. W mojej ocenie decyzja wz ma charakter deklaratoryjny, mimo, iż posiada pewne cechy aktów konstytucyjnych. Powyższa analiza poglądów potwierdza przyjętą we wstępie hipotezę o deklaratoryjności decyzji wz.

3.4. Decyzja o warunkach zabudowy i jej znaczenie dla obszarów Natura 2000

Jak już zostało wspomniane, podstawą zmiany zagospodarowania terenu i zachowania ładu przestrzennego, dla którego nie uchwalono mpzp jest decyzja wz (zob. rozważania w podrozdziale 3.3.1. *Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument prawny umożliwiający zachowanie ładu przestrzennego w poglądach doktryny i orzecznictwa*). Istotne jest zatem wykazanie związku zmiany zagospodarowania terenu na podstawie decyzji wz z obszarami Natura 2000 oraz czy decyzji tej można przypisać rolę ochronną obszarów Natura 2000.

Warto wskazać, że o zagrożeniach wynikających z gospodarowania przestrzenią w oparciu o decyzję wz na obszarach Natura 2000 realnie świadczyłyby dopiero dane o tym, na jakiej części tych obszarów obowiązują plany miejscowe. Z uwagi na to, że plany są uchwalane przede wszystkim dla terenów już zurbanizowanych lub terenów planowanej urbanizacji, można przypuszczać, że odsetek przestrzeni obszarów Natura 2000, na których obowiązują plany, może być bliższy zeru niż wielkości przeciętnej. Jednak to wymagałoby przeprowadzenia dodatkowych wnikliwych i czasochłonnych badań.

Szczególną rolę przypisać należy organowi właściwemu do wydania decyzji wz, który w ramach przyznanych mu kompetencji może wpływać na ochronę cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk poprzez rozstrzygnięcie zawarte w decyzji wz. Jak twierdzi W. Gaczek, organy wykonawcze gminy (wójt, burmistrz, prezydent miasta) są podstawowym podmiotem gospodarki przestrzennej na terenie nieobjętym mpzp⁴⁷⁸. Owszem podzielić należy stanowisko tego Autora, lecz nie sposób pominąć tu roli regionalnego dyrektora ochrony środowiska,

⁴⁷⁶ Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, LEX nr 1134679.

⁴⁷⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/OI 972/19, LEX nr 2958344; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2018 r., IV SA/Po 34/18, LEX nr 2472108; Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2822/15, LEX nr 2366879, Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Rz 886/17, LEX nr 2392931; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1147/17, LEX nr 2448579; Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2018 r., II SA/Bd 934/17, LEX nr 2497038.

⁴⁷⁸ W. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz – Poznań 2003, s. 84.

który z uwagi na specjalistyczną przyrodniczą wiedzę, poprzez procedurę uzgodnienia projektu decyzji wz, również może wpłynąć na treść finalną decyzji wz. Więcej o tym w dalszych rozdziałach rozprawy.

Mając na uwadze realizację przedsięwzięć, na podstawie decyzji wz na obszarach Natura 2000 warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Zdaniem M. Kistowskiego głównym problemem lokalizacji przedsięwzięć na obszarach cennych przyrodniczo jest przede wszystkim niedostateczne uwzględnianie problematyki ochrony środowiska w procesie projektowania lokalizacji inwestycji. Przyczyn tego stanu należy doszukiwać się w częstych zmianach przepisów prawnych, ich niewłaściwej konkretyzacji, bądź też licznych prób bagatelizowania niektórych obowiązków przez nie nakładanych⁴⁷⁹.

Zdaniem T. Ambroziaka, jednym z zagrożeń dla środowiska przyrodniczego oraz ładu przestrzennego jest rozproszona i niekontrolowana zabudowa, która w Polsce oparta jest na modelu ekstensywnym ze szczególnym rozproszeniem zabudowy wolnostojącej⁴⁸⁰. W ocenie J. Tokajuka i P. Banaszuka w obecnym systemie prawnym nie jest możliwe utrzymanie ładu przestrzennego i wyegzekwowanie właściwej zabudowy lub jej wyeliminowanie czy ograniczenie nawet na terenach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000⁴⁸¹. Autorzy ci twierdzą, iż ustanowienie planu zadań ochronnych dla obszarów Natura 2000 i nieobjęcie tych obszarów mpzp nie zapewnia skutecznej ochrony cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk oraz ładu przestrzennego. Taką ochronę zapewniają mpzp będące instrumentem prawnym umożliwiającym zachowanie ładu przestrzennego, mającym charakter fakultatywny. Autorzy ci postulują o usunięcie decyzji wz niezgodnych z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy z systemu planowania przestrzeni. Ich zdaniem to mpzp jest instrumentem prawnym, który zapewnia limitowanie obszarów przeznaczonych pod nową zabudowę oraz zapewniających ochronę walorów przyrodniczych w obrębie zasięgu terytorialnego danego planu⁴⁸². Na fakultatywność uchwalania mpzp zwraca także uwagę P. Otawski. Zdaniem tego Autora fakultatywność stanowi problem z punktu widzenia celów ochrony środowiska i może prowadzić do sytuacji, w których organy gminy będą unikały uchwalania planów miejscowych dla terenów, na których wyznaczone są

⁴⁷⁹ M. Kistowski, *Problemy lokalizowania inwestycji na terenach cennych przyrodniczo* [w:] M. Gwiazdowicz (red.), *Ochrona przyrody*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2008, Nr 10, s. 147-148.

⁴⁸⁰ T. Ambroziak, *Inwestycje na obszarach chronionych – racjonalne kształtowanie przestrzeni w województwie podlaskim*, „Kontrola Państwowa” 2015, tom 60, nr 2 (361), s. 64-65.

⁴⁸¹ P. Banaszuk, J. Tokajuk, *Planowanie przestrzenne na obszarach cennych przyrodniczo w gminach województwa podlaskiego* [w:] P. Banaszuk, J. Tokajuk, *Problemy planowania przestrzennego. Podlaskie forum urbanistów 2012-2016*, Białystok 2017, s. 108.

⁴⁸² P. Banaszuk, J. Tokajuk, *Planowanie przestrzenne... op. cit.*, s. 108-109.

cenne przyrodniczo obszary⁴⁸³. Nie bez znaczenia pozostaje również aspekt ekonomiczny wobec przedstawionych problemów prawnych. Wobec powyższego można wysnuć wniosek, że brak uchwalonego mpzp na obszarze Natura 2000 stwarza inwestorom większe możliwości realizacji przedsięwzięć z uwagi na mniejszy reżim prawny. Może skutkować to realizacją przedsięwzięć, a w konsekwencji wzrostem atrakcyjności inwestycyjnej obszarów Natura 2000, niekiedy kosztem utraty wartości walorów przyrodniczych.

W literaturze podkreśla się, że z prawnego punktu widzenia, możliwe jest zachowanie i ochrona cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk tak, aby stanowiły one atut zagospodarowania przestrzennego⁴⁸⁴. Zdaniem A. Bernaciaka, polityka przestrzenna w odniesieniu do problematyki ochrony środowiska ujawnia się na poziomie strategicznym (założenia władz względem środowiska przyrodniczego ujęte w postaci dokumentów rozwojowych), i operacyjnym (opracowania opisujące stan poszczególnych komponentów środowiska)⁴⁸⁵. Jednak w przypadku braku takich dokumentów polityka przestrzenna gminy oparta będzie na decyzjach lokalizacyjnych, do których zalicza się właśnie decyzja wz. Praktycznym problemem w kwestii zagospodarowania przestrzennego jest zatem wyważenie konieczności realizacji danej inwestycji na podstawie decyzji wz i spełnienia wymogów inwestycyjnych względem normatywnych wymogów środowiskowych.

Zaprezentowane poglądy w sposób ogólny i uproszczony odnoszą się do roli decyzji wz i obszarów Natura 2000. Pozostawienie organom wykonawczym gmin kompetencji do wydawania decyzji wz nie oznacza, że mogą one je wydawać dowolnie. Organy te są związane zasadami i przepisami prawa zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w tym ustawą o ochronie przyrody oraz rozporządzeniami zawierającymi plany ochrony i plany zadań ochronnych danego obszaru Natura 2000. Przestrzeganie przepisów prawnych przytoczonych aktów prawnych powierzono regionalnym dyrektorom ochrony środowiska, organom odwoławczym i sądom administracyjnym. Dopiero wówczas, gdy wszystkie te organy nie wykonują ciążących na nich obowiązków, dochodzić może do wydawania decyzji wz oraz realizacji przedsięwzięć w obszarach Natura 2000 ze szkodą dla chronionych nimi wartości przyrodniczych (celów ochrony). Nie sposób podzielić przytoczonych poglądów, a wręcz można ocenić je krytycznie – niejako aprobują dowolność

⁴⁸³ P. Otawski, *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego* [w:] Z. Cieślak, A. Fogel (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010, s. 72-73.

⁴⁸⁴ A. Bernaciak, *Wielkopolskie gminy nadwarciańskie i promocja ich walorów przyrodniczych* [w:] A. Sobczak (red.), *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, Poznań 2004, s. 101.

⁴⁸⁵ A. Bernaciak, *Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej* [w:] M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*, Warszawa 2012, s. 62-63.

w podejmowaniu decyzji dopuszczających ingerencję w siedliska i warunki egzystencji chronionych gatunków.

Elementem łączącym decyzję o warunkach zabudowy oraz ochronę cennych walorów przyrodniczych na obszarach Natura 2000 jest ocena oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, uzyskanie decyzji środowiskowej i procedura uzgodnienia projektu decyzji wz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Wskazać należy, że nie każda z planowanych inwestycji będzie wymagała przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 czy też uzyskania decyzji środowiskowej (zob. rozważania z Rozdziału II tej rozprawy). Istotne jest, że prawo daje odpowiednim organom stosowne narzędzia ochrony obszarów Natura 2000 (rdoś, minister właściwy do spraw środowiska) i w dużym stopniu od wykorzystania przez nie swych kompetencji zależy, jak dalece zdeterminowany będzie ich działaniami (aktami) wójt, burmistrz lub prezydent miasta ustalający warunki zabudowy na obszarze Natura 2000 w drodze decyzji wz.

Jednak warto w tym miejscu przypomnieć to, co już wykazano. Oprócz powyższego, na treść finalnego rozstrzygnięcia decyzji wz wpływają także ustalenia planów ochrony i planów zadań ochronnych dla danego obszaru Natura 2000. Każdy z tych planów ma zawierać określenie działań służących ochronie danego obszaru w tym także lokalizacji i podmiotów obowiązanych do wykonania tych zadań. Podmiotami tymi są przeważnie właściciele nieruchomości. Z treści decyzji wz inwestor powinien dowiedzieć się także do takich uwarunkowaniach realizacji planowanego przedsięwzięcia. Potwierdza to szczególną rolę planów ochrony i planów zadań ochronnych danego obszaru Natura 2000 w procesie ustalenia warunków zabudowy.

W literaturze prawniczej wyrażono pogląd, że możliwe jest jednoczesne zachowanie ładu przestrzennego na podstawie decyzji wz oraz ochrona przyrodnicza⁴⁸⁶. Wobec tego przyjąć można, że wpływ decyzji wz na cenne gatunki bądź siedliska może mieć charakter pozytywny bądź negatywny. Pozytywny charakter, zarówno z punktu widzenia inwestora, jak i ochrony przyrody, odnosi się do możliwości ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000, przy jednoczesnym spełnieniu wymogu, że inwestycja nie wpłynie negatywnie znacząco ani potencjalnie negatywnie znacząco na cele ochrony tego obszaru. Jednak pozytywna, z punktu widzenia inwestora, decyzja wz zawsze powodować będzie utratę powierzchni cennej przyrodniczo obsza-

⁴⁸⁶ M. J. Nowak, *Ochrona środowiska jako jeden z celów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1 (44), s. 205.

rów Natura 2000 kosztem zabudowy. Zatem zachodzi tu wewnętrzna sprzeczność – pod względem normatywnym ustalenie warunków zabudowy jest możliwe w drodze pozytywnej decyzji o wz i nie narusza przewidzianych prawem reżimów przewidzianych dla konkretnego obszaru Natura 2000, lecz następuje jednocześnie utrata powierzchni cennej przyrodniczo. Pozytywny wpływ decyzji wz na obszary Natura 2000 i jednocześnie negatywny z punktu widzenia inwestora odnosi się do braku zgody na realizację przedsięwzięcia. Spowoduje to, że cele ochrony tych szczególnych obszarów zostaną nienaruszone poprzez niezrealizowanie takiej inwestycji.

W aspekcie ochrony wartości jaką są obszary Natura 2000 istotne znaczenie ma także określenie w decyzji wz warunków, w zakresie ochrony środowiska, wynikających z przepisów odrębnych (art. 54 pkt 2 lit. b u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.) oraz art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Przy czym przepis z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. nie może stanowić podstawy prawnej do ustalenia warunków zabudowy, lecz jest on podstawą do odmowy ich ustalenia, jeżeli planowana inwestycja byłaby z takimi przepisami niezgodna. W odniesieniu do ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji zlokalizowanej na obszarach Natura 2000 istotny jest brak sprzeczności treści rozstrzygnięcia z ograniczeniami prawnymi ustanowionymi dla tej formy ochrony przyrody.

3.5. Uwagi końcowe

Ustawodawca bardzo jasno ustalił, czym jest decyzja wz (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.) – jest to akt określający sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu, o ile w miejscu planowanej inwestycji nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozważania podjęte w tym rozdziale potwierdziły przyjętą hipotezę, że decyzja wz jest decyzją administracyjną, związaną, deklaratoryjną w konkretnej i indywidualnej sprawie. Jak zostało wykazane w tym rozdziale decyzja wz ma charakter wstępny i ogólny. Nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa.

Celem decyzji wz jest przesądzenie, na podstawie obowiązujących na danym terenie przepisów prawa planistycznego, o zgodności zamierzonej inwestycji z tymi przepisami oraz ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Natomiast głównym celem postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy jest ocena, czy zamierzona przez inwestora (wnioskodawcę) zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony m.p.z.p., jest dopuszczalna. Decyzja o warunkach zabudowy ma określać rodzaj

inwestycji oraz wynikające z przepisów u.p.z.p. oraz przepisów odrębnych warunki jej realizacji.

Wykazałam także, iż rodzaj inwestycji to nie to samo, co rodzaj obiektu budowlanego. Rodzaj, w tym przypadku odnosi się do planowanego przez inwestora przeznaczenia terenu na jakiś cel, będącego zmianą zagospodarowania terenu. Z kolei powierzchnia, wysokość, linie zabudowy, geometria dachu stanowią warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 warunkami tymi są także te wynikające z przepisów odrębnych obowiązujących na danym obszarze Natura 2000 (na całym albo częściowym jego obszarze).

Na podstawie poglądów przedstawicieli doktryny i orzecznictwa sądów administracyjnych dowiodłam niezgodność poglądów, co do charakteru prawnego decyzji wz. Pierwszy aspekt sporu dotyczył ustalenia czy decyzja wz służy zachowaniu ładu przestrzennego w sytuacji braku mpzp w miejscu planowanej inwestycji. Rozważania doprowadziły do wniosku, że decyzja wz błędnie nazywana jest substytutem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozumianym jako zamiennik owego planu. Co więcej, nieprawidłowa jest praktyka organów właściwych do wydania decyzji wz polegająca na powoływaniu się na ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i uzależnianie treści rozstrzygnięcia od zgodności planowanego przedsięwzięcia z założeniami studium. Studium nie ma mocy wiążącej, zaś decyzja wz wydawana powinna być uwzględniając przesłanki wynikające z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. oraz o przepisy odrębne, co w przypadku planowanych inwestycji na obszarze Natura 2000 jest szczególnie istotne. W mojej ocenie poprawnym stwierdzeniem jest, że decyzja wz służy zachowaniu ładu przestrzennego już zastanego w danym miejscu.

Druga płaszczyzna rozbieżności poglądów doktryny i orzecznictwa uwidacznia się na gruncie odpowiedzi na pytanie czy decyzję wz można nazwać decyzją administracyjną. Z jednej strony twierdzi się, iż decyzja ta nie posiada cech typowej decyzji administracyjnej, gdyż organ jedynie stwierdza na podstawie określonych wymagań ustawowych czy dana inwestycja może być zlokalizowana na danym terenie. Z drugiej zaś strony wyklarował się pogląd, że decyzja wz jest decyzją administracyjną z uwagi na jej konkretny i indywidualny charakter. Na podstawie przedstawionych poglądów doktryny i orzecznictwa wykazałam, że pomimo rozbieżności stanowisk decyzja wz posiada przymiot decyzji administracyjnej. Jest ona decyzją konkretną i indywidualną, ustalającą w formie aktu warunki zabudowy i sposób zagospodarowania terenu, tam gdzie nie uchwalono mpzp.

Trzeci aspekt wspomnianego konfliktu odnosił się do ustalenia deklaratoryjnego bądź konstytutywnego charakteru decyzji wz i tu również wykazano brak jedności. Niemniej jednak przeważał pogląd, że decyzja wz posiada charakter aktu deklaratoryjnego, co oznacza, że akt ten deklaruje jedynie w odniesieniu do konkretnego adresata czy istnieje i jak kształtuje się w konkretnej sytuacji stan prawny w sferze prawa administracyjnego w zakresie realizacji na danym obszarze inwestycji danego rodzaju oraz jakie wynikają z niego warunki zabudowy i zagospodarowania danego terenu, przy czym decyzja ta posiada też pewne elementy decyzji konstytutywnej.

Czwarty aspekt rozbieżności w poglądach doktryny i orzecznictwa dotyczył związanego charakteru decyzji wz. Jednak wykazałam, że decyzja wz nie jest decyzją uznaniową, a będąc decyzją związaną nie daje organom żadnego luzu decyzyjnego. Spełnienie determinantów decyzji wz określonych w art. 61 ust 1 u.p.z.p. wiąże organ właściwy do wydania tej decyzji w taki sposób, że brak innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji, obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji wz. Związany charakter decyzji wywodzony jest z art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

Rozważania podjęte w tym rozdziale potwierdziły założenie, że prawodawca w procedurze ustalenia warunków zabudowy zabezpieczył obszary Natura 2000. Przejawia się to poprzez: wymóg zgodności planowanego przedsięwzięcia z przepisami odrębnymi dotyczącymi obszarów Natura 2000, zgodności potencjalnej inwestycji z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony, procedurę uzgodnienia projektu decyzji wz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska zaś w przypadkach przewidzianych prawem – poprzez procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 czy też konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji wz.

Wykazałam, że do naruszenia wartości chronionych obszarów Natura 2000 i realizacji na tych obszarach przedsięwzięć dochodzi wówczas, gdy podmioty (organ wydający decyzję wz, rdoś, organy odwoławcze, sądy administracyjne), nie wykonują obowiązków nałożonych na nie przepisami prawa. Niedopuszczalne jest swobodne i dowolne wydawanie decyzji wz z uwagi na związanie zasadami i przepisami prawa zagospodarowania przestrzennego oraz przepisami odrębnymi, w szczególności ustawą o ochronie przyrody, rozporządzeniami zawierającymi plany ochrony i plany zadań ochronnych danego obszaru Natura 2000.

ROZDZIAŁ IV

Zasada dobrego sąsiedztwa jako materialnoprawna przesłanka ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000

4.1. Uwagi ogólne

Dalsza część rozprawy poświęcona jest analizie materialnoprawnych przesłanek wydawania decyzji wz na gruncie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z uwzględnieniem reżimów prawnych (ograniczeń) ustanowionych dla obszarów Natura 2000. Analiza prawna przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. jest konieczna z uwagi na to, że uzyskanie pozytywnej decyzji wz dla planowanej inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000 jest rozstrzygnięciem organu dokonywanym właśnie w oparciu o determinanty wynikające z tego przepisu prawnego. Z uwagi na niejednoznaczność tych uregulowań istnieje potrzeba wykazania, jaki związek mają poszczególne przesłanki z ochroną tych szczególnych obszarów.

Z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że w sytuacji braku m.p.z.p. wydaje się decyzję o warunkach zabudowy jedynie w przypadku łącznego spełnienia wymogów określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., tj.:

- 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest 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;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej;
- 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego przy czym warunek ten jest spełniony, gdy wykonanie uzbrojenia zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem;
- 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
- 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Na wstępie podkreślić należy, iż nie można przyjąć, że przesłanki wydania decyzji wz, o których nowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. są przesłankami koniecznymi i wystarczającymi, co potwierdzono w literaturze⁴⁸⁷. W ocenie I. Zachariasza, oprócz wymienionych przesłanek ustawowych istotne, do wydania decyzji wz, jest spełnienie wymogów stawianych przez przepisy odrębne, zachowanie ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju, a także innych wartości wskazanych w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego⁴⁸⁸. Jednak Autor ten – w mojej ocenie – nie dostrzega, że spełnienie przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. determinuje wydanie decyzji wz pozytywnej, czyli organ administracji publicznej nie może odmówić wydania decyzji wz. Wyjątkami są sytuacje, w których ustawa zwalnia z obowiązku spełnienia niektórych z nich (w art. 61 ust. 2-4 u.p.z.p.). Wskazane przez tego Autora „dodatkowe wymogi” nie stanowią dodatkowych przesłanek, lecz obowiązek organów właściwych, aby w wydanej decyzji wz zamieścić stosowne warunki (w myśl art. 54 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.).

W literaturze prawniczej przesłanki ustalenia warunków zabudowy dzielone są na dwie grupy. Pierwsza z nich dotyczy próby zagwarantowania szeroko rozumianego ładu przestrzennego. Chodzi tu o przesłanki: dobrego sąsiedztwa, dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej oraz wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu. Natomiast druga grupa związana jest z istnieniem przepisów odrębnych, które uniemożliwiają przeprowadzenie planowanego przez wnioskodawcę procesu inwestycyjnego na określonych obszarach. Mowa tu o przesłankach: przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz zgodności decyzji wz z przepisami odrębnymi⁴⁸⁹. Uwzględnić tu należy, że na pewnych obszarach jedne inwestycje można zrealizować, inne można, lecz na wynikających z przepisów prawa warunkach, zaś inne wcale. Ustawodawca nie wymienia wprost jakie akty prawne stanowią przepisy odrębne. Z orzecznictwa wynika, że katalog ten ma charakter otwarty i jako przykładowe regulacje wskazać należy przepisy dotyczące ochrony przyrody, środowiska, gruntów rolnych i leśnych, obszarów morskich, przepisy prawne z zakresu prawa geologicznego, górniczego, wodnego. Przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. stosowane powinny być tylko w zakresie w jakim kształtują możliwość zabudowy i zagospodarowania terenu⁴⁹⁰. Zatem chodzi tu o możliwość i sposób zagospodarowania terenu

⁴⁸⁷ W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, Samorząd Terytorialny 2011, nr 11, s. 80-84.

⁴⁸⁸ I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, s. 326.

⁴⁸⁹ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy* [w:] W. Szajdler (red.), *Aspekty planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013, s. 93.

⁴⁹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1005/12, LEX nr 1270466.

z punktu widzenia celów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, nie mają zastosowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy, gdyż ustanawiane są nie z punktu widzenia wymogów urbanistycznych, lecz innych dóbr i wartości (art. 5 p.b.). Jak twierdzi K. Wiśniewska-Hałka, warunek zgodności rozstrzygnięcia z przepisami odrębnymi odnosi się do organu merytorycznego, czyli organu wydającego decyzję wz i to na tym organie spoczywa obowiązek dbałości, aby wymóg ten był uwzględniony w procesie wydania tej decyzji. Autorka ta nazywa właściwy organ do wydania decyzji wz „stróżem” praworządności i założeń zasady legalności w zakresie kształtowania dopuszczalności i zasad zabudowy⁴⁹¹.

Przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., istotnymi dla ochrony obszarów Natura 2000 są w szczególności: ustawa o ochronie przyrody, ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (...) – jako akty transponujące przepisy dyrektyw ptasiej i siedliskowej, rozporządzenia zawierające plany ochrony i plany zadań ochronnych danego obszaru Natura 2000. Problematyka dotycząca wyżej wymienionych aktów prawnych stanowi kontekst rozważań wielu rozdziałów tej dysertacji. Kluczowa jest tu rola regionalnego dyrektora ochrony środowiska jako organu właściwego do uzgodnienia albo odmowy uzgodnienia projektu decyzji wz. Dzięki specjalistycznej wiedzy przyrodniczej organ ten ocenia planowane na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcie, biorąc pod uwagę przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. będące przepisami prawnymi chroniącymi tę prawną formę ochrony przyrody.

Przesłanki wydawania decyzji wz można rozpatrywać w kontekście ich sensu i znaczenia dla realizacji przedsięwzięć na obszarze Natura 2000. Możliwe to będzie dopiero po dokonaniu wnikliwej analizy każdego z determinantów, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

W ocenie I. Zachariasza prawidłowa wykładnia gramatyczna przesłanek zawartych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. jest trudna z uwagi na brak spójności tych przepisów z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. oraz konieczność ich odniesienia do przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które dostarczają dodatkowych wątpliwości. Autor ten wskazuje,

⁴⁹¹ K. Wiśniewska-Hałka, *Milczące uzgodnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy* [w:] B. Dobkowska (red.), P. Sobotko (red.), M. A. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 230-231.

że w takim przypadku istotne znaczenie dla komentowanych przepisów mają dyrektywy interpretacyjne wynikające z orzecznictwa sądowoadministracyjnego⁴⁹². W ocenie M. Szewczyka fakt braku upoważnienia Ministra Infrastruktury do ustalenia znaczenia definicji legalnych pojęć użytych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym skutkuje brakiem podstaw do twierdzenia by przepisami rozporządzenia objaśniać jakiegokolwiek treści z u.p.z.p.⁴⁹³.

W dalszych rozdziałach rozprawy szczegółowej analizie zostaną poddane przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1, 3-4 u.p.z.p., a co pozwoli ocenić każdą z nich z punktu widzenia jej sensu oraz znaczenia dla realizacji planowanych przedsięwzięć na obszarach Natura 2000. Doprecyzować należy, że na potrzeby tej rozprawy przesłanka dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. nie będzie przedmiotem szczegółowej analizy. Związek tej determinanty z obszarami Natura 2000 owszem jest zauważalny zwłaszcza w kontekście powstania nowej drogi zapewniającej komunikację z terenem planowanej inwestycji. Natomiast w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. ustawodawca wyraźnie wskazał, że nie chodzi tu o planowaną drogę, lecz droga ta ma istnieć w momencie złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy.

Celem rozważań podjętych w tym rozdziale jest ustalenie znaczenia elementów składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w oparciu o poglądy doktryny i orzecznictwa. Rozważania podjęte w tym rozdziale zmierzają do wykazania czy istnieje związek przesłanki dobrego sąsiedztwa z obszarową formą ochrony przyrody Natura 2000. Umożliwi to wskazanie najczęściej pojawiających się rozbieżności interpretacyjnych oraz ewentualne sformułowanie wniosków.

Aby móc zrealizować cele rozdziału, dla dalszej analizy prawnej przesłanki dobrego sąsiedztwa istotne będzie wyjaśnienie następujących zagadnień prawnych: obszar analizowany, działka sąsiednia, dostępność działki sąsiedniej do drogi publicznej, kontynuacja funkcji. Przy czym podkreślić należy, iż rozważania dotyczą jedynie sfery normatywnej składowych zasady dobrego sąsiedztwa, zaś z uwagi na brak stosownego wykształcenia i specjalistycznej wiedzy kwestie techniczno-urbanistyczne zostaną pominięte.

⁴⁹² I. Zachariasz, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2013, s. 327.

⁴⁹³ M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „Casus” 2005, nr 35, s. 8-9.

4.2. Znaczenie zasady dobrego sąsiedztwa

Przesłanka materialnoprawna określona przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nazywana jest zasadą dobrego sąsiedztwa, inaczej zasadą podobieństwa czy też kontynuacji. Na zasadę tę składają się następujące elementy:

- 1) obszar analizowanym,
- 2) działka sąsiednia,
- 3) dostępność z tej samej drogi publicznej,
- 4) zabudowanie 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,
 - intensywności wykorzystania terenu.

Dopełnieniem dość ogólnego określenia przesłanki dobrego sąsiedztwa jest uszczegółowienie jej elementów w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury wydanym na podstawie art. 61 ust. 6 u.p.z.p. W akcie tym zawarto szczegółowe zasady określania sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie:

- 1) linii zabudowy;
- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu;
- 3) szerokości elewacji frontowej;
- 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki;
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połączeń dachowych).

Rozporządzenie te doprecyzowuje pojęcie funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Choć biorąc pod uwagę liczbę wyroków sądów administracyjnych do przepisów tego rozporządzenia (jest ich ponad 4,5 tys.), interpretacja i ustalenie znaczenia tych przesłanek przysparza wiele trudności.

Przepis zawarty w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest determinantą uzależniającą zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania przestrzennego terenu sąsiedniego i istniejącej na nim zabudowy, co wyraził w jednym

z wyroków WSA w Białymstoku⁴⁹⁴. Oznacza to, że planowana zabudowa nie może diametralnie odbiegać od zabudowy już istniejącej, lecz jest determinowana cechami, parametrami zagospodarowania terenów sąsiednich.

Jak stwierdzono w orzecznictwie, w momencie wydawania decyzji wz planowana inwestycja nie może odbiegać od istniejącej sąsiedniej zabudowy. Oznacza to, że nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej, obiektów budowlanych), zabudowy już istniejącej. Określenie tej charakterystyki jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawie warunków zabudowy, a także jest jednym z elementów rozstrzygnięcia znajdującego się w treści decyzji⁴⁹⁵.

Mając na uwadze powyższe, przytoczyć należy stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który to zauważył również istotny problem. Otóż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym posługuje się sformułowaniami nie zawsze jasnymi, budzącymi rozbieżności interpretacyjne zarówno w praktyce organów administracji, jak i w orzecznictwie. W ocenie tego sądu wszelkie konflikty związane z interpretacją pojęć niedookreślonych powinny być rozpatrywane na korzyść obywatela, tj. na korzyść jego uprawnień właścicielskich⁴⁹⁶. Przyjęcie wąskiego znaczenia pojęć składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa poprzez zbyt restrykcyjną interpretację – zdaniem Z. Niewiadomskiego – prowadziłoby do automatycznego uznania prymatu ładu przestrzennego nad prawem własności, nawet wówczas, gdy konkretne okoliczności by tego nie wymagały. Podzielić należy stanowisko tego Autora, że taka wykładnia stałaby w sprzeczności z zasadą państwa prawa. Oznaczałoby to blokowanie procesu inwestycyjnego i zawężenie wydawania decyzji wz⁴⁹⁷. Z oceny NSA wynika ograniczenie możliwości odmawiania ustalenia warunków zabudowy lub ustanowienia w nich takich warunków ograniczających możliwości realizacji inwestycji, których nie da się w prosty sposób wyprowadzić z obowiązujących przepisów.

Zdaniem M. Kotulskiego, powstają poważne uchybienia, w szczególności poprzez niezamieszczenie wymaganych prawem elementów w treści wydawanych decyzji albo ich ignorowanie poprzez nieodpowiednie doprecyzowanie bądź zapisanie odmowy

⁴⁹⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Bk 138/20, LEX nr 3039335.

⁴⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2021 r., II OSK 2385/20, LEX nr 3148437.

⁴⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.

⁴⁹⁷ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 497.

ich określenia⁴⁹⁸. Skoro ustawodawca w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wymienia szereg elementów składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa, to organ wydający decyzję wz powinien w sposób szczegółowy odnieść się do każdego z nich stwierdzając o ich spełnieniu bądź niespełnieniu. Niedopuszczalne jest jedynie lakoniczne stwierdzenie w treści rozstrzygnięcia organu, że wymóg, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest spełniony bądź nie.

Jak zauważono w jednym z wyroków WSA w Gdańsku, celem zasady dobrego sąsiedztwa jest zagwarantowanie ładu przestrzennego jako takiego ukształtowania przestrzeni, który tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁴⁹⁹.

Od zasady dobrego sąsiedztwa ustawodawca przewidział wyjątki. Zasada ta nie ma zastosowania do inwestycji produkcyjnych zlokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 61 ust. 2 u.p.z.p.). W literaturze prawniczej wyrażono pogląd, że celem tego przepisu była ochrona inwestycji produkcyjnych, realizowanych przez wiele lat, zwłaszcza inwestycji wieloetapowych. W ocenie tych T. Brzezickiego i A. Brzezińskiej Rawy dzięki takiej regulacji prawnej możliwe jest ich ukończenie, jak też zagwarantowanie inwestorowi pewności, co do stanu prawnego. Przy czym momentem granicznym obowiązywania tego przepisu jest moment objęcia nieruchomości postanowieniami nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵⁰⁰. Z tym poglądem można polemizować. Otóż realizowane inwestycje nie są już zamierzeniami, lecz istniejącym stanem zabudowy i zagospodarowania terenu. Kontynuacja nie będzie ich zmianą. W wyjątku tym mowa jest o inwestycjach „lokalizowanych”, czyli przyszłych. Jeżeli już kiedyś przeznaczono teren na realizację inwestycji produkcyjnych, ale plan taki utracił moc na podstawie ww. przepisu, to – w ocenie ustawodawcy doszło już do zmiany przeznaczenia takiego terenu na właśnie taki cel i uczyniono to w tych planach bez konieczności określania w nich parametrów i cech nowej zabudowy, jakie aktualnie uchwalane plany mają zawierać. Podmioty zamierzające realizować inwestycje na takich terenach nie powinny zatem być zmuszane do podporządkowania się wymaganiom, które przed wejściem w życie u.p.z.p. nie obowiązywały. Dlatego postanowiono wprowadzić do ustawy ów art. 61 ust. 2 u.p.z.p.

⁴⁹⁸ M. Kotulski, *Wybrane zagadnienia stosowania i wykładni ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2004, nr 31, s. 39.

⁴⁹⁹ M.in. wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Gd 199/19, LEX nr 2729676.

⁵⁰⁰ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Materialnoprawne przesłanki op. cit.*, s. 97.

Wyjątek od zasady dobrego sąsiedztwa stanowi także regulacja zawarta w art. 61 ust. 4 u.p.z.p. W myśl tego przepisu zasada dobrego sąsiedztwa nie ma zastosowania do zabudowy zagrodowej, w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Organ właściwy do wydania decyzji wz powinien – w sposób funkcjonalny – wskazać, że inwestycja ma być powiązana z prowadzonym przez inwestora gospodarstwem rolnym, co potwierdza pogląd wyrażony przez WSA w Białymstoku. Jednocześnie ustalenia te powinny być dokonane w oparciu o stosowne wyjaśnienia wnioskodawcy – inwestora⁵⁰¹.

Spełnienie warunku dobrego sąsiedztwa nie dotyczy realizacji inwestycji budowy linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁵⁰² (art. 61 ust. 3 u.p.z.p.). Warto wskazać, że wobec tego typu inwestycji zastosowania nie ma również wymóg dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Mając na uwadze powyższe rozważania, zasadę dobrego sąsiedztwa – w mojej ocenie – należy rozumieć jako zespół elementów wyrażonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. uzależniających planowaną zmianę zagospodarowania terenu od istniejących cech i zagospodarowania terenów sąsiednich. Opowiadam się za szerokim rozumieniem elementów składających się na tę zasadę. W dalszych częściach rozprawy szczegółowo zostaną omówione pojęcia: obszar analizowany, działka sąsiednia, kontynuacja funkcji nowej zabudowy i ich znaczenie dla obszarów Natura 2000.

4.3. Pojęcie obszaru analizowanego i jego znaczenie w kontekście założeń zasady dobrego sąsiedztwa z uwzględnieniem obszarów Natura 2000

Prawidłowo przeprowadzona analiza spełnienia przesłanki dobrego sąsiedztwa, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest związana z poprawnym wyznaczeniem obszaru analizowanego celem ustalenia istotnych prawnych uwarunkowań istniejącego stanu zagospodarowania terenu.

W ocenie T. Brzezickiego i A. Brzezińskiej–Rawy, wyznaczenie obszaru analizowanego rodzi bezpośrednie skutki materialne z uwagi na fakt, że ustalenie kontynuacji funkcji

⁵⁰¹ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 561/19, LEX nr 2735708.

⁵⁰² t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.

powiązane jest z analizą sporządzoną podczas postępowania wyjaśniającego⁵⁰³. To dość uproszczony pogląd. Dodać należy, iż zasada dobrego sąsiedztwa nie dotyczy wyłącznie funkcji zabudowy. Otóż od granic tego terenu zależą także podlegające w decyzji parametry, cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (co wynika z przepisów §§ 4-8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury).

O dokładnej analizie stanowi ustawodawca w art. 53 ust. 3 u.p.z.p., który to przepis stosuje się odpowiednio do wydawania decyzji wz. Oznacza to, że ustalając jak należy go rozumieć i stosować trzeba mieć na uwadze przepisy dotyczące tylko decyzji wz, a zatem i przede wszystkim art. 61 ust.1 u.p.z.p. Z przepisu tego wynika, że organ wydający decyzję wz dokonuje analizy:

- 1) warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych; oraz
- 2) stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji.

Zastosowanie ma tu również przepis zawarty w § 3 rozporządzenia MI. W § 3 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia wskazano, iż w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że wspomnianą w § 3 ust. 1 rozporządzenia MI analizę nazwać można narzędziem umożliwiającym ustalenie warunków zabudowy, o których mowa w art. 61 ust 1 u.p.z.p., jak też do określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu⁵⁰⁴.

Definicję legalną pojęcia „obszaru analizowanego” zawarto w § 2 pkt 4 rozporządzenia, zgodnie z którym obszar analizowany oznacza teren określony i wyznaczony granicami, którego funkcję zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania. W rozporządzeniu tym zdefiniowano także pojęcie „funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu”. Należy przez to rozumieć sposób użytkowania obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenu zgodny z przepisami odrębnymi (§ 2 pkt 2).

⁵⁰³ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Materialnoprawne przesłanki op. cit.*, s. 97.

⁵⁰⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897.

Z kolei w § 2 pkt 3 rozporządzenia MI określono, że cechy zabudowy i zagospodarowania terenu w szczególności oznaczają gabaryty, formę architektoniczną obiektów budowlanych, usytuowanie linii zabudowy oraz intensyfikację terenu. Oznacza to, że przedmiotem analizy mają być nie tylko wymienione w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. te cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, które odnoszą się do gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu (unormowanych w §§ 4-8 rozporządzenia MI), ale także inne cechy i wskaźniki charakteryzujące występującą na nim zabudowę i zagospodarowanie terenu. Przewidział to także ustawodawca używając w art. 61 art. 1 pkt 1 u.p.z.p. zwrotu „w tym”. Także do tego niezbędna jest wiedza i umiejętności z obszaru urbanistyki, nad respektowaniem których czuwać ma projektant decyzji wz (o ile sam nie przeprowadza tej analizy). Takie rozumienie analizy terenu jest istotne dla celów przyjętych w rozprawie, bo oznacza konieczność brania pod uwagę także faktów występowania na danym obszarze siedlisk lub gatunków chronionych na obszarach Natura 2000. W związku z tym, takie okoliczności powinny być brane pod uwagę w tej analizie, a fakt ten odnotowany. Taka argumentacja prowadzi do wniosku, że okoliczności te mogą mieć wpływ na treść przyszłej decyzji wz.

Warto także wspomnieć, że granice obszaru analizowanego wyznacza się 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 skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia MI).

Kwestią dyskusyjną pozostaje sposób wyznaczenia obszaru analizowanego wokół działki budowlanej, tj. czy ma być to okrąg o promieniu nie mniejszym niż 50 m, czy też ujęcie granic obszaru analizowanego w prostokącie. Istotne jest, aby organ dokonał pomiarów wskazanych odległości w oparciu o przepisy obowiązującego prawa. WSA w Łodzi wyraził pogląd, że obszar analizowany należy wyznaczyć dookoła działki, czyli we wszystkich kierunkach, nie zaś ograniczać się do obszaru wzdłuż drogi, przy której leży działka objęta wnioskiem⁵⁰⁵. Przyjmując literalne brzmienie zaprezentowanego poglądu i użyty zwrot „dookoła działki”, przyjąć należy, że obszar analizowany winien mieć kształt zbliżony do okręgu. Z kolei w innym

⁵⁰⁵ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 571/07, LEX nr 394803.

wyroku WSA w Rzeszowie stwierdził, że położenie obszaru analizowanego zależy przede wszystkim od kształtu działki w stosunku do której wyznaczany jest obszar analizowany. Kształt ten ostatecznie determinuje przebieg i położenie jego granic⁵⁰⁶. Ten pogląd świadczy, że nie w każdym przypadku obszar analizowany będzie miał kształt okręgu.

Zdaniem NSA, niewystarczające jest wyznaczenie obszaru analizowanego w załącznikach do decyzji, mimo iż w myśl § 3 ust. 2 rozporządzenia granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Organ powinien wyjaśnić jakimi kryteriami kierował się ustalając granice obszaru analizowanego, a wyczerpujące uzasadnienie dokonanego wyboru zamieścić w uzasadnieniu do decyzji wz zgodnie z regułą z art. 107 § 3 k.p.a.⁵⁰⁷. Z kolei WSA w Gdańsku w jednym z wyroków stwierdził, że niewystarczające jest jedynie powoływanie się, że granice obszaru przyjęte do analizy wynikają z treści § 3 rozporządzenia MI. Niezbędne jest wyjaśnienie stronom postępowania, że w danej sprawie obszar analizowany przyjął właśnie taki konkretnie kształt⁵⁰⁸. Wyznaczenie obszaru analizowanego – jak stwierdzono w orzecznictwie – jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie o ustalenie warunków zabudowy⁵⁰⁹. O konieczności wyznaczenia tego obszaru stanowią przecież przepisy rozporządzenia MI. Powyższe poglądy prowadzą do wniosku, że organ nie może swobodnie ustalać granic obszaru analizowanego, ani też odstąpić od jego wyznaczenia, co potwierdza się w literaturze prawniczej dodając, że wyznaczenie obszaru analizowanego i jego granic powinno opierać się o założenia zasady dobrego sąsiedztwa oraz obowiązujące przepisy prawne⁵¹⁰. Z kolei w orzecznictwie odnaleźć można dwa sprzeczne poglądy. Pierwszy z nich wyraził WSA w Krakowie, którego zdaniem obszar analizowany należy ustalić tak by, o ile to nie kłóci się z zastanym w danym obszarze ładem urbanistycznym, wnioskodawca mógł zrealizować inwestycję w żądanym przez niego kształcie⁵¹¹. Drugi z nich wyraził NSA, twierdząc, że wyznaczony obszar analizowany ma służyć rzeczywistemu ustaleniu cech i funkcji zabudowy na nich występujących, co jest istotne z urbanistycznego punktu widzenia, jak też zasady dobrego sąsiedztwa⁵¹². Pierwszy pogląd wydaje się być sprzeczny z celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też z funkcjami decyzji wz, która to ma służyć zachowaniu

⁵⁰⁶ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 września 2019 r., II SA/Rz 243/19, LEX nr 2731569.

⁵⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., II OSK 1872/06, Legalis nr 113550.

⁵⁰⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Gd 585/08, LEX nr 486229.

⁵⁰⁹ Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., II OSK 1872/06, Legalis nr 113550.

⁵¹⁰ D. J. Kościuk, *Dom jednorodzinny na wsi- dopuszczalność lokalizowania zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej a zasada dobrego sąsiedztwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2, s. 80.

⁵¹¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 września 2019 r., II SA/Kr 564/19, LEX nr 2725489.

⁵¹² Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11, LEX nr 1083623.

i ochronie zastanego ładu przestrzennego. Oznacza to, że wyznaczając obszar analizowany należy uczynić to tak, aby to co jest wspólne i charakterystyczne dla danego obszaru dało się podczas analizy ustalić. To przemawia za uznaniem poprawności poglądu drugiego.

Cechy zabudowy i zagospodarowania terenu dla nowej zabudowy muszą wynikać ze sporządzonej prawidłowo w danej sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej. Zdaniem WSA w Gdańsku fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy ma sporządzenie wspomnianej analizy, gdyż w oparciu o jej treść, będącej jednocześnie kluczowym materiałem dowodowym w sprawie, organ stwierdza, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie. W ocenie tego sądu dopuszczalna jest zróżnicowana zabudowa na danym obszarze, lecz z treści analizy urbanistycznej winno wynikać, że projektowane przedsięwzięcie czyni zadość wymogom ładu przestrzennego. Nowa zabudowa musi mieścić się w granicach ustalonego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu⁵¹³.

W literaturze prawniczej zwraca się uwagę na niejednolitość orzecznictwa w kontekście lokalizowania konkretnego typu zabudowy w danym obszarze analizowanym, tj. zabudowy jednorodzinnej w analizowanym obszarze z dominującą zabudową zagrodową, czy też odwrotnie – zabudowy zagrodowej w obszarze analizowanym, gdzie dominuje zabudowa jednorodzinna, przy czym organy właściwe do wydania decyzji o warunkach zabudowy i sądy administracyjne argumentując swoje stanowisko powołują się na założenia zasady dobrego sąsiedztwa. Problem ów zauważony został przez D. J. Kościuka. Zdaniem tego Autora znaczenie ma cel zagospodarowania konkretnej działki, bowiem możliwość zagospodarowania działki zagrodowej zgodnie z obowiązującym prawem jest zupełnie inna niż możliwość zagospodarowania działki budowlanej przeznaczonej pod budownictwo jednorodzinne. W ocenie D. J. Kościuka prawidłowym i zarazem racjonalnym rozwiązaniem jest założenie, że na terenach rolniczych priorytetowo powinna być traktowana zabudowa zagrodowa, a ograniczana możliwość zabudowy w formie budynków jednorodzinnych. Autor ten argumentuje swój pogląd m. in. powstającymi immisjami czy też konfliktami sąsiedzkimi⁵¹⁴.

W literaturze prawniczej wyjaśnia się, że precyzyjnym jest nazywanie analizy obszaru jako analizy urbanistyczno-architektonicznej. Analiza ta ma umożliwić określenie wymagań w zakresie odpowiednich parametrów dla nowej zabudowy. W ocenie P. Sosnowskiego, poprawnie wyznaczony obszar analizowany determinuje poprawne („w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości”) ustalenie w formie analizy wymagań dla nowej zabudowy. Autor

⁵¹³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Gd 558/17, LEX nr 2416505.

⁵¹⁴ D. J. Kościuk, *Dom jednorodzinny... op. cit.*, s. 90-91.

ten powołuje się na argument, że jeśli obszar ujęty zostanie zbyt wąsko może to uniemożliwić udowodnienie spełnienia warunku kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy. Z kolei zbyt szerokie ujęcie może skutkować ustaleniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu naruszających istniejące zagospodarowanie terenu⁵¹⁵. Z kolei inny problem zauważają A. Mancewicz i Z. Ziobrowski, których zdaniem ustawodawca nie przewidział, że granice obszaru analizowanego będą maksymalnie rozciągane, aby tylko umożliwić wnioskodawcy ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu⁵¹⁶. Owszem podzielić należy obawę tych Autorów, gdyż ustawodawca jedynie wskazał w § 3 ust. 2 rozporządzenia MI wskazał minimalny zakres obszaru analizowanego. Zatem może dojść do takiej sytuacji, że trzykrotność frontu działki objętej wnioskiem będzie mniejsza niż 50 m. Oznaczałoby to, że obszar analizowany zostanie poszerzony do co najmniej 50 metrów, przy czym przepisy prawne nie wskazują maksymalnego limitu rozszerzenia granic obszaru analizowanego. Może prowadzić to do naruszeń. Zwłaszcza w kontekście związku wyznaczenia obszaru analizowanego i przeprowadzenia analizy z konkretnym obszarem Natura 2000, na którym planowane jest przedsięwzięcie zjawisko to jest niepożądane.

Z uwagi na cel tej rozprawy, zwrócić uwagę należy na sytuacje, w których inwestor planuje dokonać zmiany zagospodarowania terenu (dla którego nie uchwalono mpzp), na podstawie decyzji wz, zaś w obszarze analizowanym brak jest działki sąsiedniej zabudowanej, stanowiącej punkt odniesienia dla nowej inwestycji. W orzecznictwie oraz w doktrynie wyrażono poglądy, że w takiej sytuacji ustalenie warunków zabudowy jest niemożliwe, podając jako podstawę prawną art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., tj. niespełnienie wymogu dobrego sąsiedztwa. Argumentacja, w takich przypadkach, opiera się na konieczności utrzymania ładu przestrzennego oraz uniknięcia rozproszenia zabudowy⁵¹⁷. Do takich wniosków można także dojść analizując brzmienie wskazanego przepisu, w którym to zawarto sformułowanie „co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy”. Skoro nie ma w obszarze analizowanym zabudowy, stanowiącej punkt odniesienia dla planowanej inwestycji, to w takiej sytuacji inwestor nie ma możliwości uzyskania decyzji wz. Wówczas inwestor, planujący do-

⁵¹⁵ P. Sosnowski, *Pojęcie „analiza urbanistyczna”* [w:] J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 20.

⁵¹⁶ A. Mancewicz, Z. Ziobrowski, *Decyzje wz: bubel czy przekręt?*, „Casus” 2008, nr 49, s. 47.

⁵¹⁷ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 943/09, LEX nr 597974; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2018 r., II SA/Kr 1100/18, LEX nr 2589867; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2021, dostęp online: Legalis.

konać zmiany przeznaczenia terenu, może oczekiwać na uchwalenie mpzp, z którego to wynikałoby, że teren przeznaczony jest pod zabudowę albo może oczekiwać aż proces inwestycyjny „wkroczy” do obszaru analizowanego, a w konsekwencji w obszarze tym pojawi się działka sąsiednia stanowiąca punkt odniesienia dla planowanej inwestycji. Nie można wykluczyć jednak, że gdyby prawodawca wprowadził rozwiązania normatywne dopuszczające możliwość zabudowy, w przypadku braku działki sąsiedniej w obszarze analizowanym, stanowiłoby to zagrożenie dla obszarów Natura 2000. Wówczas mogło by dochodzić do rozproszenia zabudowy, co w konsekwencji prowadziłoby do utraty cennej przyrodniczo powierzchni danego obszaru Natura 2000.

W kwestii prezentacji powyższych poglądów oraz wyznaczania obszaru analizowanego na obszarach Natura 2000, ustawodawca – ani w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ani w rozporządzeniu MI – nie zawarł żadnego szczególnego przepisu odnoszącego się do tych szczególnych obszarów. Wobec tego przyjęć należy, że do ustalenia wielkości obszaru analizowanego dla terenu potencjalnej inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000 zastosowanie będą miały przepisy prawne wskazanej ustawy i rozporządzenia wykonawczego. Istotne zatem będzie określenie czy wobec ustalonych w obszarze analizowanym prawnych uwarunkowań (przepisów u.p.z.p. i rozporządzenia MI), a także wymogów wynikających ze szczególnego reżimu prawnego obszarów Natura 2000 (tj. przepisów u.o.p., planów ochrony, planów zadań ochronnych), potencjalna inwestycja będzie mogła być zrealizowana na tym konkretnym obszarze Natura 2000. Wymogi dotyczące obszarów Natura 2000 są w tym przypadku przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 53 ust. 3, art. 54 pkt 2 i art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Natomiast zgodność z przepisami odrębnymi jest warunkiem obligatoryjnym uzyskania warunków zabudowy. Mając na uwadze, że planowana inwestycja zgodna jest z wymienionymi wyżej przepisami prawnymi niedopuszczalna jest odmowa ustalenia warunków zabudowy czy też prowadzenie do decyzji wz dodatkowych warunków służących zachowaniu tych cennych przyrodniczo wartości.

Obszar analizowany może obejmować swym zasięgiem w całości lub w części obszar chroniony Natura 2000. Żaden z obowiązujących przepisów prawnych tego nie zabrania. Nawet jeżeli inwestycja nie naruszy reżimu prawnego obszaru Natura 2000, to jednak nie można wykluczyć, że jej realizacja doprowadzi do utraty cennych przyrodniczo terenów poprzez dopuszczenie zabudowy tych obszarów na podstawie decyzji wz. W odniesieniu do obszarów Natura 2000 zagrożeniem dla tych celów ochrony tych obszarów może być nieprawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego. Zbyt szerokie wyznaczenie granic obszaru analizowanego może prowadzić do sytuacji, że w obrębie tego obszaru zlokalizowana będzie

zabudowa, stanowiąca punkt odniesienia dla wnioskowanej inwestycji, której „powielenie” może naruszać cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Natomiast zbyt wąskie wyznaczenie obszaru analizowanego może skutkować tym, że w granicach tego obszaru nie zostanie ujęty obszar Natura 2000 – choć powinien – a dla planowanego przedsięwzięcia zostaną wydane warunki zabudowy. Tym samym analiza urbanistyczno-planistyczna nie uwzględni wymogów przewidzianych przepisami odrębnymi dotyczącymi reżimu prawnego obszaru Natura 2000. Wydanie decyzji w takiej sytuacji będzie stanowiło rażące naruszenie prawa, co będzie podstawą do stwierdzenia nieważności tej decyzji (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

4.4. Pojęcie działki sąsiedniej w poglądach doktryny i orzecznictwa a obszary Natura 2000

W przepisie prawnym zawartym w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ustawodawca posłużył się pojęciem działki sąsiedniej, przy czym nie określił wprost ani w ustawie, ani w rozporządzeniu wykonawczym co ono oznacza. Zwrot ten stanowi jeden z kilku elementów składających się na wspomnianą już zasadę dobrego sąsiedztwa. Dlatego też określenie znaczenia tego pojęcia dokonywane jest na podstawie orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego oraz stanowisk przedstawicieli doktryny.

W opracowaniach naukowych, zauważa się stosowanie definicji legalnej pojęcia „działki budowlanej”, o której mowa w art. 2 pkt 12 u.p.z.p. celem wyjaśnienia pojęcia „działki sąsiedniej”. W myśl tego przepisu przez działkę budowlaną należy rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymagania realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego. We wspomnianych pracach naukowych przyjmuje się kryterium zabudowania jako odróżniające pojęcia „działka budowlana” i „działka sąsiednia”⁵¹⁸. W pojęciu „działka budowlana” mieści się możliwość powstania określonego obiektu budowlanego, o tyle w pojęciu „działka sąsiednia” nie musi istnieć taki obiekt budowlany. Innymi słowy działka sąsiednia, aby być tak nazwaną, nie musi być zabudowana, gdyż brak jest podstaw prawnych do zawężania jej rozumienia i uzależniania od kryterium zabudowania. Choć w jednym z wyroków NSA wyraził pogląd o konieczności istnienia rzeczywistej zabudowy na działce sąsiedniej (np. stan

⁵¹⁸ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 492–493; A. Ostojski, *Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, tom 83, s. 95.

surowy zamknięty), aby taką działkę nazwać sąsiednią⁵¹⁹. Zaprezentowane podejście wydaje się sprzeczne z brzmieniem art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Skoro jednym z wymogów do wydania decyzji wz jest, aby istniała chociaż jedna działka sąsiednia o cechach określonych tym przepisem, to znaczy, że ustawodawca zakłada, że działki sąsiedniej o takich cechach może nie być. Natomiast zabudowana działka sąsiednia niezbędna jest do tego, aby – po przeprowadzeniu analizy można było stwierdzić, że zasada dobrego sąsiedztwa zostanie zachowana, o ile planowana inwestycja spełniać będzie warunki określone na podstawie wyników owej analizy. Także brak jest podstawy prawnej, aby to działka sąsiednia spełniała kryteria ustawowe działki budowlanej. Dlatego też utożsamianie obu pojęć jest niepoprawne.

W kontekście rozumienia pojęcia działki sąsiedniej i pojęcia obszaru analizowanego, utrwalił się pogląd wyrażony przez G. Zalas, wedle którego działka sąsiednia to każda działka położona w obszarze analizowanym⁵²⁰. Z poglądem tym nie zgadzają się Z. Leoński, M. Szewczyk oraz M. Kruś⁵²¹. W ocenie M. Szewczyka nie każda działka położona w granicach obszaru analizowanego jest działką sąsiednią⁵²². M. Szewczyk zwraca także uwagę na rozbieżności terminologiczne w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i rozporządzeniu Ministra Infrastruktury. Autor ten zauważa, że w ustawie użyto określenia „działka sąsiednia” (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.), oraz „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać” (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Natomiast w rozporządzeniu funkcjonuje zwrot „działka sąsiednia” (§ 4 i § 7 ust. 1 rozporządzenia), „obszar analizowany” (§ 2 pkt 4, § 3 ust. 2, § 5 ust.1, § 6 ust.1, § 8 rozporządzenia). W ocenie tego Autora wszystkie te pojęcia świadczą o sąsiedztwie w stosunku do potencjalnej inwestycji, zaś użycie przez ustawodawcę różnych zwrotów ma na celu przypisanie innej normatywnej treści. Autor ten zauważa również, że sąsiedztwo może być pojmowane w dwojakim sensie, tj. jako sąsiedztwo bliższe oraz dalsze. Sąsiedztwem bliskim na gruncie przepisów omawianej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie działka sąsiednia względem terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Natomiast sąsiedztwem dalszym będzie obszar położony wokół terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Podobną zależność Autor ten zauważa w przepisach rozporządzenia MI, gdzie pojęcie „działki sąsiedniej” odnosi się do sąsiedztwa

⁵¹⁹ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.

⁵²⁰ G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu- nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31, s. 44. Zob. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Bk 677/04, „ON-SAiWSA” 2006, nr 2, poz. 54.

⁵²¹ M. Szewczyk, *Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 403 i n.

⁵²² M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „Casus” 2005, nr 35, s. 8.

bliższego, zaś pojęcie „obszar analizowany” traktuje o sąsiedztwie dalszym⁵²³. Zdaniem M. Szewczyka w pierwszej kolejności organ właściwy do wydania decyzji wz musi stwierdzić spełnienie przesłanki bliższego sąsiedztwa, a dopiero później może wyznaczyć obszar analizowany celem ustalenia wymogów dla nowej zabudowy⁵²⁴. Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił jednak uwagę, iż pojęcie „obszaru analizowanego” w rozumieniu powołanego rozporządzenia, oczywiście szersze od pojęcia „działki sąsiedniej”, nie może być interpretowane w oderwaniu od przepisów ustawy i prowadzić do naruszenia jej postanowień⁵²⁵. W praktyce oznacza to, że nie można postawić znaku równości między działką sąsiednią a obszarem analizowanym. Działka sąsiednia bowiem stanowi odrębny element całości, czyli obszaru analizowanego.

Dominującym poglądem w literaturze prawniczej jest rozumienie działki sąsiedniej w znaczeniu szerokim⁵²⁶. Takie ujęcie dobrego sąsiedztwa, w ocenie T. Brzezickiego i A. Brzezińskiej-Rawy, skutkuje pełniejszym zrealizowaniem podstawowego celu ustawy, tj. zapewnienia ładu przestrzennego. Jednocześnie umożliwia organowi wydającemu decyzję wz zachowanie pewnej swobody interpretacyjnej w zakresie zagospodarowania terenu⁵²⁷.

Zdaniem K. Małysy-Sulińskiej przez działkę sąsiednią należy rozumieć działkę znajdującą się w obszarze tworzącym pewną urbanistyczną całość otoczeniu terenu planowanej inwestycji, przy czym teren ten nie zawsze musi pokrywać się z obszarem analizowanym wyznaczonym na potrzeby analizy funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie spełnienia przesłanek wydania decyzji wz, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 u.p.z.p.⁵²⁸.

Trafnie zauważa Z. Niewiadomski, że szerokie ujęcie sąsiedztwa tworzy z niego pojęcie niedookreślone, czyli niedające się ostatecznie zdefiniować na poziomie normy prawnej. Ustalenie znaczenia treści tego pojęcia powinno odnosić się do konkretnej sytuacji, jak również wykorzystywać wiedzę pozaprawną. Powoduje to powstanie tzw. luzu interpretacyjnego organu, ale z drugiej strony uwalnia interpretatora prawa od wielu wątpliwości, związanych z zastosowaniem sąsiedztwa w znaczeniu wąskim. Określenie znaczenia działki sąsiedniej w ujęciu wąskim opiera się na bezpośrednim sąsiedztwie, tj. istnieniu wspólnej granicy

⁵²³ M. Szewczyk, *W sprawie interpelacji pojęcia „działka sąsiednia”*, *Wybrane problemy planistyczne 2007 r.*, „ZOIU” 2007, nr 3, s. 108-110, 112-113.

⁵²⁴ *Ibidem*, s. 116.

⁵²⁵ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451.

⁵²⁶ G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu- nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31, s. 44; M. J. Nowak, *Zasady „dobrego sąsiedztwa” i „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” w decyzjach o warunkach zabudowy*, „Radca Prawny” 2011, nr 2, s. 15.

⁵²⁷ T. Brzezicki, A. Brzezińska-Rawa, *Materialnoprawne przesłanki... op. cit.*, s. 95.

⁵²⁸ K. Małysa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 51, s. 8.

między działką sąsiednią oraz działką na której ma być realizowane potencjalne przedsięwzięcie. Samo ustalenie takiego sąsiedztwa nie rodzi trudności praktycznych, tak jak ustalenie sąsiedztwa w rozumieniu szerokim. Wiąże też w sposób ścisły organ rozstrzygający sprawę. Wąskie rozumienie sąsiedztwa prowadzi jednak do znacznego rygoryzmu odnośnie możliwości zagospodarowywania terenów, na których nie ustanowiono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵²⁹.

Mając na względzie powyższe twierdzenia oraz kryterium dominacji poglądów, w mojej ocenie pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć szeroko, jako działkę zlokalizowaną w obrębie wyznaczonego obszaru analizowanego. Owszem ciekawy pogląd wyraził M. Szewczyk traktując o sąsiedztwie bliższym i dalszym, mimo iż w przepisach prawnych ustawodawca nie użył wprost typologii sąsiedztwa. Przyjmując za jedyny słuszny pogląd M. Szewczyka, w mojej ocenie, proces ustalania warunków zabudowy stałby się bardziej skomplikowany, a inwestor nie miałby pewności ani co do prawa, ani co do treści rozstrzygnięcia. Spowodowałoby to większy chaos interpretacyjny.

Natomiast mając na uwadze przepis z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. i art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. oraz przepisy rozporządzenia MI, istotne jest, aby to działka sąsiednia położona była w obszarze analizowanym. Ów obszar analizowany, w kontekście ustalenia działki sąsiedniej, traktowany powinien być jako obszar tworzący urbanistyczną całość. Choć moim zdaniem pogląd Z. Niewiadomskiego najbardziej wpisuje się w cele tej rozprawy. Otóż działkę sąsiednią należy zatem traktować szeroko, ale jednocześnie z koniecznością zindywidualizowanego podejścia zarówno do obszaru, na którym inwestor zamierza zmienić zagospodarowanie terenu, jak i do planowanego przedsięwzięcia.

W orzecznictwie zauważa się trzy poglądy w zakresie interpretacji działki sąsiedniej w stosunku do działki, na której ma być realizowane potencjalne przedsięwzięcie inwestycyjne. Pierwszy pogląd stanowi, że działką sąsiednią jest wyłącznie działka sąsiadująca bezpośrednio z terenem planowanej inwestycji (rozumienie działki sąsiedniej *sensu stricte*). Drugi z poglądów traktuje działkę sąsiednią w znaczeniu *sensu largo*, co pozwala przyjąć, że działką sąsiednią jest każda z działek w obrębie terenu inwestycji, przy czym obręb ten stanowi urbanistyczną całość. Natomiast trzeci odnosi się do szerokiego rozumienia działki sąsiedniej, jednocześnie z koniecznością indywidualnego podejścia zarówno do planowanego przedsięwzięcia, jak i do obszaru analizowanego.

⁵²⁹ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 492.

Potwierdzeniem pierwszego poglądu jest wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w nim, że pojęcie działki sąsiedniej powinno być rozpatrywane przez pryzmat bliskości. Określenia „sąsiedni” i „przyległy” muszą być traktowane jako synonimy. Warunek z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. będzie spełniony wyłącznie wówczas, gdy któraś z sąsiednich, a więc przylegających działek dostępnych z tej samej drogi publicznej jest zabudowana⁵³⁰. Takie ujęcie pojęcia działki sąsiedniej, poprzez wyjaśnienie literalne jej znaczenia, świadczy o zastosowaniu wykładni językowej. Jednak w kontekście znaczenia treści przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wykładnia ta jest niezgodna z celami ustawy, instytucji decyzji wz oraz z istotą zasady dobrego sąsiedztwa, co potwierdza się w orzecznictwie⁵³¹. Gdyby przyjąć zaproponowaną w tym wyroku wykładnię, to w praktyce dochodziłoby bardzo często do odmowy ustalenia warunków zabudowy (np. z powodu, że po danej stronie drogi nie ma żadnego budynku).

Z kolei potwierdzeniem drugiego poglądu jest zaprezentowane już szerokie rozumienie działki sąsiedniej, przy czym działki takiej nie można ograniczać jedynie do działki bezpośrednio przyległej do działki inwestora, lecz odnieść je należy do pewnego obszaru tworzącego urbanistyczną całość, pozwalającą organowi na dokonanie oceny możliwości zrealizowania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁵³². W jednym z wyroków stwierdzono, że oceniając przeznaczenie obiektów w obszarze analizowanym dopuszczalne jest powoływanie się na obiekty położone po drugiej stronie ulicy, co również stanowi podstawę do oceny sposobu zabudowy obszaru analizowanego i kontynuacji funkcji⁵³³. Taki pogląd WSA również potwierdza szerokie rozumienie działki sąsiedniej. Ochrona ładu przestrzennego sprowadza się do powstrzymania zabudowy nie dającej się pogodzić z już istniejącą na terenach gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego. Choć nie powinno to prowadzić do ograniczenia zabudowy. Zdaniem NSA za szerokim rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia zarówno ochrona prawa własności, jak też deklarowane w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. prawo zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, decyzji wz i jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich⁵³⁴. Oznacza to w praktyce, że działką sąsiednią nie jest wyłącznie nieruchomością granicząca z terenem inwestycji, zaś powoływanie się na taki pogląd nie jest zasadne.

⁵³⁰ Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., II OSK 693/11, Legalis nr 360788.

⁵³¹ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, LEX nr 1145557.

⁵³² Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu... op. cit.*, s. 493-496; wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, LEX nr 194346; Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329; Wyrok NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 617/07, LEX nr 504823.

⁵³³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Gd 841/13, LEX nr 1470207.

⁵³⁴ Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, LEX nr 194346.

WSA w Poznaniu w jednym z wyroków wskazuje na zasadność trzeciego z twierdzeń. Sąd ten postuluje, aby pojęcie działki sąsiedniej rozpatrywać w odniesieniu do określonej każdorazowo indywidualnej całości urbanistycznej. Oczywistym jest, że nie mogą to być działki odległe, w każdym przypadku należy kierować się *ratio legis* art. 61 u.p.z.p., którym jest utrzymanie ładu przestrzennego w obszarze analizowanym. Ma on na celu powstrzymanie zabudowy nie dającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, gdzie nie ma planu zagospodarowania przestrzennego⁵³⁵. Podobnie stwierdził NSA, wskazując, że zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa należy indywidualną sprawę badać ustalając wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Wobec tego błędną wykładnię przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. stanowi ograniczenie pojęcia działki sąsiedniej do działki przyległej do działki inwestora. Stosowanie wykładni zawężającej w tym przypadku narusza zasady swobody gospodarowania terenem (art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.)⁵³⁶. Przy takim podejściu do działki sąsiedniej, NSA zwrócił także uwagę, że dokonując interpretacji pojęcia sąsiedztwa ustawodawca narzuca pewną bliskość, lecz nie wyznaczoną tylko i wyłącznie przez linię graniczną między działkami – bliską i tą, na której planowana jest dana inwestycja⁵³⁷. Prowadzi to do wniosku, że całość urbanistyczna nie może być pojmowana zbyt rozlegle, a konkretnie do danej sprawy.

W ocenie D. R. Kijowskiego w kontekście rozumienia pojęcia „działki sąsiedniej” niedopuszczalne są poglądy, które upatrują istnienia sąsiedztwa wyłącznie w przypadku posiadania wspólnej granicy między działką uznawaną za sąsiednią a działką, co do której mają być ustalone warunki zabudowy⁵³⁸. Autor ten argumentuje swe twierdzenia tym, że gdyby uznać taki pogląd za trafny naruszyłoby to uregulowania konstytucyjne w zakresie uprawnień do korzystania z nieruchomości (art. 31 Konstytucji RP). Oznacza to, że przyjęcie wykładni rozszerzającej pojęcia działki sąsiedniej – w ocenie tego Autora – polegającej na przyjęciu, że musi to być działka bezpośrednio sąsiadująca z terenem inwestycji jest nieprawidłowe. Ponadto Autor ten twierdzi, że przyjęcie takiego podejścia do analizy art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. oznaczałoby, że nawet przypadkowa zabudowa jakiejś działki budowlanej mogłaby prowadzić do „ekstrapolowania” (a nawet wymuszania), przez organ ustalający warunki zabudowy, wszystkich

⁵³⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 44/12, Legalis nr 478526.

⁵³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, LEX nr 1145557.

⁵³⁷ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2009 r., II OSK 582/08, LEX nr 562841.

⁵³⁸ D. R. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 37, s. 13.

parametrów takiej zabudowy na działkach sąsiednich, nawet wówczas gdyby kłóciło się to z celami ustawy⁵³⁹.

W praktyce organów często dochodzi do błędnej interpretacji przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., co skutkuje wydaniem decyzji wz z naruszeniem przepisów prawa materialnego. Niewłaściwa wykładnia wskazanego przepisu polega na przyjęciu, że działka sąsiednia w rozumieniu komentowanego przepisu oznacza działkę przylegającą bezpośrednio. W orzecznictwie stwierdzono, że interpretacja pojęcia „działki sąsiedniej” jako działki graniczącej miałaby zbyt restryktywny charakter, ponieważ obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wskazuje, iż działką sąsiednią jest wyłącznie działka bezpośrednio sąsiadująca (granicząca) z terenem inwestycji⁵⁴⁰. W doktrynie wyrażono pogląd, iż zasadę dobrego sąsiedztwa powinno się utożsamiać z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym⁵⁴¹. Wobec tego dopuszczalne jest wydanie decyzji wz, jeśli działka, na której jest planowana inwestycja, nie ma wspólnej granicy z żadną działką zabudowaną, niemniej jednak znajduje się w dość bliskiej (pod względem urbanistycznym) odległości od takiej zabudowy. Istotny jest fakt, że tzw. sąsiedztwo urbanistyczne przedstawiać się będzie różnorodnie na terenach zwartej zabudowy miejskiej, na terenach wiejskich czy terenach rozproszonej zabudowy letniskowej⁵⁴². Jednak wskazać należy, iż ustawodawca nie precyzuje pod względem normatywnym sformułowania „dość bliskiej odległości”, tak jak próbuje to czynić doktryna i orzecznictwo. W praktyce powoduje to rozbieżności interpretacyjne, co może w konsekwencji wpływać na rozstrzygnięcie organu w sprawie ustalenia warunków zabudowy.

Na podstawie analizowanego orzecznictwa zaważam, że w praktyce organów administracji publicznej przyjmuje się często wąskie rozumienie działki zabudowanej, co wpływa na treść rozstrzygnięcia w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Może wystąpić taka sytuacja, że sąsiednia działka zabudowana składać się będzie z kilku działek ewidencyjnych, wśród których mogą też być działki niezabudowane. Lecz rozpatrując działkę sąsiednią w ujęciu obszaru analizowanego tworzącego urbanistyczną całość może okazać się, że w obrębie tego obszaru znajduje się działka, względem której możliwe będzie ustalenie warunków zabudowy dla potencjalnego przedsięwzięcia, o które wystąpił wnioskodawca.

W orzecznictwie odnaleźć można pogląd, w myśl którego zdaniem NSA wydanie decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy z powodu nie spełnienia warunku

⁵³⁹ Ibidem.

⁵⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.

⁵⁴¹ E. Skorczyńska, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8, s. 94

⁵⁴² Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.

z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. może nastąpić tylko wtedy, gdy w „sąsiedztwie” nie ma żadnej zabudowy, która mogłaby stanowić punkt odniesienia dla decyzji lokalizacyjnej. Sąd ten wskazuje, że „sąsiedztwo” należy rozumieć szeroko do momentu, w którym o planowanej inwestycji można powiedzieć, że pozostaje w stosunku do zabudowy dotychczasowej w czytelnych i uporządkowanych relacjach ładu przestrzennego, przy zachowaniu kontynuacji zabudowy oraz poszanowania zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wówczas nie można wydać decyzji odmownej z powodu braku zabudowy sąsiedniej⁵⁴³. Sąd w tym wyroku – w mojej ocenie – dokonał zbyt szerokiej interpretacji pojęcia działki sąsiedniej, a nawet „promował” rozszerzanie obszaru analizowanego do granic, stanowiącej punkt odniesienia do ustalenia warunków zabudowy. Treść art. 61 u.p.z.p. uzasadnia inne twierdzenie – że nie wystarczy jakakolwiek zabudowa – lecz zabudowa zastana w obszarze analizowanym, która musi pozwalać na „określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu...”.

Ustawodawca w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. posługując się pojęciem dostępności działki sąsiedniej z tej samej drogi publicznej, miał na myśli drogę publiczną, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. w zw. z art. 2 pkt 14 u.p.z.p. oraz przepisami ustawy o drogach publicznych. Dostęp do drogi publicznej oznacza bezpośredni dostęp drogi publicznej⁵⁴⁴ albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej (art. 2 pkt 14 u.p.z.p.). Wskazać należy, iż definicja ta jest definicją wewnętrzną, stosowaną na potrzeby ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Wobec tego warunek obligatoryjny ustalenia warunków zabudowy, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p., spełniony będzie w związku z zaistnieniem następujących sytuacji prawnych:

⁵⁴³ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2009 r., II OSK 582/08, LEX nr 562841.

⁵⁴⁴ Aktem prawnym, zawierającym definicję legalną owego pojęcia jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020, poz. 470.). W myśl art. 1 w zw. z art. 2 u.d.p., drogą publiczną jest droga krajowa, wojewódzka, powiatowa lub gminna, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych. W zależności od kategorii danej drogi publicznej inny jest rodzaj aktu prawnego ustanawiającego tę drogę. W odniesieniu do dróg publicznych krajowych jest to rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu wydane w porozumieniu z ministrami właściwymi do spraw administracji publicznej, spraw wewnętrznych oraz Ministrem Obrony Narodowej, po zasięgnięciu opinii właściwych sejmików województw, a w miastach na prawach powiatu – opinii rad miast. Natomiast zaliczenie do kategorii drogi publicznej gminnej, powiatowej, wojewódzkiej odbywa się na podstawie uchwały odpowiednio rady gminy, rady powiatu bądź sejmiku województwa (art. 5-7 u.d.p.). Warto wspomnieć, że zaliczenie danej drogi publicznej do jednej z wymienionych kategorii może się zmienić, np. droga gminna może stać się drogą powiatową. Zmiany takiej dokonują odpowiednie organy, w granicach określonych przepisami art. 5-7 u.d.p.

Pogląd o tym, że aby zaliczyć daną drogę do kategorii dróg publicznych różnej rangi, powinna spełnić ona określone parametry techniczne oraz warunki formalne, prawne (tzn. zaliczenie do danej kategorii dróg winno nastąpić w formie przewidzianej prawem - tj. w formie rozporządzenia lub uchwały), znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. Brak jednego z tych elementów powoduje zaliczenie drogi do dróg wewnętrznych (np. Wyrok NSA w Warszawie z 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX nr 47974.).

- 1) teren ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej;
- 2) teren ma dostęp do drogi publicznej przez drogę wewnętrzną;
- 3) teren ma dostęp do drogi publicznej przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Przepis ten wskazuje, że teren może mieć dostęp do drogi publicznej albo w sposób bezpośredni, albo pośredni. Użycie przez ustawodawcę spójnika „lub” jest zabiegiem celowym, dopuszczającym jako alternatywę dostępu do drogi publicznej różne sytuacje prawne. Taka konstrukcja przepisu prawnego stanowi także o elastyczności prawodawcy poprzez wskazanie możliwości spełnienia tej determinanty. Jak już zostało wspomniane wcześniej, nie dostrzegam konieczności szczegółowego analizowania przesłanki dostępu do drogi publicznej i jej związku z obszarami Natura 2000, chociażby z uwagi na fakt, że na moment składania wniosku o ustalenie warunków zabudowy, teren planowanej inwestycji ma posiadać dostęp do drogi publicznej (art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.). Owszem ów związek istniałby, gdyby konieczne było powstanie nowej drogi do terenu planowanej inwestycji, lecz ta sytuacja nie jest przedmiotem regulacji z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

Zdaniem Sądu, choć z literalnego brzmienia art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. rzeczywiście wynika wymóg dostępności działki sąsiedniej z tej samej drogi publicznej, to niespełnienie go nie może przesłanką odmowy lokalizacji inwestycji, w sytuacji, jeżeli w okolicy tworzącej urbanistyczną całość znajdują się już zabudowania pozwalające na określenie wymagań zabudowy nowej. Innymi słowy, wydanie decyzji odmownej wyłącznie z przyczyny, że okoliczne zabudowania mają dostęp do innych dróg publicznych (również pobliskich), stanowi przejaw rygoryzmu nadmiernego i nieuzasadnionego celami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵⁴⁵. Podstawę prawną wskazanego wyżej stanowiska stanowią przepisy rozporządzenia MI, które nową zabudowę również odnoszą do działek sąsiednich innych niż ta, na której ma być realizowana inwestycja. Wobec tego mylne jest przekonanie o tym że działką sąsiednią może być działka na której ma być realizowane potencjalne przedsięwzięcie.

Pojęcia dostępu działki sąsiedniej do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie należy mylić z pojęciem dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. W drugim przypadku ustawodawca przewidział możliwość pośredniego dostępu do drogi publicznej, tj. za pośrednictwem drogi wewnętrznej bądź w ramach odpowiedniej służebności drogowej.

⁵⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2009 r., II OSK 582/08, LEX nr 562841.

Ustawodawca w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie zawarł szczególnych regulacji w zakresie ustalenia istnienia działki sąsiedniej dla planowanej na obszarach Natura 2000 inwestycji. Dlatego też w takich przypadkach zastosowanie będą miały regulacje prawne przewidziane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniu MI.

W kontekście określenia spełnienia wymogu dobrego sąsiedztwa znaczenia nie ma fakt, czy działka sąsiednia zlokalizowana będzie w obszarze analizowanym stanowiącym jednocześnie obszar Natura 2000. Może wystąpić sytuacja, gdy w ramach wyznaczonego obszaru analizowanego, teren objęty wnioskiem inwestora o ustalenie warunków zabudowy, zlokalizowany będzie na obszarze Natura 2000, zaś działka sąsiednia nie będzie obejmować już obszaru Natura 2000. Istotne jest tu bowiem, aby nowa zabudowa zlokalizowana na obszarze Natura 2000, w ramach wyznaczonego w konkretnej sprawie obszaru analizowanego, spełniała wymóg dobrego sąsiedztwa. Nieprawidłowe byłoby odniesienie działki sąsiedniej w ramach konkretnego obszaru analizowanego do działki wyłącznie zlokalizowanej na obszarze Natura 2000. W przypadku braku takiej działki sąsiedniej wymóg dobrego sąsiedztwa byłby niespełniony, co skutkowałooby wydaniem odmownej decyzji wz.

Potencjalnym problemem, który mógłby stanowić zagrożenie dla obszarów Natura 2000 byłoby to, gdyby w wyznaczonym obszarze analizowanym mieściła się działka sąsiednia stanowiąca punkt odniesienia, a na działce tej istniałaby zabudowa – której kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu – negatywnie wpłynęłaby na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Dlatego też istotne wydaje się przyjęcie koncepcji mieszanej dotyczącej pojęcia działki sąsiedniej, stanowiącej o szerokim jej ujęciu, jednak z koniecznością konkretyzacji zarówno do obszaru analizowanego, jak i do planowanego przedsięwzięcia. Takie podejście umożliwi ochronę obszarów Natura 2000 w ustaleniu warunków zabudowy w drodze decyzji wz, poprzez uwzględnienie wymogów szczegółowych przewidzianych – dla tej formy ochrony przyrody – przepisami odrębnymi.

4.5. Pojęcie kontynuacji funkcji na obszarach Natura 2000 w poglądach doktryny i orzecznictwa

Kolejnym elementem zasady dobrego sąsiedztwa, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest kontynuacja funkcji nowej zabudowy na działce sąsiedniej.

Pojęcie te doprecyzowane zostało w § 2 pkt 2 Rozporządzenia MI, zaś w myśl tego przepisu przez funkcję zabudowy i zagospodarowania terenu należy rozumieć sposób użytkowania obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenu zgodny z przepisami odrębnymi. Wobec powyższego, pojawia się konieczność ustalenia w jaki sposób należy rozumieć sformułowanie „kontynuacja funkcji nowej zabudowy”.

W literaturze prawniczej stwierdzono, że niepoprawne jest utożsamianie pojęcia „funkcji” zabudowy z pojęciem „przeznaczenia”, jak też stosowanie tych pojęć jako synonimów. W ocenie M. Szewczyka pojęcie „kontynuacji funkcji” można rozumieć dwójako. Po pierwsze, w odniesieniu do stanu faktycznego, czyli do istniejącej rzeczywistości. Po drugie, w odniesieniu do stanu faktycznego, który dopiero zaistnieje. Mówiąc o pojęciu funkcji zabudowy rozumie się przez to fakty obecne, jak i przyszłe dotyczące sposobu zabudowy albo innego niż zabudowa zagospodarowania terenu. Zdaniem tego Autora pojęcie „przeznaczenia terenu” odnosi się do powinności, czyli określenia w jaki sposób z konkretnego terenu można korzystać, na co wolno bądź nie wolno go użyć⁵⁴⁶. Takie ujęcie przemawia za bardzo szerokim rozumieniem pojęcia kontynuacji funkcji nowej zabudowy, gdyż obejmuje także przyszłe stany faktyczne. Wydaje się, że pojęcie te powinno być rozumiane szeroko, ale nie tak bardzo, jak wynika z prezentowanego poglądu. Granicą rozumienia tego pojęcia, w mojej ocenie, jest ustalenie, że w obszarze analizowanym istnieje rzeczywiście działka sąsiednia, względem której dokonywana jest ocena spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Moim zdaniem brak jest podstawy prawnej, aby opierać kontynuację funkcji nowej zabudowy na faktach przyszłych, tj. na przyszłych zmianach zagospodarowania czy też zmianach sposobów użytkowania obiektów. Kontynuacja funkcji nowej zabudowy musi odnosić się do realnie istniejącej (w momencie wydawania decyzji wz), działki sąsiedniej, będącej punktem odniesienia.

W orzecznictwie wyrażono pogląd, że z zasady dobrego sąsiedztwa nie wynika bezwzględny obowiązek kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej w obszarze analizowanym, lecz zasada, aby przy ustalaniu warunków nowej zabudowy dostosować je do cech i parametrów architektonicznych oraz urbanistycznych wyznaczonych przez stan dotychczasowej zabudowy tego samego rodzaju, uwzględniając wymogi ładu przestrzennego⁵⁴⁷. W jednym z wyroków NSA wyrażono pogląd, że wymóg kontynuacji funkcji zabudowy działki sąsiedniej, o którym to mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie oznacza ograni-

⁵⁴⁶ M. Szewczyk, *Ustalenie warunków zabudowy... op. cit.*, s. 405.

⁵⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OSK 952/10, LEX nr 992669.

czenia nowej zabudowy do możliwości powstania w danym miejscu jedynie obiektów tożsamyh z już istniejącymi. W ocenie tego sądu warunek kontynuacji funkcji spełniony będzie, jeśli planowana inwestycja powtarza jedną z istniejących funkcji lub wskazuje na uznawane uzupełnienie którejś z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i z nią nie kolidujące⁵⁴⁸. Z przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie wynika ani bezwzględny obowiązek kontynuacji funkcji dominującej, ani zakaz zróżnicowania planowanej zabudowy. Zaprezentowany pogląd świadczy o zindywidualizowanym podejściu do konkretnego terenu i konkretnej sprawy w zakresie ustalenia jakie funkcje występują na danym terenie oraz czy nie są one sprzeczne z już istniejącą zabudową. Z poglądu tego wywnioskować można szerokie rozumienie pojęcia kontynuacji funkcji nowej zabudowy działki sąsiedniej.

W innych wyrokach także stwierdzono, że pojęcie „kontynuacji funkcji zabudowy” należy rozumieć szeroko, doprecyzowując, iż zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu i jego zabudowy. Wówczas przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu⁵⁴⁹. Istotne jest tu także wskazanie, co oznacza odmowa z uwagi na sprzeczność z dotychczasową funkcją terenu. W jednym z wyroków, NSA stwierdził, że nie można uznać, że podstawą decyzji odmownej byłby sam brak zgodności pomiędzy inwestycją a zastanym zagospodarowaniem terenu, rozumiany jako brak tożsamości obiektu projektowanego z obiektem istniejącym⁵⁵⁰. Ową sprzecznością nie może być konieczność tożsamości zabudowy (wierność odtworzenia zabudowy istniejącej na działce sąsiedniej), ani także zabudowa dominująca. Gdy planowana na nieruchomości inwestycja jest dostosowana do dotychczasowej zabudowy pod względem urbanistycznym i architektonicznym i można ją pogodzić z dotychczasową funkcją zabudowy na tym terenie, organ nie ma podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy. Rozumienie kontynuacji funkcji nowej zabudowy w sposób zawężający prowadziłoby do ograniczenia procesu inwestycyjnego i jed-

⁵⁴⁸ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2021 r., II OSK 2385/20, LEX nr 3148437. Zob. także Wyrok NSA z dnia 2 października 2008 r. II OSK 1104/07, LEX nr 1012179; wyrok NSA z 4 grudnia 2009 r. II OSK 1909/08, LEX nr 580981.

⁵⁴⁹ Wyrok w Szczecinie z dnia 19 października 2012 r., II SA/Sz 804/12, LEX nr 1241479; Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Lu 677/18, LEX nr 2614782; wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2013 r., II SA/Ke 349/13, LEX nr 1462012; Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., II OSK 196/06, LEX nr 289275; wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., II OSK 1714/09, LEX nr 746747; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 marca 2019 r., II SA/Kr 1546/18, LEX nr 2644232; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2012 r., IV SA/Wa 952/12, LEX nr 1344990.

⁵⁵⁰ Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., II OSK 58/07, LEX nr 465665. Zob. także Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2019 r., II SA/Ol 394/19, LEX nr 2695335.

nocześnie stanowiłoby naruszenie celu z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, którym jest zachowanie ładu przestrzennego oraz zasady zrównoważonego rozwoju w związku z zasadą kształtowania ładu przestrzennego. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w orzecznictwie⁵⁵¹.

W jednym z wyroków NSA, przyjmuje, że kontynuacja funkcji oznacza, że nowa zabudowa musi się mieścić w granicach istniejącego w danym miejscu sposobu zagospodarowania terenu (w tym użytkowania obiektów), w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy⁵⁵². Z kolei WSA w Poznaniu stwierdził, iż zmiana funkcji obiektu jest dopuszczalna o tyle, o ile można ją pogodzić z już istniejącą w obszarze analizowanym funkcją⁵⁵³. Innymi słowy, przesłanka kontynuacji funkcji nie oznacza tożsamości, lecz umożliwia uzupełnienie funkcji istniejącej o zagospodarowanie uznawane za uzupełniające i nie wchodzące z nią w kolizję. Kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy, wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje z istniejącą w obszarze analizowanym, co potwierdza liczne orzecznictwo⁵⁵⁴. Wobec tego, gdy planowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, jak i w sytuacji, gdy stanowi uzupełnienie którejś z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i nie kolidujące z nią, warunek kontynuacji funkcji jest spełniony⁵⁵⁵. Dla ustalenia warunków zabudowy nie jest konieczne, aby w obszarze analizowanym istniał obiekt, który wszystkimi swoimi parametrami i funkcją odpowiadałby planowanej zabudowie, a wystarczające jest natomiast, że poszczególne parametry planowanego obiektu nawiązują do parametrów występujących w obszarze analizowanym i stanowią ich kontynuację⁵⁵⁶.

Rozumienie pojęcia kontynuacji funkcji nowej zabudowy, w poglądach orzecznictwa, nie oznacza również bezwzględnego obowiązku kontynuacji funkcji zabudowy dominującej na działkach bezpośrednio sąsiadujących z działką, której warunki zabudowy są już ustalone. W tych wyrokach stwierdzono, że nowa zabudowa musi mieścić się w granicach ustalonego

⁵⁵¹ Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Lu 809/17, LEX nr 2561492; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 712/19, LEX nr 2939074; wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, LEX nr 2558092; wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1009/12, LEX nr 1348565.

⁵⁵² Wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2580/17, LEX nr 2742839.

⁵⁵³ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r., II SA/Po 414/14, LEX nr 1542257.

⁵⁵⁴ Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, LEX nr 2558092; wyrok NSA z 26 czerwca 2012 r., II OSK 586/11, LEX nr 1217126; wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2014 r., II OSK 1944/12, LEX nr 1452833; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Ol 625/19, LEX nr 2761491; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2019 r., II SA/Gl 1178/19, LEX nr 2768375.

⁵⁵⁵ Zob. Wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1937/18, LEX nr 2724320.

⁵⁵⁶ Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2868/16, LEX nr 2400664, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Sz 1155/17, LEX nr 2449548.

w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu, co gwarantuje poszanowanie celu ładu przestrzennego określonego w art. 2 pkt 1 u.p.z.p.⁵⁵⁷.

W orzecznictwie podkreśla się, że w celu ustalenia spełnienia przesłanki kontynuacji funkcji zabudowy występującej w obszarze analizowanym należy nawiązywać nie tyle do funkcji faktycznie występujących w obszarze analizowanym, lecz do funkcji wynikającej z użytkowania obiektów budowlanych oraz zagospodarowania terenu zgodnego z przepisami odrębnymi, przez co rozumieć należy, także wydane dla danych nieruchomości, a pozostające w obrocie prawnym decyzje wz oraz udzielone pozwolenia na budowę⁵⁵⁸. Takie ujęcie również świadczy o szerokim rozumieniu pojęcia kontynuacji funkcji.

W kontekście ustalenia kontynuacji funkcji dla inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000 ustawodawca nie przewidział szczególnych regulacji normatywnych. Wobec tego zastosowanie będą miały regulacje prawne z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz Rozporządzenia MI. Istotne jest, aby przy ustaleniu spełnienia wymogu kontynuacji funkcji zabudowy przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 organ wydający decyzję wz badał wpływ kontynuacji funkcji nowej zabudowy na ustanowiony reżim prawny tego obszaru Natura 2000. Wpływ ten może być badany przez organ prowadzący postępowanie główne, a w razie zaistnienia wątpliwości prawnych, konieczne jest sporządzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

4.6. Uwagi końcowe

Celem postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy (w tym na obszarach Natura 2000), jest przede wszystkim ocena, czy zamierzona przez inwestora zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie został uchwalony m.p.z.p., jest dopuszczalna. Dlatego też wydanie decyzji wz musi poprzedzać postępowanie wyjaśniające przeprowadzone przez właściwy organ w zakresie spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., przy zachowaniu warunków określonych w przepisach rozporządzenia MI. Jest to niezbędne także w celu prawidłowego ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 54 u.p.z.p.

Ustawodawca poprzez fakt zamieszczenia zasady dobrego sąsiedztwa jako pierwszej w katalogu obligatoryjnych przesłanek nadał jej szczególny charakter. Celowe niedookreślenie

⁵⁵⁷ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Łd 830/19, LEX nr 2817428; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2019 r., IV SA/Po 306/19, LEX nr 2696304; Wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r., II OSK 2718/17, LEX nr 2729742; wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1112/18, LEX nr 2655664.

⁵⁵⁸ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lipca 2018 r., II SA/Po 388/18, LEX nr 2564731.

przez ustawodawcę pojęć składających się na zasadę dobrego sąsiedztwa z jednej strony budzi ogromne wątpliwości interpretacyjne, z drugiej zaś umożliwia zachowanie ładu przestrzennego i stanowi elastyczne podejście do przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach pozbawionych planów miejscowych.

W rozdziale tym wykazałam, że pomimo rozbieżności interpretacyjnych przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., elementy składające się na zasadę dobrego sąsiedztwa należy rozumieć szeroko. Zbyt restrykcyjna tych elementów ograniczyłaby proces inwestycyjny, naruszałaby cele ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak też zasadę państwa i prawa.

Rozważania doprowadziły do wniosku, że wyznaczenie obszaru analizowanego i jego granic przez organ administracji publicznej nie może być dokonywane w sposób swobodny, powinno opierać się o założenia zasady dobrego sąsiedztwa oraz obowiązujące przepisy prawne w tym zakresie. Najczęściej pojawiającą się trudnością jest prawidłowe określenie obszaru analizowanego (zbyt wąskie albo zbyt szerokie wyznaczenie). Skutek takiej czynności może być dwojaki. Z jednej strony utrudnione może być wykazanie spełnienia warunku kontynuacji funkcji istniejącej zabudowy (zbyt wąskie ujęcie obszaru analizowanego), z drugiej zaś przyjmując zbyt szeroki obszar analizowany ustalone mogą zostać warunki zabudowy naruszające istniejące zagospodarowanie terenu.

Na podstawie zaprezentowanych poglądów doktryny i orzecznictwa, doszłam do wniosku, że cechy zabudowy i zagospodarowania terenu dla nowej zabudowy muszą wynikać ze sporządzonej prawidłowo w danej sprawie analizy urbanistyczno-architektonicznej. Sporządzenie tej analizy ma kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, a jej treść jest jednym z głównych elementów materiału dowodowego, pozwalającym stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie, w dalszej zaś perspektywie pozwalającym dokonać kontroli prawidłowości działania organów administracji w takim postępowaniu. Analiza urbanistyczno-architektoniczna jest podstawowym elementem postępowania wyjaśniającego, determinującym treść decyzji wz i w treści tej decyzji winny znaleźć się elementy ustalone w oparciu o wyniki analizy. Powinna ona przedstawiać aktualnie istniejące w obszarze analizowanym cechy zabudowy i zagospodarowanie terenu, gdyż wszelkie ustalenia poprzedzające wydanie decyzji wz odnosić się muszą do aktualnego stanu działek występujących w obszarze analizowanym, zarówno w stosunku do ich powierzchni, jak też zainwestowania.

Mimo rozbieżności w orzecznictwie, rozważania nad pojęciem „działki sąsiedniej” prowadzą do wniosku, że pojęcie te należy rozumieć szeroko. Wykazałam, że nieprawidłowe jest

utożsamienie jej wyłącznie z działką budowlaną. W mojej ocenie, pojęcie działki sąsiedniej należy traktować szeroko, jako działkę w obszarze analizowanym stanowiącą urbanistyczną całość, ale jednocześnie z koniecznością zindywidualizowanego podejścia zarówno do obszaru, na którym inwestor zamierza zmienić zagospodarowanie terenu, jak i do planowanego przedsięwzięcia (ujęcie mieszane). Potwierdziłam także nieprawidłowość poglądu, że działka sąsiednia to wyłącznie działka bezpośrednio granicząca z działką, na której ma być realizowana inwestycja. Niedopuszczalnym jest uznanie za działkę sąsiednią wyłącznie działki bezpośrednio zlokalizowanej po tej samej stronie drogi publicznej co teren planowanej inwestycji. W tym przypadku zastosowanie wykładni zawężającej jest błędne. Istotne jest, aby działka sąsiednia miała dostęp do drogi publicznej. Ma to szczególne znaczenie, gdy teren, na którym realizowana będzie inwestycja nie ma bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, zaś dostęp ten będzie spełniony poprzez dostęp pośredni – drogę wewnętrzną lub ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Błędne są także poglądy, w których działkę sąsiednią rozumie się jako działkę przylegającą bezpośrednio do terenu inwestycji, mającą wspólną granicę.

Mając na uwadze pojęcie kontynuacji funkcji nowej zabudowy, opowiadam się za szerokim ujęciem przy czym uznać należy, iż warunek ten spełniony będzie, jeśli planowana inwestycja powtarza jedną z istniejących funkcji lub wskazuje na uznawane uzupełnienie którejś z istniejących funkcji, dającej się z nią pogodzić i z nią nie kolidującej. Nowa zabudowa powinna mieścić się w granicach zagospodarowania terenu ustalonego w obszarze analizowanym, co stanowi gwarancję poszanowania celu ładu przestrzennego, o którym mowa w art. 2 pkt 1 u.p.z.p. Zastosowanie zbyt wąskiej wykładni kontynuacji funkcji skutkowałoby powstawaniem nowej zabudowy ograniczonej do określonych cech, parametrów, wskaźników, a w konsekwencji uniemożliwiłoby wprowadzenie jakichkolwiek zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Powodowałyby to jedynie utrwalenie ładu przestrzennego na danym obszarze. Nowa zabudowa musi odpowiadać charakterystyce architektonicznej w zakresie gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych oraz charakterystyce urbanistycznej pod względem kontynuacji funkcji, cech, parametrów, wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu.

Na gruncie analizowanego przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. zauważyłam problem uzasadnienia decyzji wz odmownych faktem niespełnienia kontynuacji funkcji, cech, parametrów, wskaźników, bez uprzedniego wyjaśnienia przez organ właściwy powodów dokonania takiego rozstrzygnięcia. Uzasadnienie takie powinno opierać się, oprócz wiedzy prawniczej, na wiedzy urbanistycznej, zwłaszcza w odniesieniu do wyznaczonego obszaru analizowanego.

Analiza przepisów prawnych w zakresie zasady dobrego sąsiedztwa na podstawie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzi do wniosku, że ustawodawca w tym akcie prawnym nie zawarł szczegółowych regulacji prawnych odnoszących się bezpośrednio do obszarów Natura 2000. Oznacza to, że do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarach Natura 2000, dla których brak jest m.p.z.p. w zakresie spełnienia wymogu dobrego sąsiedztwa zastosowanie będą miały opisane w tym rozdziale zasady i reguły wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Kluczowe zatem jest ustalenie przez organ wydający decyzję wz czy wobec ustalonych w obszarze analizowanym prawnych uwarunkowań, a także wymogów wynikających ze szczególnego reżimu prawnego obszarów Natura 2000 możliwe będzie uzyskanie pozytywnej decyzji wz dla inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000. Istotne jest także zawarcie w decyzji wz stosownych wymagań wynikających z przepisów obowiązujących w danym obszarze Natura 2000.

ROZDZIAŁ V

Przesłanka wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu i jej wpływ na obszary Natura 2000

5.1. Uwagi ogólne

W literaturze prawniczej uważa się, że największe wątpliwości interpretacyjne, co do ustalenia czy w konkretnej sprawie zachodzą ustawowe obligatoryjne przesłanki wydania decyzji wz dotyczą dwóch spośród katalogu wymienionego w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., tj. tzw. dobrego sąsiedztwa oraz wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu⁵⁵⁹. Z katalogu materialnoprawnych przesłanek, których spełnienie warunkuje uzyskanie przez inwestora decyzji wz wynika, że istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.). Warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem (art. 61 ust. 5 u.p.z.p.). Jak twierdzi M. Szewczyk, celem regulacji prawnej zawartej w przepisie art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. jest zapobieganie urbanizacji terenów nieprzygotowanych do tego z powodu braku wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej⁵⁶⁰. Owszem powód ten jest oczywisty, lecz nie jedyny. Mowa tu chociażby o terenach objętych prawnymi formami ochrony przyrody, których to priorytetem jest ochrona gatunków, siedlisk i/lub obszarów cennych przyrodniczo, a nie proces inwestycyjny. Wówczas, gdy istniejące uzbrojenie terenu jest niewystarczające albo brak jest uzbrojenia terenu inwestycji położonej na obszarze Natura 2000, to konieczne jest rozważenie wpływu zagwarantowania wykonania uzbrojenia terenu na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Od wyniku takiej oceny zależy, czy spełniona zostanie determinanta wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, warunkująca uzyskanie decyzji wz.

Z kolei wg Z. Niewiadomskiego, celem przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. nie jest uzależnienie wydania decyzji wz od faktycznego istnienia uzbrojenia terenu, ale jedynie

⁵⁵⁹ Zob. K. Małysa-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8, s. 15-24.

⁵⁶⁰ M. Szewczyk, *Ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 409.

zagwarantowanie, że powstanie odpowiednie uzbrojenie umożliwiające prawidłowe korzystanie z obiektów budowlanych. Owe zagwarantowanie przyjmuje formę umowy między inwestorem a właściwą jednostką organizacyjną, czyli przedsiębiorstwem zajmującym się dostarczaniem odpowiednich usług⁵⁶¹. Cel ten jest szerszy niż zaprezentowany przez M. Szewczyka, bo uwzględnia także uzbrojenie terenu projektowane, którego jeszcze nie ma. Analizowany przepis nie oznacza wprost zakazu urbanizacji terenów nieuzbrojonych, lecz uzależnia realizację inwestycji od konieczności zapewnienia uzbrojenia terenu w sposób wystarczający dla planowanej inwestycji.

Spełnienie przesłanki wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu jest kolejną determinantą wydania decyzji wz na obszarach Natura 2000, dlatego też konieczne jest omówienie tej przesłanki. Dlatego też celem rozdziału jest ustalenie znaczenia pojęcia uzbrojenie terenu, w tym wyjaśnienia kiedy uzbrojenie terenu istniejące lub projektowane jest wystarczające. Istotnym jest również zbadanie, czy istnieje związek spełnienia przesłanki uzbrojenia terenu i jej wpływu na cele ochrony obszarów Natura 2000.

5.2. Pojęcie uzbrojenia terenu i wystarczającego uzbrojenia terenu

Ustawodawca w art. 2 pkt. 13 u.p.z.p. wskazuje, że przez uzbrojenie terenu należy rozumieć drogi, obiekty budowlane urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵⁶². W myśl przepisu zawartego w art. 143 ust. 2 u.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. Zatem uzbrojeniem terenu będą wszystkie wymienione elementy, o których mowa w art. 143 ust. 2 u.g.n. W ocenie NSA, drogi nie są elementem uzbrojenia terenu ze względu na odesłanie do art. 143 ust. 2 u.g.n., lecz ze względu na treść art. 2 pkt 13 u.p.z.p.⁵⁶³. Stwierdzenie to jest słuszne, gdyż prawodawca w analizowanym przepisie wymienia je wprost, natomiast do art. 143 ust. 2 u.g.n. odsyła tylko w zakresie obiektów budowlanych, urządzeń i przewodów wymienionych w tym przepisie. Wymienienie dróg

⁵⁶¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie... op. cit.*, 2015, s. 537, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r., II SA/Po 402/19, LEX nr 2741797.

⁵⁶² t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., dalej jako: „u.g.n.”.

⁵⁶³ Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1200/16, LEX nr 2495714.

w art. 2 pkt 13 u.p.z.p., definiującym na potrzeby ustawy pojęcie uzbrojenia terenu, nie przesądza jednak o tym, w jakim zakresie i jakie drogi mogą być uwzględniane jako element dopuszczający ustalenie warunków zabudowy⁵⁶⁴.

WSA w Krakowie stwierdził, że przepis z art. 143 ust. 2 u.g.n. nie stanowi definicji uzbrojenia terenu, ani urządzeń tego uzbrojenia. Określa on jedynie co należy rozumieć pod pojęciem „budowa urządzeń infrastruktury technicznej”. Objęcie tym pojęciem także budowy drogi nie oznacza jeszcze, że droga ta stanowi urządzeniem uzbrojenia terenu. „Infrastruktura techniczna” jest pojęciem szerszym od „uzbrojenia terenu” i dlatego w jej ramach, w przepisie art. 143 ust. 2 u.g.n. wymieniono odrębnie drogi i odrębnie urządzenia związane rzeczywiście z sieciami uzbrojenia terenu. Do tej drugiej tylko części odnosić należy odesłanie z art. 2 pkt 13 u.p.z.p.⁵⁶⁵.

W związku z powyższym pojawia się pytanie o ustalenie znaczenia sformułowania: „wystarczające uzbrojenie terenu”. W orzecznictwie stwierdzono, że zgodnie z brzmieniem przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. do wydania pozytywnej decyzji wz niezbędne jest ustalenie, że istniejące lub projektowane uzbrojenie jest wystarczające dla realizowanej inwestycji. Określenie, jakie uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego jest kwestią związaną z oceną konkretnego projektu inwestycji⁵⁶⁶. Jak również oceną już istniejącego uzbrojenia terenu. W orzecznictwie wyrażono pogląd, że ocena ta wymaga odniesienia się do wiedzy fachowej, a ewentualne stwierdzenie, że uzbrojenie terenu nie jest wystarczające, powinno być uargumentowane w uzasadnieniu decyzji odmownej. Ograniczenie się przez organy administracyjne w uzasadnieniu decyzji do stwierdzenia, że projektowane uzbrojenie terenu jest niewystarczające, nie ma podstawy do oceny, czy opisana wyżej przesłanka została spełniona. NSA w jednym z wyroków stwierdził, że w pierwszej kolejności organy administracji publicznej powinny odnieść się do kwestii istniejącego uzbrojenia, a w dalszej do projektowanego i szczegółowo uzasadnić swoje stanowisko⁵⁶⁷. Pogląd ten świadczy o konkretnym i indywidualnym podejściu zarówno do planowanego przedsięwzięcia, jak i oceny istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu.

Analizując kwestię wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu należy zwrócić uwagę, że uzbrojenie terenu może zostać zapewnione poprzez korzystanie

⁵⁶⁴ Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Bd 1315/11, LEX nr 1138324.

⁵⁶⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 listopada 2010 r., II SA/Kr 1625/09, LEX nr 753509.

⁵⁶⁶ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., II OSK 1230/17, LEX nr 2457662, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2009 r. II SA/Po 744/08, LEX nr 573831.

⁵⁶⁷ Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., II OSK 196/06, LEX nr 289275.

z sieci mediów (zaopatrzenie z zewnątrz), albo inwestor zapewni, że będzie korzystał z własnych źródeł energii (zaopatrzenie wewnątrz). W pierwszym z przypadków, gdy brak jest konkretnego elementu uzbrojenia terenu bądź jest ono niewystarczające, warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. spełniony będzie, gdy uzbrojenie te zostanie zagwarantowane w drodze umowy między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem, co wynika z przepisu z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. W drugim z przypadków to inwestor kształtując treść wniosku o ustalenie warunków zabudowy może określić swój zamiar jako inwestycję polegającą na wybudowaniu obiektu zasilanego w wodę i energię z własnych źródeł (np. fotowoltaika i studnia z pompą), oraz przydomową oczyszczalnią ścieków, wobec czego żadne zewnętrzne uzbrojenie terenu nie będzie niezbędne. Wystarczające będzie uzbrojenie wewnętrzne. Gdy organ ustali warunki zabudowy dla takiej inwestycji, na inną inwestor nie uzyska pozwolenia na budowę. Stanowi to wystarczającą gwarancję zapewnienia wykonania uzbrojenia terenu, a by było ono wystarczające, bo organ właściwy do wydania pozwolenia na budowę (ewentualnie przyjęcia zgłoszenia), jest związany decyzją wz.

W ocenie J. Jaworskiego, rozwój technologiczny zmniejsza konieczność posiadania możliwości przyłączenia do sieci mediów, zaś coraz więcej zamierzeń inwestycyjnych może być realizowana bez konieczności korzystania z sieci publicznej zaopatrującej w media. Autor ten użył argumentacji, że ścieki można odprowadzać do szamba, wodę pobierać ze studni, gaz zastąpić elektrycznością, a elektryczność pozyskiwać z fotowoltaiki czy turbin⁵⁶⁸. Pozytywnie należy ocenić zaprezentowany pogląd, zwłaszcza w kontekście poszukiwania alternatywnych źródeł energii. Takie ujęcie świadczy także o elastycznym rozumieniu pojęcia wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, które nie ogranicza się wyłącznie do zaopatrzenia w uzbrojenie zewnętrzne publiczne. Uzbrojenie terenu w sposób wewnętrzny jako spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie⁵⁶⁹. Jak trafnie orzekł WSA we Wrocławiu, organ lokalizacyjny przed wydaniem decyzji wz powinien umożliwić wnioskodawcy – inwestorowi wykazanie spełnienia przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 u.p.z.p. Warunek odpowiedniego uzbrojenia terenu w zakresie dostawy wody będzie spełniony w sytuacji korzystania z ujęcia wody własnego, z sieci występujących na działkach sąsiednich lub poprzez wykazanie, że wnioskodawca – inwestor posiada gwarancję wykonania takiej sieci w przyszłości⁵⁷⁰.

⁵⁶⁸ J. Jaworski, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.... op. cit.*, s. 390.

⁵⁶⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 września 2017 r., II SA/Sz 488/17, LEX nr 235389; Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2018 r., II SA/Łd 515/18, LEX nr 2576114; Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 marca 2019 r., II SA/Go 63/19, LEX nr 2639583.

⁵⁷⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2019 r., II SA/Wr 667/19, LEX nr 2944911.

Naczelny Sąd Administracyjny doprecyzował, że przez istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. należy rozumieć nie tylko możliwość przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, ale i zastosowanie zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków⁵⁷¹. WSA w Poznaniu w jednym z wyroków stwierdził, że nieskuteczny będzie zarzut, że brak zbiorników bezodpływowych lub przydomowej oczyszczalni ścieków w granicach obszaru analizowanego czy tym bardziej na działkach sąsiednich spowoduje naruszenie wymogu wystarczającego uzbrojenia terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.⁵⁷². Z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. (zasada dobrego sąsiedztwa), nie wynika wymóg, aby na działkach sąsiednich dostępnych z tej samej drogi publicznej zastosowano takie same rozwiązania dotyczące odprowadzania ścieków czy zaopatrzenia w inne media. Konstrukcja analizowanych przepisów umożliwia inwestorowi uzbrojenie terenu w sposób zewnętrzny, jak i wewnętrzny. W mojej ocenie, oba sposoby potwierdzają spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. o wystarczającym istniejącym lub projektowanym uzbrojeniu terenu.

W orzecznictwie zauważyć można rozbieżności w sytuacji, gdy brak jest wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, a gestor sieci zapewnia, że możliwe jest takie uzbrojenie terenu, lecz w bliżej nieokreślonej przyszłości. W ocenie WSA w Łodzi, zapewnienie gestora sieci, że wykonanie sieci wodociągowej na terenie planowanej inwestycji możliwe będzie dopiero po wybudowaniu odcinka wodociągu miejskiego w terminie dość odległym, wskazanym w piśmie nie może stanowić podstawy do stwierdzenia spełnienia wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 3. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. Sąd ten przyjął argumentację, że jest to dość odległy termin, nie dający gwarancji zapewnienia wystarczającego uzbrojenia terenu. W ocenie tego sądu skutkuje to stwierdzeniem, że przesłanka z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. nie będzie spełniona, co prowadzi do wydania odmownej decyzji wz⁵⁷³. Wydaje się, że w treści uzasadnienia decyzji wz można byłoby zawrzeć określenie, że jednym z warunków zabudowy byłaby realizacja „obiecanej” rozbudowy sieci przed przystąpieniem do robót budowlanych. Wpisywałoby się to w istotę decyzji wz, która stwierdza i ustala na jakich warunkach możliwe jest zrealizowanie planowanej inwestycji.

Odmienny pogląd zaprezentował WSA w Szczecinie, którego zdaniem projektowane, nawet odległe, uzbrojenie terenu zapewni dostawę mediów w wystarczającym dla realizacji

⁵⁷¹ Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 578/18, LEX nr 2825443.

⁵⁷² Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., IV SA/Po 610/17, LEX nr 2398004.

⁵⁷³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2018 r., II SA/Łd 515/18, LEX nr 2576114.

zamierzenia budowlanego zakresie. Dalej sąd ten stwierdził, iż takie zagwarantowanie, w świetle zapewnienia gestora sieci, jest oczywiste, nawet jeśli nie nastąpi to natychmiast. Przykładowo zakładając, że plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych przedsiębiorstwa X na lata 2014-2018 nie przewiduje rozbudowy sieci nie wyklucza to, że taka inwestycja będzie realizowana w najbliższym czasie. W ocenie tego sądu warunek z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. można uznać za spełniony⁵⁷⁴.

Zwrócić uwagę należy, że żaden z obowiązujących przepisów prawnych nie przewiduje przedkładania jakichkolwiek dokumentów na potwierdzenie spełnienia przesłanki posiadania wystarczającego uzbrojenia. Oznacza to, że o żadnym dokumencie nie da się powiedzieć, że jest „wymagany”. Gdy z kopii mapy zasadniczej wynika, że wnioskowany teren nie ma istniejącego uzbrojenia (aktualna mapa zawiera oznaczenia takich faktów), które da się ocenić jako wystarczające dla danego zamierzenia, wniosek sygnalizuje, że ma to być uzbrojenie projektowane przez gestorów poszczególnych sieci, którzy nie są jednostkami organizacyjnymi danej gminy, organ właściwy może uznać, że do wyjaśnienia sprawy niezbędne są dowody, które powinien przedłożyć inwestor, a tego nie uczynił. Organ powinien wówczas wezwać inwestora (na podstawie art. 50 § 1, w zw. z art. 7 i 77 § 1 k.p.a. oraz z art. 61 ust. 1 pkt 3 i ust. 5 u.p.z.p.), do przedłożenia takich dowodów i dopóki nie zostaną przedłożone (bądź poinformowania go przez inwestora, że wezwania nie wykona), sprawy nie rozstrzygać.

Analizując orzecznictwo zauważam, że warunek wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu jest nie spełniony automatycznie w sytuacji, gdy wniosek o wydanie decyzji wz dotyczy nadbudowy już istniejącego budynku, który jest wyposażony w przyłącza. Potwierdzeniem tego może być jeden z wyroków WSA w Krakowie, który to stwierdził, że warunek z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. będzie spełniony, gdy istniejące uzbrojenie terenu będzie wystarczające dla wszystkich znajdujących się na tym terenie obiektów, w tym także dla nadbudowanej dla celów mieszkaniowych części budynku gospodarczego⁵⁷⁵. Pozytywnie należy ocenić ten wyrok. Gdyby przyjąć odmienną wykładnię tego przepisu mogłoby dochodzić do nadużyć w przedmiocie rozbudowy istniejących obiektów, zwłaszcza w celach mieszkaniowych bez uwzględniania konieczności dostosowania uzbrojenia terenu. Wobec czego nie można wykluczyć, że w takich sytuacjach dotychczasowe zapotrzebowanie, np. w wodę czy prąd pozostanie na niezmiennym poziomie.

⁵⁷⁴ Zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/Sz 274/18, LEX nr 2525778.

⁵⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II OSK 1930/11, LEX nr 1358466.

Ten sam sąd już wcześniej zwrócił uwagę, że nieprawidłowe jest, aby to inwestor samodzielnie określał potrzebę dodatkowego zapotrzebowania na energię elektryczną i wodę. Inwestor – wnioskodawca bowiem nie posiada takich uprawnień. Błędne jest też, w ocenie tego sądu, posługiwanie się przez inwestora sformułowaniem i zapewnieniem, że dodatkowe zapotrzebowanie na energię elektryczną i wodę nastąpi z „rezerw przewidzianych podczas normatywnego wykorzystania powyższych”. To sami dostawcy ww. energii i wody mogą określić, że istotnie ten zwiększony pobór może odbywać się na podstawie istniejącego uzbrojenia terenu⁵⁷⁶.

Na tle analizowanym orzecznictwie zauważyć można, że niekiedy organy administracji błędnie interpretują treść przepisu art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. W ocenie WSA w Warszawie w sytuacji, gdy gestor sieci stwierdza w odpowiednim dokumencie, że uzbrojenie terenu jest możliwe w proponowanym rozwiązaniu, lecz ma charakter tymczasowy. Błąd organu polega na uznaniu, że charakter tymczasowy danego rozwiązania interpretowany jest jako warunkowy, tj. że dopiero po wykonaniu zaproponowanego rozwiązania przez gestora sieci możliwe będzie spełnienie przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.⁵⁷⁷.

We wniosku o ustalenie warunków zabudowy obowiązkowo należy zawrzeć opis zapotrzebowania na dane media, a także inne potrzeby w zakresie infrastruktury technicznej, zaś kwestia zapewnienia realizacji tych potrzeb jest przedmiotem rozważań merytorycznych organu. Także fakt, że ustalenie, czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, może wymagać od organu przeprowadzenia odpowiednich czynności dowodowych polegających m.in. na zebraniu i przeprowadzeniu dowodu z dokumentów określonych w art. 61 ust. 5 u.p.z.p., nie może natomiast przesądzać o tym, że dokumenty te stanowią konieczny element wniosku w sprawie warunków zabudowy⁵⁷⁸. Wniosek o ustalenie warunków zabudowy w sposób precyzyjny powinien określać rzeczywiste lub projektowane uzbrojenie terenu wystarczające dla planowanej inwestycji.

5.3. Dostęp do drogi jako element uzbrojenia terenu

Dokonując analizy orzecznictwa sądowoadministracyjnego przesłanki wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. należy zwrócić uwagę, że w praktyce determinanta ta powiązana jest ze spełnieniem wymogu dostępu do drogi publicznej.

⁵⁷⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1290/12, LEX nr 1274515.

⁵⁷⁷ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wa 1361/08, LEX nr 533147.

⁵⁷⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 września 2019 r., II SAB/Gd 82/19, LEX nr 2719527.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę, że przesłanka dostępu do drogi publicznej jest wymieniona przez ustawodawcę w katalogu materialnoprawnych przesłanek ustalenia warunków zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. przed przesłanką wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu. Zatem organ prowadzący postępowanie główne zmierzające do ustalenia spełnienia obligatoryjnych przesłanek materialnoprawnych bada najpierw czy teren inwestycji ma dostęp do drogi publicznej. Jak już wspomniano w rozprawie, w myśl art. 2 pkt 14 u.p.z.p. dostęp do drogi publicznej oznacza bezpośredni dostęp z tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej. Kwestia zgodności istniejących dróg publicznych z przepisami techniczno-budowlanymi nie ma – dla oceny dostępu do drogi publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 14 u.p.z.p. – istotniejszego znaczenia. W praktyce, jeśli działka inwestora położona jest przy drodze publicznej, to fakt ten stanowi spełnienie przesłanki, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. i nie ma potrzeby analizowania tej przesłanki w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

W literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie zauważono dwa kierunki orzecznicze w zakresie ustalenia czy drogę publiczną zalicza się do uzbrojenia terenu oraz czy stan techniczny owej drogi ma znaczenie dla planowanego przedsięwzięcia, dla którego ma być wydana decyzja wz⁵⁷⁹. Pierwszy z poglądów stanowi, że uzbrojenie terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. zawiera w swym zakresie pojęciowym zapewnienie odpowiednich parametrów drogi publicznej i właściwego jej stanu technicznego. Natomiast drugi wskazuje, że uzbrojenie terenu, w myśl przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. nie odnosi się do dróg publicznych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził o braku spójności obowiązujących przepisów prawnych, co skutkuje różnorodną interpretacją w zakresie uznania, że dostęp do drogi publicznej musi obejmować także spełnienie odpowiednich technicznych parametrów przemieszczania się po tej drodze i uznanie, że musi istnieć dostęp do drogi publicznej (bezpośredni lub pośredni) bez względu na parametry techniczne takiej drogi. Zdaniem tego sądu, skoro dana droga została zaliczona do kategorii dróg publicznych i dopuszczono do jej użytkowania, to oznacza zarazem, że z takiej drogi mogą korzystać osoby, których nieruchomości przylegają do niej. Jeżeli zaś dana droga publiczna nie spełnia warunków dopusz-

⁵⁷⁹ J. Makuch, *Wpływ parametrów technicznych drogi publicznej na dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy* [online]. System Informacji Prawnej LEX, Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/publication/419746084>, data wejścia: 07.07.2020 r.

czenia jej do użytkowania, np. ze względu na niewystarczające parametry techniczne, to wówczas zarządca (lub zarząd) drogi powinny podjąć działania albo celem wyłączenia takiej drogi z ruchu, albo ograniczenia w możliwości korzystania z niej w zakresie dopuszczalnym przez prawo, albo rozbudowy drogi. Sąd ten orzeka, że nie może ponosić negatywnych konsekwencji braku właściwych parametrów ogólnie dostępnej drogi publicznej tylko konkretny inwestor, który chce skorzystać z nieruchomości położonej przy takiej drodze⁵⁸⁰.

Mając na uwadze pogląd pierwszy, WSA w Krakowie w jednym z wyroków stwierdził, że stan techniczny drogi nie stanowi elementu uzbrojenia terenu, które ma być wystarczające dla zamierzenia budowlanego (art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.). W ocenie tego sądu, gdyby przyjąć, że dostęp do drogi publicznej należy rozumieć jako istnienie lub zapewnienie właściwych technicznych parametrów stanu drogi publicznej, które mają być wystarczające dla zamierzenia budowlanego, to wówczas powstałaby wewnętrzna sprzeczność pomiędzy poszczególnymi punktami zamieszczonymi w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Dalej sąd ten wyjaśnia, iż nie byłoby wówczas żadnych podstaw, aby odrębnie umieszczać warunek dostępu do drogi publicznej rozumianego jako bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej i zarazem poprzez ten dostęp do drogi publicznej rozumieć jako zapewnienie odpowiednich technicznych warunków przemieszczania się po takiej drodze. Zakładając, że wprawdzie teren inwestora ma bezpośredni dostęp do drogi publicznej, ale droga ta ma zbyt małą szerokość i w związku z tym nie można zapewnić właściwej przepustowości tej drogi i bezpieczeństwa użytkowania jej, a więc samo spełnienie przesłanki dostępu do drogi publicznej nie ma znaczenia. Nie można dokonywać podziału na: odpowiedni technicznie dostęp do drogi publicznej i dostęp nieodpowiedni pod względem technicznym⁵⁸¹.

Analizując twierdzenie pierwsze, w orzecznictwie stwierdzono, że drogi należą do uzbrojenia terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Brak dostatecznego uzbrojenia terenu w drogi jest przeszkodą dla ustalenia warunków zabudowy, a organ administracji publicznej ma obowiązek badania spełnienia tej przesłanki. Ustawodawca przewidział możliwość wydania decyzji wz dla inwestycji, dla której istniejące już uzbrojenie jest wystarczające do jej obsługi. W tych wyrokach zauważono, że przy braku wystarczającego uzbrojenia terenu

⁵⁸⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Kr 305/13, LEX nr 1331981.

⁵⁸¹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Kr 305/13, LEX nr 1331981. Podobnie we wcześniejszym wyroku orzekł NSA – wyrok NSA w Warszawie z dnia 13 maja 2011 r., II OSK 833/10, LEX nr 992642; Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., II SA/Kr 534/16, LEX nr 2120595.

warunki zabudowy można uzyskać jedynie wówczas, gdy wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem⁵⁸².

Z zaprezentowanych poglądów wynika, że brak dostatecznego uzbrojenia terenu w drogi jest zatem przeszkodą dla ustalenia warunków zabudowy, a organ administracji ma obowiązek – każdorazowo – badania spełnienia tej przesłanki.

Poparcie dla drugiego poglądu, że uzbrojenie terenu, w myśl przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. nie odnosi się do parametrów dróg publicznych wyraził WSA w Opolu⁵⁸³. Podobnie orzekł w jednym z wyroków, WSA w Krakowie. Zdaniem tego sądu, skoro teren inwestycji posiada dostęp do drogi publicznej, po której odbywa się ruch kołowy, to nie jest możliwa odmowa ustalenia warunków zabudowy z powołaniem się na niedostateczne uzbrojenie terenu ze względu na parametry tej drogi, w szczególności nie jest także dopuszczalne uzależnianie ustalenia warunków od przebudowy przez inwestora istniejącej drogi publicznej⁵⁸⁴. Podobnie orzekł WSA w Krakowie w wyroku z dnia 14 września 2017 r.⁵⁸⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny uważa za niedopuszczalne twierdzenie, że teren mający dostęp do drogi publicznej, czyli powszechnie dostępnej na równych zasadach, jednocześnie uznawany jest, ze względu na parametry drogi, za nie posiadający dostatecznego uzbrojenia w zakresie komunikacji, czyli możliwości zapewnienia dojazdu, i to ze wskazaniem na ograniczenia wynikające z już istniejącego ruchu na drodze. Oznaczałoby to w konsekwencji sytuację, gdy kolejność zagospodarowywania terenów ma wpływ na możliwość zagospodarowania. Tymczasem niewłaściwy stan techniczny drogi publicznej w każdym przypadku w takim samym stopniu wpływa na możliwość komfortowego i bezpiecznego korzystania z niej⁵⁸⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że stan techniczny drogi publicznej nie stanowi elementu „uzbrojenia terenu”, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Zdaniem Sądu w pojęciu „uzbrojenia terenu” z przywołanego przepisu, nie mieści się budowa (modernizacja) drogi publicznej już istniejącej, z którą będzie skomunikowana przyszła inwestycja, dla której ustalane są warunki zabudowy. W analizowanej sprawie dostęp do drogi publicznej (z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.) istniał, lecz w ocenie organów uzgadniających projekt planowanej inwestycji, parametry tej drogi publicznej

⁵⁸² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1226/13, LEX nr 1417528; Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 lipca 2014 r., II SA/Bk 218/14, LEX nr 1512910.

⁵⁸³ Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 sierpnia 2015 r., II SA/Op 215/15, LEX nr 1810320.

⁵⁸⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., II SA/Kr 534/16, LEX nr 2120595.

⁵⁸⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2017 r., II SA/Kr 373/17, LEX nr 2390488.

⁵⁸⁶ Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2246/13, LEX nr 1982787.

nie odpowiadały wystarczającemu uzbrojeniu terenu. Zarządca drogi jako podstawę prawną odmowy uzgodnienia wz wskazał art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.⁵⁸⁷. Błędnie zarządca drogi utożsamiał pojęcia dostępu do drogi publicznej z art. 61 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 u.p.z.p., są to przesłanki odmienne.

Ten sam sąd zwrócił uwagę, że nie można doprowadzać do paradoksu polegającego na tym, że nie bada się przepustowości i parametrów drogi publicznej, a bada się przepustowość drogi wewnętrznej, która doprowadza do drogi publicznej. W ocenie tego sądu, oznacza to, że termin „wystarczające uzbrojenie” będzie przede wszystkim odnosił się do kwestii istnienia drogi umożliwiającej dojazd do terenu inwestycji i znajdującej się na jej terenie, względnie bezpośrednio z tym terenem związanej⁵⁸⁸. To dość kontrowersyjna ocena, gdyż każdorazowo należy ocenić planowaną inwestycję i istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu. Jeżeli ruch drogowy powodowany daną inwestycją nie będzie możliwy do włączenia do danej drogi publicznej z uwagi na rozmiar tego ruchu oraz parametry drogi, to zarządzający drogą może odmówić uzgodnienia wz na podstawie art. 35 ust. 3 u.d.p. – musi to jednak i zarządca drogi i wójt (burmistrz, prezydent) udowodnić. Dlaczego organ wydający decyzję nie mógłby ocenić, że dana droga wewnętrzna nie jest wystarczająca? Przykładowo wówczas, gdy inwestycja dotyczy ruchu pojazdów o nośności przekraczającej wytrzymałość drogi albo ruch przez nią powodowany będzie stwarzał zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników takiej drogi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie stwierdził, że przesłankę uzbrojenia terenu ocenia się inaczej w odniesieniu do „wystarczającego” układu drogowego, a inaczej odnosząc się do „wystarczającego” uzbrojenia terenu w zakresie zaopatrzenia w sieć wodociągową, kanalizacyjną, elektryczną, itp. W tym drugim wypadku, stosowne przepisy techniczne dają podstawę do dokonania precyzyjnych obliczeń, czy istniejąca sieć jest w stanie obsłużyć planowane zamierzenie, a organ dokonuje w tym zakresie ustaleń i oceny na podstawie dokumentów od wyspecjalizowanych jednostek, zajmujących się dostawą wody, czy energii. Nieco inna sytuacja występuje przy dokonywaniu oceny układu drogowego jako wystarczającego, bądź niewystarczającego. W tym wypadku ocena ma charakter bardziej subiektywny, nie znajduje wprost uzasadnienia w prawach fizyki, a co za tym idzie może zostać dokonana samodzielnie przez organ, który powinien dokonać w tym zakresie wnikliwej oceny, uwzględniając wcześniej wskazane przez wnioskodawcę okoliczności. Zdaniem tego Sądu organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie ma obowiązku prawnego do uzyskania opinii jednostki organizacyjnej zajmującej się zarządem danej drogi. Opinia taka nie jest też dla organu wiążąca,

⁵⁸⁷ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016 r., II SA/Kr 1636/15, LEX nr 2010851.

⁵⁸⁸ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., II SA/Kr 534/16, LEX nr 2120595.

który ostatecznie sam musi dokonać stosownej oceny. Zwrócenie się o taką opinię nie jest też w żadnym wypadku uzgodnieniem, o jakim mowa w art. 53 ust. 4 pkt 9 u.p.z.p.⁵⁸⁹.

Istniejące położenie działek inwestora przy drodze publicznej stanowi spełnienie przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. i nie ma potrzeby analizowania tej przesłanki w związku z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. Choć w tym miejscu zwrócić uwagę należy, iż dostęp bezpośredni do drogi publicznej nie jest dostępem w rozumieniu art. 4 pkt 24 u.d.p.⁵⁹⁰. Aby mieć możliwość zjazdu z drogi publicznej na teren inwestycji, podmiot posiadający daną nieruchomość musi mieć wybudowany taki zjazd za zezwoleniem zarządcy drogi, albo sam zarządca drogi musi mu go wybudować (art. 29 ust. 1 i art. 29 ust. 2 u.d.p.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że teren mający dostęp do drogi publicznej nie może jednocześnie zostać uznany za pozbawiony dostatecznego uzbrojenia w zakresie komunikacji ze względu na parametry techniczne danej drogi publicznej (odpowiednio: publicznego dojazdu do niej). Przepis art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. nie odnosi się do dróg publicznych, do których teren ma dostęp, a jedynie do dróg istniejących lub projektowanych jako uzbrojenie terenu będącego przedmiotem postępowania (a więc, co do zasady dróg (z)lokalizowanych na tym terenie)⁵⁹¹. Sąd ten nie zauważył, że jeśli teren nie ma prawnego bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, to braku tego nie da się uzupełnić zapewnieniem (wykazaniem), że budowa przebudowa lub rozbudowa takiej drogi jest projektowana.

Wobec powyższych rozważań oddzielić należy pojęcie dostępu do drogi publicznej o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. od wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu w zakresie dostępu do drogi publicznej z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 143 ust. 2 u.g.n. Gdyby prawodawca nie dostrzegł różnicy między dostępem do drogi publicznej i wystarczającym uzbrojeniem terenu inwestycji także pod względem skomunikowania (włączenia generowanego nią ruchu do danej drogi), to nie wymieniałby definicji ustawowej uzbrojenia dróg.

Na tle analizowanego orzecznictwa stwierdzić należy, iż kluczowe znaczenie ma rozpatrywanie konkretnej planowanej inwestycji pod kątem zapewnienia wystarczającego uzbrojenia terenu w znaczeniu wystarczającej obsługi komunikacyjnej. Dotyczy to zarówno przepustowości, możliwości bezpiecznego mijania się pojazdów, jak i bezpiecznego poruszania się

⁵⁸⁹ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2019 r., II SA/Kr 1448/18, LEX nr 2649598.

⁵⁹⁰ W art. 4 pkt 24 u.d.p. zdefiniowano dostępność drogi. W myśl tego przepisu jest to cecha charakteryzująca gęstość połączeń danej drogi z innymi drogami przez skrzyżowania dróg oraz zakres dostępu do drogi przez zjazdy.

⁵⁹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Po 781/19, LEX nr 2759813, zob. M. Raguszevska, *Odmowa ustalenia warunków zabudowy z uwagi na brak wystarczającej infrastruktury drogowej dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej planowanej zabudowy*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020, nr 1, s. 39-46.

pieszych, w różnych porach roku i w różnych warunkach atmosferycznych. Mając na uwadze warunek zawarty w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p., jeśli uzbrojenie terenu nie jest wystarczające w zakresie dostępności drogi, przesłanka ta będzie spełniona jeśli zostanie zagwarantowane w drodze stosownej umowy pomiędzy inwestorem a właściwą jednostką organizacyjną (np. zarządcą drogi), zwłaszcza, gdy droga prowadząca do terenu planowanej inwestycji wymaga budowy i przebudowy. Przepis z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. pozwala wydać decyzję wz, gdy projektowana jest inwestycja drogowa pozwalająca uznać teren inwestycji za wystarczająco uzbrojony.

5.4. Zagwarantowanie w drodze umowy wykonania uzbrojenia terenu a obszary Natura 2000

Kolejnym istotnym elementem rozważań nad problematyką determinanty wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu jest analiza prawna instytucji zagwarantowania w drodze umowy wykonania uzbrojenia terenu.

Ustawodawca kształtując treść ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdził, że przesłanka wystarczającego uzbrojenia terenu istniejącego lub projektowanego będzie spełniona, gdy wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem (art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p.). W praktyce oznacza to, że urządzenia uzbrojenia terenu nie muszą istnieć w momencie planowania inwestycji, zaś inwestor powinien wyjaśnić w jaki sposób urządzenia te będą utworzone. Stosowne ustalenia w tym zakresie powinny znaleźć się w decyzji określającej warunki zabudowy.

Analizując orzecznictwo zauważyłam rozbieżności w kwestii ustalenia na kim spoczywa obowiązek wykazania czy możliwe jest wykonanie stosownego uzbrojenia terenu, tak aby było ono wystarczające dla planowanej inwestycji. Jeden z poglądów obowiązek ten przypisuje inwestorowi, przy czym istotne jest potwierdzenie, że inwestor poczynił skonkretyzowane działania, aby uzbrojenie terenu powstało. W ocenie WSA w Krakowie, na tę okoliczność dopuszczalne jest przedstawienie przez inwestora promesy bądź oświadczenia⁵⁹². Zdaniem tego sądu, organ jedynie winien ustalić czy wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną

⁵⁹² Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 września 2019 r., II SA/Kr 540/19, Legalis nr 2236717.

a inwestorem⁵⁹³. W innych wyrokach orzeczono podobnie, stwierdzając iż zagwarantowanie oznacza zapewnienie w drodze umowy, co nie jest tożsame z obowiązkiem posiadania takiej umowy już w momencie starania się o wydanie decyzji wz, ale posiadanie zapewnienia (gwarancji)⁵⁹⁴. Jak stwierdził NSA, owe gwarancje o tyle mają znaczenie, o ile w terenie brak jest faktycznie odpowiedniego uzbrojenia terenu⁵⁹⁵.

Kolejny raz – w podobnych sprawach – odmiennie orzekał WSA w Krakowie. Zdaniem tego samego sądu, to na organie administracji spoczywa obowiązek wykazania pod względem technicznym i prawnym, że możliwym jest uzbrojenie w przyszłości terenu inwestycji w sposób wystarczający do jej realizacji⁵⁹⁶. Mając na uwadze dwa przeciwstawne zaprezentowane stanowiska stwierdzić należy, iż to inwestor powinien wykazać, czy możliwe jest wykonanie uzbrojenia terenu, aby było one nazwane wystarczającym dla planowanej inwestycji. Rola organu sprowadzałaby się do oceny przedstawionych dowodów i na ich podstawie stwierdzenia o spełnieniu bądź niespełnieniu przesłanki wystarczającego projektowanego uzbrojenia terenu.

W orzecznictwie stwierdzono, iż spełnienie warunku, o jakim mowa w art. 61 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. oznacza zapewnienie w drodze umowy gwarancji, że taka umowa zostanie zawarta w przyszłości. Nie oznacza to jednak obowiązku posiadania takiej umowy już w momencie starania się o wydanie decyzji wz⁵⁹⁷. Innymi słowy, jeśli na terenie planowanej inwestycji brak jest wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, zaś wnioskodawca nie przedstawił dokumentów, z których wynikałoby zagwarantowanie wykonania odpowiedniego uzbrojenia, wówczas warunek, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. uznaje się za niespełniony, co powinno skutkować wydaniem przez właściwy organ decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy.

Ustawodawca, w obowiązujących przepisach prawnych, nie wprowadza limitów czasowych dla wykonania takiej umowy gwarantującej zapewnienie wystarczającego uzbrojenia terenu, ani też okresów na jaki umowa taka miała być zawarta. Oznacza to, że inwestor

⁵⁹³ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Kr 834/17, LEX nr 2407102.

⁵⁹⁴ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., II SA/Kr 431/09, LEX nr 562862; Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 1298/16, LEX nr 2303198, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 września 2019 r., II SA/Kr 540/19, Legalis nr 2236717, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/Sz 275/18, Legalis nr 1807786, Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK3487/18, LEX nr 2799018.

⁵⁹⁵ Wyrok NSA z dnia 12 września 2018 r., II OSK 2242/16, LEX nr 2567285.

⁵⁹⁶ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 kwietnia 2018 r., II SA/Kr 93/18, LEX nr 2493851.

⁵⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020 r., II OSK 425/20, Lex nr 3047701, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Gd 367/20, LEX nr 3040661.

wraz z odpowiednią jednostką organizacyjną może swobodnie kształtować treść umowy, przy założeniu, że treść ta będzie zgodna z przepisami obowiązującego prawa. Żaden z przepisów prawnych nie sprzeciwia się, aby w treści umowy owego zagwarantowania, strony mogły zawrzeć postanowienie o ważności umowy. W literaturze zwrócono uwagę, że ustalenia między inwestorem a gestorem sieci mają charakter cywilny i nie mogą być rozwiązywane w trybie administracyjnym. W związku z tym ewentualne spory rozstrzygane będą przez sądy powszechne i nie podlegają kognicji sądów administracyjnych⁵⁹⁸.

W orzecznictwie zaważa się, że w momencie wydawania decyzji wz, aby warunek wynikający z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. uznany był za spełniony, organ właściwy powinien dysponować aktualnym zapewnieniem gestora sieci. Brak aktualności zapewnienia gestora sieci, w ocenie tego sądu, skutkuje wydaniem decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy z naruszeniem wyżej wskazanego przepisami prawa wymogu⁵⁹⁹. Gdy organ orzekając co do istoty sprawy zauważy, że zapewnienie gestora sieci stało się nieaktualne, wówczas winien wezwać wnioskodawcę do uzupełnienia materiału dowodowego na okoliczność spełnienia wymogu określonego w art. 61 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 61 ust. 5 u.p.z.p.

Warto wspomnieć, że dokumenty potwierdzające spełnienie wymogu uzbrojenia terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p. w formie umowy, promesy, warunków przyłączeniowych itp. odpowiedniej jednostki organizacyjnej, nie podlegają dodatkowej weryfikacji przez organ administracji prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji wz. Organem oceniającym zaopatrzenie w media będzie organ architektoniczno-budowlany w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Słuszności tego twierdzenia można upatrywać w tym, że na etapie ustalania warunków zabudowy nie ma jeszcze żadnej dokumentacji projektowej pozwalającej ocenić, czy zamierzone rozwiązania są zgodne z przepisami prawa, a od oceny skuteczności prawnej oświadczeń woli podmiotów prawa cywilnego są sądy powszechne.

Prawodawca w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidział szczególnych rozwiązań dotyczących zagwarantowania, w formie umowy, wykonania uzbrojenia terenu na obszarach Natura 2000. Nie oznacza to jednak, że zagwarantowanie wykonania uzbrojenia jest nieistotne dla tych obszarów. W przypadku realizacji planowanej inwestycji na obszarze Natura 2000 (przy założeniu, że teren inwestycji nie jest objęty mpzp

⁵⁹⁸ J. Jaworski, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 391.

⁵⁹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2019 r., IV SA/Po 514/19, LEX nr 2726332.

i konieczności uzyskania decyzji wz), brak wystarczającego uzbrojenia terenu stanowi istotny problem niż brak jego w innych miejscach. Rozróżnić należy tu sytuacje, w których brak jest uzbrojenia terenu albo istniejące uzbrojenie terenu jest niewystarczające dla planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Zagwarantowanie wykonania uzbrojenia terenu, w takich sytuacjach, będzie oceniane z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących obszarów Natura 2000 i ustanowionych na tych obszarach reżimów prawnych. Mowa tu zwłaszcza o planach ochrony i planach zadań ochronnych przewidzianych dla danego obszaru Natura 2000. W razie pojawienia się wątpliwości, czy mające powstać uzbrojenie terenu oddziałuje na obszary Natura 2000, wówczas należy przeprowadzić procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Ocena taka jest wymagana, jeśli przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na środowisko lub obowiązek taki wynika z postanowienia wydanego w związku z planowaną inwestycją. Przedsięwzięciem w tym przypadku będzie powstanie planowanego uzbrojenia terenu.

Analizowana instytucja zagwarantowania wykonania uzbrojenia terenu jest o tyle istotna dla obszarów Natura 2000, że może stanowić potencjalnie większe zagrożenie dla cennych przyrodniczo gatunków i/lub siedlisk objętych tą formą ochrony przyrody w porównaniu do innych terenów. Na poszczególnych obszarach Natura 2000 mogą obowiązywać zakazy dotyczące realizacji infrastrukturalnych, wówczas zagwarantowanie w formie umowy wykonania uzbrojenia może być niemożliwe. W konsekwencji pozostanie niespełniona determinanta z art. 61 ust. 5 w zw. z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., co uniemożliwi uzyskanie przez inwestora decyzji wz.

W przypadku realizacji inwestycji na obszarze Natura 2000, ocena czy zagwarantowanie w drodze umowy wykonania wystarczającego uzbrojenia terenu wpływa na obszary Natura 2000 powinna znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu do decyzji wz. Właściwy organ administracji powinien – w sposób wyczerpujący – zawrzeć argumentację, z której jednoznacznie będzie wynikać dlaczego takie, a nie inne uzbrojenie terenu będzie wystarczające i jednocześnie nie naruszy celów ochrony, z uwagi na które utworzono dany obszar Natura 2000.

5.5. Uwagi końcowe

Mając na uwadze istotę decyzji wz i jej charakter stwierdzić należy, iż etap ustalania warunków zabudowy jest wstępnym etapem realizacji inwestycji i dlatego zbyt rygorystycznym byłoby wymaganie, by już na tym etapie wszystkie warunki podłączenia mediów były określone w sposób definitywny. Wynika to z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., który mówi nie tylko

o istniejącym, lecz także o projektowanym uzbrojeniu terenu, co potwierdzono w orzecznictwie⁶⁰⁰.

Wobec powyższego każde potencjalne przedsięwzięcie wymagające uzyskania decyzji wz każdorazowo powinno być oceniane pod kątem spełnienia warunku wystarczającego istniejącego lub planowanego uzbrojenia terenu, gdyż brak tu jest możliwości stworzenia szablonu postępowania, czy też jednolitego modelu zakładającego spełnienie w stopniu optymalnym omawianej przesłanki. Tym bardziej trudno byłoby stworzyć model optymalnych parametrów technicznych istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu, zwłaszcza w odniesieniu do obszarów Natura 2000, ponieważ w różnych warunkach faktycznych, nawet pozornie podobnej inwestycji, parametry te mogą kształtować się inaczej.

Analizując przesłankę wystarczającego istniejącego lub projektowanego uzbrojenia terenu planowanej inwestycji na obszarze Natura 2000 zauważam brak bezpośrednich szczególnych regulacji prawnych na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zauważalny jest związek powstania uzbrojenia terenu – w przypadku jego braku lub konieczności modyfikacji, aby było wystarczające – zagwarantowanego w drodze umowy z ustanowionym reżimem prawnym obszarów Natura 2000. Oznacza to, że zastosowanie będą tu miały przepisy odrębne regulujące problematykę obszarów Natura 2000. Zagwarantowanie powstania nowego uzbrojenia terenu powinno uwzględniać ograniczenia prawne przewidziane dla konkretnego obszaru Natura 2000. W razie wątpliwości wpływu powstania uzbrojenia terenu na cele ochrony ustanowionego obszaru Natura 2000, niezbędne jest przeprowadzenie oceny oddziaływania przedsięwzięcia (polegającego na zapewnieniu odpowiedniego uzbrojenia terenu) na obszar Natura 2000. Jest to o tyle istotne, że zagwarantowanie wykonania wystarczającego uzbrojenia terenu na jednym obszarze Natura 2000 może stanowić zagrożenie dla celów ochrony tego obszaru, a na innym już nie. Świadczy to o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do obszarów Natura 2000, jak i do instytucji zagwarantowania uzbrojenia terenu.

Rozważania podjęte w tym rozdziale potwierdziły, że kluczowe znaczenie ma ustalenie prawidłowego stanu faktycznego przez organ wydający decyzję wz. Jeśli stan faktyczny został ustalony w sposób błędny, skutkuje to dokonaniem niewłaściwej oceny prawnej, a w konsekwencji wadliwego zastosowania normy prawnej.

⁶⁰⁰ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 212/19, LEX nr 2703974, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lutego 2019 r., II SA/Sz 1254/18, LEX nr 2637329, Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/13, LEX nr 1378944.

ROZDZIAŁ VI

Przesłanka przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne i jej znaczenie dla obszarów Natura 2000

6.1. Uwagi ogólne

Z uwagi na rosnącą urbanizację i uprzemysłowienie, wzrasta zapotrzebowanie na tereny inwestycyjne, co często odbywa się kosztem gruntów rolnych i leśnych. Kolejną materialno-prawną przesłanką wydania decyzji wz jest spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., z którego wynika, że teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. przewiduje dwie odrębne sytuacje, kiedy jest możliwe wydanie decyzji wz, przy zastosowaniu kryterium przedmiotowego. Po pierwsze – teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, bądź po drugie – teren jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (stosownie do art. 88 ust. 1 u.p.z.p.)⁶⁰¹. W tym miejscu warto również wyodrębnić sytuację, w której to teren wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych bądź leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Celem tego rozdziału jest wskazanie poglądów przedstawicieli doktryny i orzecznictwa na gruncie analizy prawnej przesłanki, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. oraz wyjaśnienie czy istnieje związek tej przesłanki z prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Omówione zostaną pojęcia takie jak: grunty rolne, grunty leśne, teren, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne, wyłączenie z produkcji rolniczej i leśnej. Istotne jest również wyjaśnienie zagadnienia objęcia terenu zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p. Dopelnieniem skutecznej zmiany przeznaczenia

⁶⁰¹ Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 18 września 2019 r., II SA/Gd 303/19, LEX nr 2724792.

gruntów na cele nierolnicze i nieleśne jest uzyskanie decyzji wyłączającej grunty z produkcji rolniczej i leśnej. Przesłankę tę omówiono również w kontekście procedury uzgodnienia, o której mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p.

W kontekście analizowanej przesłanki materialnoprawnej, oprócz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym istotne jest omówienie wybranych przepisów prawnych z ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁰², dotyczących gruntów rolnych i leśnych, ich ochrony oraz zamiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

6.2. Pojęcie terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Przepis zawarty w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. można rozważać dwojako w zależności od kontekstu rozpatrywania spełnienia owego ustawowego wymogu. W pierwszej kolejności niezbędne jest ustalenie znaczenia zwrotu „teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia” gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Po pierwsze, przyjęć można, że teren nie wymaga zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, gdyż został objęty zgodą uzyskaną przy sporządzeniu starego planu miejscowego. Po drugie, przyjęć można, iż teren wymaga uzyskania takiej zgody i zgoda ta została już udzielona w oparciu o szczególny tryb oraz na wzgląd na przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Jak stwierdził w jednym z wyroków NSA, wyodrębnienie wyżej wymienionego rozróżnienia na gruncie przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. jest poprawnym i dopuszczalnym, gdyż wynika wyłącznie z kontekstu, w jakim rozważa się spełnienie przez inwestora warunku istnienia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze⁶⁰³. Do kategorii terenów niewymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia należą takie tereny, które nie wymagają zgody na zmianę przeznaczenia z mocy obowiązującego prawa. W ocenie NSA przy zakwalifikowaniu danego terenu do jednej z dwóch kategorii nie ma znaczenia okoliczność, czy zgoda na zmianę przeznaczenia została przez właściwy organ udzielona, czy też takiej zgody nie wydano. Niezależnie od tego, czy właściwy organ wydał zgodę na zmianę przeznaczenia, określony teren należy bądź nie należy do jednej z powyższych kategorii gruntów. Wydanie przez odpowiedni organ decyzji

⁶⁰² t. j. Dz. U. z 2021 poz. 1326 ze zm., dalej jako: „u.o.g.r.l.” albo „ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych”.

⁶⁰³ Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., II OSK 261/16, LEX nr 2404341.

o zmianie przeznaczenia gruntów, nie zmienia przynależności danego terenu do określonej kategorii gruntów⁶⁰⁴.

Interpretacja przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. sprowadza się do określenia treści obowiązku nałożonego na organ właściwy do wydania decyzji w odnośnie ustalenia czy objęty wnioskiem teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Z treści art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie wynika wprost obowiązek ustalenia przez organ celu, na który zmiana przeznaczenia nastąpiła w uchylonym planie. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że prawidłowa wykładnia wskazanego przepisu nakazywała ów cel także uwzględnić, niemniej obowiązek ten wynikał z konieczności uzupełnienia wyniku wykładni językowej przepisu o wynik wykładni celowościowej, według której złagodzenie skutku utraty mocy obowiązującej przez stare plany miejscowe w adekwatny sposób można zharmonizować z potrzebą zapewnienia gruntom rolnym i leśnym odpowiedniej ochrony przez dowolną zmianą ich przeznaczenia. NSA w wyroku z dnia 20 października 2017 r.⁶⁰⁵ stwierdził również, że problematyka stosowania odpowiedniego rodzaju wykładni zaakcentowana była w literaturze, gdzie brak było jednolitości. Mianowicie Z. Niewiadomski opowiadał się za stosowaniem wykładni językowej i celowościowej⁶⁰⁶. T. Bąkowski nie podzielał Jego zdania, ponieważ mogło to powodować powstanie w praktyce działań organów administracji rozbieżnych interpretacji przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.⁶⁰⁷.

W przepisie prawnym w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. ustawodawca posłużył się określeniem „teren”, jednocześnie nie precyzując, co należy przez to rozumieć. Rozbieżności rozumienia tego określenia sprowadzają się do odpowiedzi na pytanie czy terenem, w myśl analizowanego przepisu, można nazwać część działki ewidencyjnej. Pierwsza grupa poglądów traktuje działkę ewidencyjną jako całość terenu inwestycji, zaś druga dopuszcza ustalenie warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej.

W orzecznictwie wyklarował się pogląd, w myśl którego „terenem” w rozumieniu omawianego przepisu jest teren, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacji danej inwestycji⁶⁰⁸. W ocenie WSA w Rzeszowie, pod pojęciem „terenu”

⁶⁰⁴ Uchwała 7 – sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, LEX nr 621577, Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 579/17, LEX nr 2441377.

⁶⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., II OSK 261/16, LEX nr 2404341.

⁶⁰⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 508 i n.

⁶⁰⁷ T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004, s. 212.

⁶⁰⁸ Por. wyroki NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1826/06, LEX nr 466373; wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1086/11, LEX nr 1068951; wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt

w rozumieniu przepisu z art. 64 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. mieści się teren, który nie wymaga uzyskania zgody albo jest objęty zgodą. Zdaniem tego sądu, zwrot „teren” należy rozumieć jako istniejące prawnie granice, których przebieg ustalony został w trybie przewidzianym obowiązującymi przepisami, co wyklucza wskazywanie przez inwestora terenu stanowiącego tylko część działki ewidencyjnej⁶⁰⁹. Pogląd ten należy ocenić krytycznie. Ustawodawca przecież w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. wskazał, że to inwestor określa granice terenu, dla którego miałyby zostać wydana decyzja wz. Prawodawca niczym nie ograniczył wnioskujących o ustalenie warunków zabudowy w tym zakresie. Sądy nie zauważają, że nieruchomości, a nawet konkretne działki, mogą się składać z różnych użytków: rolnych, leśnych, budowlanych i innych. Prezentowana tu interpretacja prowadzi do tego, że wnioskujący (także właściciel nieruchomości) o wz dla przedsięwzięcia planowanego na tej części nieruchomości, która nie jest ani rolna, ani leśna, nie dostanie decyzji wz, bo za teren inwestycji organy właściwe mają uznać całą nieruchomość, a ta składa się z użytków rolnych/leśnych, na które zgody na zmianę przeznaczenia nie udzielono, a jest „wymagana” (wg sądów), bo składa się również z obszaru stanowiącego użytek rolny i/lub leśny. Takie rozumowania sądów nie można uznać jako zapewniającego ochronę gruntów rolnych lub leśnych.

Zdaniem NSA przez „teren”, o którym mowa w art. 59 ust. 1 u.p.z.p., a także art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. należy rozumieć obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek inwestycyjnych. Na konieczność takiej wykładni wyżej wymienionych przepisów prawnych pośrednio wskazuje również § 3 ust. 2 rozporządzenia MI. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie odwołał się do szerokości frontu działki objętej wnioskiem, a nie szerokości frontu terenu inwestycji. Do pojęcia działki gruntu jako całości, a nie jej wydzielonego liniami rozgraniczającymi teren inwestycji fragmentu prawodawca odwołał się wprost także w pozostałych przepisach tego rozporządzenia, co wyraźnie wskazuje, że jego zamiarem nie było dopuszczenie możliwości ustalania warunków zabudowy dla fragmentów działek inwestycyjnych⁶¹⁰. W orzecznictwie zwrócono również uwagę, że wyznaczenie granic terenu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie może mieć charakteru dowolnego, wynikającego z woli inwestora. Określenie granic będzie sprowadzone do wskazania tylko tej części nieruchomości gruntowej, która będzie planowo faktycznie zabudowana

II OSK 2363/12, LEX nr 1490535; wyrok NSA z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1626/14, LEX nr 2081308; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1168/14, LEX nr 2033971; wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14, LEX nr 2111144; wyrok NSA z dnia 24 marca 2016 r., II OSK 1837/14, LEX nr 2113131; wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., II OSK 2942/15, LEX nr 2342529; wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16, LEX nr 2406634, Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2019 r., II SA/Łd 707/19, LEX nr 2768145.

⁶⁰⁹ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 14 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1201/19, LEX nr 3030899.

⁶¹⁰ Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r., II OSK 1205/17, LEX nr 2650582.

lub w inny sposób zagospodarowana⁶¹¹. Nie sposób podzielić także i tych poglądów. W mojej ocenie taka interpretacja – dokonywana przez sądy administracyjne – przepisu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p ogranicza prawa i wolności jednostki. Przepisy rozporządzenia MI odnoszą się do działek sąsiednich, a przyjęcie „frontu działki” jako miary ustalania granic terenu analizowanego w niczym nie przeszkadza – terenem inwestycji będzie mogła być część działki (nieruchomości), a jej „frontem” – jej część, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę (zgodnie z art. 2 pkt 5 rozporządzenia MI). Rozwiązanie takie wydaje się trafne, ponieważ wśród dużych działek z zabudową rozproszoną, konieczność dokonania podziału nieruchomości na mniejsze działki, prowadziłyby do tego, że zamiast kontynuacji właśnie takiej zabudowy, właściciel nie wybudowałby niczego, bo wyznaczony obszar analizowany zamknąłby się w granicach jego własnej (tyle, że podzielonej na działki), nieruchomości.

W orzecznictwie zauważyłam również twierdzenia sądów o tym, że działka ewidencyjna jest jedynym kryterium obszarowym, do którego można odnosić art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., którego stosowanie nie pozwala na obejście tego przepisu. Argumentacja sądów sprowadza się do tego, iż dopuszczenie orzekania o warunkach zabudowy na terenie obejmującym fragment działki ewidencyjnej skutkowałoby tym, że przedmiot ewentualnych postępowań uzgodnieniowych, czy też przedmiot analizy urbanistycznej byłby również ograniczony, co w konsekwencji mogłoby prowadzić do obchodzenia przez inwestorów ograniczeń, np. związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych lub dotyczących wskaźników urbanistycznych (intensyfikacja zabudowy działek)⁶¹². Sądy w tych wyrokach nie uwzględniają tego, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych odwołuje się nie do „działek geodezyjnych”, ale przede wszystkim do gruntów określonych w ewidencji gruntów jako użytki rolne (art. 2 ust. 1 pkt 1 u.o.g.r.l.). Podobnie czyni z gruntami leśnymi (art. 2 ust. 2, chociaż bardziej zawile, poprzez odwołanie się do ustawy o lasach). Użytkami rolnymi i leśnymi często nie są całe działki, ale te ich fragmenty, które posiadają przymioty (glebę, roślinność, zadrzewienie, posycie itd.), czyniące z danego obszaru grunt rolny lub leśny. O tym, że tylko część działki może być gruntem rolnym lub leśnym świadczą też pozostałe przepisy art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l., wskazujące inne grunty będące rolnymi, które bardzo często będą tylko ich częściami (np. grunty pod budynkami gospodarstwa rolnego są rolne, ale pod znajdującym się na tej samej

⁶¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2773/19, LEX nr 3053440, Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Bk 599/19, LEX nr 2754246, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2019 r., IV SA/Wa 1335/19, LEX nr 3022732, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 79/19, LEX nr 2657762.

⁶¹² Wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2561/17, LEX nr 2735710, Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2066/14, LEX nr 2111144.

działce budynkiem sklepu, jego magazynu, parkingu i placu manewrowego dla samochodów dostawczych – rolne nie są. Wydaje się, że ochrona gruntów rolnych lub leśnych, wspomniana w tych wyrokach, może wywołać mierny skutek zwłaszcza, gdy dokonany zostanie podział dużej działki na kilka mniejszych i działki te zostaną zabudowane.

Analizując zasadność drugiego poglądu o dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej, w orzecznictwie stwierdzono, że dotyczy to szczególnych stanów faktyczno-prawnych, w których część działki objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie ma powodów, aby teren nadający się pod zabudowę, nieobjęty mpzp został wyłączony spod procedury uzyskania warunków zabudowy i zagospodarowania, tylko dlatego, że inna jego część, nieprzeznaczona pod inwestycję budowlaną leży na obszarze objętym planem⁶¹³. Do szczególnych uwarunkowań normatywnych dopuszczalnych przy ustaleniu warunków zabudowy dla fragmentów działek ewidencyjnych zaliczyć można – zdaniem sądów – decyzje wydane w trybie tzw. specustawowym⁶¹⁴. Jak stwierdzono w orzecznictwie, powyżej opisana sytuacja nie jest regułą, lecz dotyczy sytuacji wyjątkowych⁶¹⁵.

Zauważam również brak jednolitości w kwestii, gdy na terenie objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, część gruntu nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenie terenu na cele nierolnicze i nieleśne. WSA w Szczecinie stwierdził, że dopuszczalne jest wydanie decyzji wz dla terenu stanowiącego zarówno całość, jak i część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do decyzji wz⁶¹⁶. Wówczas zastosowanie będzie mieć przepis zawarty w art. 54 pkt 3 u.p.z.p. który stanowi, iż w decyzji należy określić linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali. Zazwyczaj są to granice działki ewidencyjnej, ale za pomocą linii rozgraniczających inwestycję możliwe jest również wskazanie konkretnej części działki, na której może być ona realizowana. Wobec tego bezzasadny jest argument, że w decyzji wz nie określa się konkretnego położenia nieruchomości, tylko określa się warunki zabudowy dla całej działki. Jak orzekł w tym wyroku NSA, nic nie stoi na przeszkodzie, aby określić

⁶¹³ Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 491/14, LEX nr 1803270; wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17, LEX nr 2463047.

⁶¹⁴ Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17, LEX nr 2703486.

⁶¹⁵ Wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., II OSK 2447/17, LEX nr 2727758; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2641/19, LEX nr 3031096.

⁶¹⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2013 r., II SA/Sz 902/13, LEX nr 1401785. Podobnie: Wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 1634/16, LEX nr 2520807; Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II OSK 1881/18, LEX nr 2740067; Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1693/19, LEX nr 3038283; Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Gd 634/19, LEX nr 3027512.

warunki zabudowy dla wyodrębnionej liniami rozgraniczającymi części działki, bez przesądzenia o konkretnym położeniu zabudowy⁶¹⁷.

Z zaprezentowanymi w powyższym akapicie poglądami nie zgodził się WSA w Łodzi orzekający w sprawie sygn. II SA/Łd 649/19⁶¹⁸. Zdaniem tego sądu niedopuszczalne jest wydanie decyzji wz dla terenu stanowiącego część działki ewidencyjnej, która nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, mimo wyodrębnienia tego terenu za pomocą linii i przedstawienia go na załączniku graficznym do decyzji o wz. Na potwierdzenie powyższego stanowiska sąd ten przywołał dominującą wykładnię pojęcia „terenu” funkcjonującą w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, stwierdzając, że „terenem” jest teren, którego dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, czyli obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek ewidencyjnych, na których planowana jest realizacja danej inwestycji⁶¹⁹. Pogląd ten został zaaprobowany w innych orzeczeniach⁶²⁰.

Jak orzekł WSA w Łodzi, powołujący się na wcześniejszy wyrok NSA, za przyjęciem tej linii orzeczniczej przemawia fakt, że ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem, jako całości, nie zaś jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana. Podkreślono również, że celem decyzji wz jest zasadniczo ustalenie, że na konkretnej działce wskazanej we wniosku jest możliwość realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia (z określonymi jego parametrami), nie określa się natomiast dokładnego położenia inwestycji na działce. W konsekwencji zatem, na tym etapie nie rozstrzyga się, która część działki przeznaczona będzie na cele nierolnicze lub leśne. W ocenie tego sądu, uzasadniać miało to z kolei wnioski, że zmiana przeznaczenia obejmuje cały obszar wyznaczony jako działka bądź działki geodezyjne, a nie wyłącznie powierzchnię faktycznie zajęta pod lokalizowaną w ten sposób inwestycję⁶²¹.

Podkreślić należy, iż w sytuacji, gdy na danej działce występują grunty o różnym statusie prawnym, tj. grunty rolne i leśne, przy czym w stosunku do gruntów rolnych

⁶¹⁷ Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II OSK 1881/18, LEX nr 2740067.

⁶¹⁸ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2019 r., II SA/Łd 649/19, LEX nr 2744609.

⁶¹⁹ Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2758/16, LEX nr 2629084.

⁶²⁰ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II OSK 1826/06, LEX nr 466373, wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1086/11, LEX nr 1068951, Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2363/12, LEX nr 1490535, Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16, LEX nr 2406634, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2019 r., II SA/Kr 584/19, LEX nr 2731355, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lipca 2018 r., II SA/Sz 685/18, LEX nr 2531098, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. IV SA/Po 265/17, LEX nr 2307356; wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. II OSK 1755/15, LEX 2316683, Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Gd 646/17, LEX nr 2417290, Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 935/17, LEX nr 2400095, Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SA/Po 265/17, LEX nr 2307356, Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 1769/16, LEX nr 2352636, Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2012/15, LEX nr 2316295.

⁶²¹ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2019 r., II SA/Łd 649/19, LEX nr 2744609. Zob. Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1442/16, LEX nr 2494133.

nie jest wymagana zgoda na zmianę przeznaczenia terenu, to niedopuszczalne jest wydanie decyzji wz dla inwestycji innej niż rolnicza lub leśna z uwagi na niespełnienie kryterium z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Zdaniem WSA w Warszawie, wprowadzony przez ustawodawcę rygoryzm polegający na ustaleniu zasady zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wyłącznie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyklucza możliwość wydania decyzji wz, w sytuacji gdy nawet na niewielkim fragmencie działki inwestycyjnej znajdują się grunty leśne⁶²².

Mając na uwadze powyższe rozważania, stwierdzić należy, że uznanie któregoś z kierunków orzecznich za dominujący jest sprawą sporną, co potwierdził WSA w Olsztynie w jednym z wyroków⁶²³. Żaden z argumentów podawanych w wykorzystanych wyrokach opartych za wykluczeniem określania terenu inwestycji na części działki geodezyjnej nie odparł tych obiekcji i nie dostrzegł, że ustawa o ochronie gruntów odwołuje się do gruntu rolnego jako użytku, a nie jako działki geodezyjnie wyodrębnionej, a przepisy geodezyjne wyraźnie wymagają wyodrębniania użytków wchodzących w skład danej działki.

6.3. Pojęcie gruntów rolnych i leśnych oraz zmiana ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne a obszary Natura 2000 w kontekście art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.

Mając na uwadze przepis z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. należy odnieść go do uregulowań ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Przy czym przepisy tej ustawy traktowane są jako przepisy odrębne, o których mowa w art. 61 ust 5 u.p.z.p. Celem przywołanej ustawy jest ochrona gruntów rolnych i leśnych przed zmianą ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz poprawa ich wartości użytkowej (art. 1 i 3 u.o.g.r.l.). W literaturze prawniczej stwierdzono, że ochronę tę można nazwać kompleksową, powiązaną z planowaniem przestrzennym, której celem jest ochrona ziemi, jako środka produkcji⁶²⁴. Dostrzegalne są także poglądy, że ochrona gruntów rolnych i leśnych dotyczy zarówno ochrony produktywności rolnictwa i ochrony podstawowego środka produkcyjnego, jakim są grunty rolne, jak również ochrona ta uwzględnia coraz więcej elementów środowiskowych⁶²⁵. Jak twierdzi M. A. Król reglamentacja korzystania z gruntu rolnego zawarta jest zarówno w prawie ochrony środowiska, jak i w ustawie o ochronie gruntów rolnych

⁶²² Wyrok WSA w Warszawie z 6 września 2017 r., IV SA/Wa 962/17, LEX nr 2400837.

⁶²³ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2021 r., II SA/OI 950/20, LEX nr 3121250.

⁶²⁴ T. Kurowska, *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich* [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013, s. 277 i n.

⁶²⁵ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, dostęp online: Legalis.

i leśnych, przy czym prawo ochrony środowiska wprowadza regulacje chroniące powierzchnię ziemi niezależnie od pełnionej funkcji, a ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych dotyczy ochrony powierzchni ziemi pełniącej funkcję produkcyjną w rolnictwie i leśnictwie)⁶²⁶. Jak twierdzą J. Bieluk oraz D. Łobos-Kotowska, ochrona gruntów rolnych i leśnych polega na zapobieganiu przeznaczaniu tychże gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, a także na zabezpieczeniu tych gruntów przed szkodliwym oddziaływaniem przedsięwzięć, dla których ustanawia się obszary ograniczonego użytkowania, tereny górnicze oraz w związku z podejmowaniem na gruntach rolnych i leśnych inwestycji infrastrukturalnych⁶²⁷. Takie ujęcie wskazuje na szerokie rozumienie celu regulacji ustawowej ochrony gruntów rolnych i leśnych, ale także ukazuje związek tej regulacji z prawem ochrony środowiska, ochroną przyrody.

Prawodawca w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawarł definicję pojęcie grunty rolne. W myśl art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l. gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:

- 1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne⁶²⁸;
- 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- 5) parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- 6) rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- 7) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;

⁶²⁶ M. A. Król, *Wpływ regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne 2005, t. LXXII, s. 103–128.

⁶²⁷ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów ... op. cit.*, dostęp online: Legalis.

⁶²⁸ Zastosowanie mają tu przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenie wykonawcze wydane na podstawie art. 26 ust. 2 tej ustawy. Zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm., dalej jako: „MRPiT”, grunty rolne dzielą się na użytki rolne (grunty orne (R), sady (S), łąki trwałe (Ł), pastwiska trwałe (Ps), grunty rolne zabudowane (Br), grunty pod stawami (Wsr), grunty pod rowami (W), grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych (Lzr)) i nieużytki (N).

- 8) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- 9) torfowisk i oczek wodnych;
- 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków (art. 2 ust. 3 u.o.g.r.l.). Powyższy katalog ma charakter zamknięty. Tylko grunty wskazane w tym przepisie można uznać za grunty rolne.

Natomiast pod pojęciem gruntów leśnych⁶²⁹, w rozumieniu art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l., rozumie się grunty:

- 1) określone jako lasy w przepisach o lasach;
- 2) zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;
- 3) pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Zgodnie z treścią przepisu zawartego w art. 2 u.o.g.r.l. – stosując kryterium przedmiotowe – w literaturze dokonano wyodrębnienia kategorii gruntów rolnych w sensie pozytywnym (art. 2 ust. 1 u.o.g.r.l.) i negatywnym (art. 2 ust. 3 u.o.g.r.l.) oraz kategorię gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 u.o.g.r.l.)⁶³⁰. W odniesieniu do gruntów leśnych, ustawodawca odsyła czytelnika do treści ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach. Lasem w rozumieniu przywołanej ustawy jest grunt:

- 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony:
 1. przeznaczony do produkcji leśnej lub
 2. stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo
 3. wpisany do rejestru zabytków;
- 2) 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Wyżej przytoczoną definicję lasu można rozpatrywać dwojako. Po pierwsze, lasem uznaje się grunt o zwartej powierzchni, co najmniej 0,10 ha pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) drzewami i krzewami oraz runem leśnym, który nie spełnia żadnego dodatkowego kryterium z art. 3 pkt 1 lit. a-c u.l.⁶³¹. Po drugie, za las uznaje się grunty

⁶²⁹ W myśl § 9 ust. 2 rozporządzenia MRPiT, grunty leśne dzielą się na lasy (Ls) oraz grunty zadrzewione i zakrzewione (Lz) oraz grunty pod rowami (W).

⁶³⁰ W. Radecki, *Ustawa o ochronie... op. cit.*, s. 46.

⁶³¹ Zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2017 r., II SA/Łd 632/17, LEX nr 2400121.

o powierzchni co najmniej 0,10 ha przejściowo pozbawionych roślinności leśnej, o ile spełnione zostaną kryteria z art. 3 pkt 1 lit. a-c u.l.

Jak już zostało wspomniane, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych odwołuje się nie do działek w znaczeniu geodezyjnym, lecz do wszystkich gruntów określonych w ewidencji. Tren inwestycji, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. może składać się z gruntów oznaczonych różnymi symbolami. Mając na uwadze przytoczone definicje gruntów rolnych i leśnych, należałoby poruszyć kwestię gruntów rolnych i leśnych stanowiących niezabudowane i niezagospodarowane użytki rolne i grunty przeznaczone do produkcji leśnej, bo przede wszystkim wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczą takich gruntów.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych zawiera definicję legalną pojęcia „przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne”. W myśl art. 4 pkt 6 u.o.g.r.l. przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. W literaturze stwierdzono, że definicja ta ma charakter informacyjny⁶³². Zdaniem W. Radeckiego, w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych chodzi o przeznaczanie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Ustawa ta nie reguluje przeznaczania gruntów rolnych na cele leśne, ani gruntów leśnych na cele rolne. Takie przeznaczenie jest przedmiotem ustawy o lasach oraz szczegółowych przepisów o zalesieniach⁶³³.

W myśl art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przeznaczenie gruntów rolnych (stanowiących użytki klas I-III) oraz leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody odpowiednio ministra do spraw rolnictwa bądź ministra do spraw środowiska (w odniesieniu do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa), lub marszałka województwa (w odniesieniu do pozostałych gruntów leśnych).

Od wyżej przedstawionej reguły prawodawca przewidział wyjątki. Przepis, o którym mowa w art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l., nie ma zastosowania do terenów, dla których nie sporządza się mpzp (art. 7 ust. 1a u.o.g.r.l.). Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze, poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, może być dokonane w decyzji wz tylko wówczas, gdy nie jest wymagana zgoda ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. Ustawodawca wskazał natomiast, że zwolnienie

⁶³² J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 37.

⁶³³ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2012, s. 83.

z konieczności uzyskania zgody na przeznaczenie nierolnicze użytków rolnych klas I-III, uzależnione jest od łącznego spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l., to jest:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami;
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶³⁴;
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wobec tak fundamentalnej zasady niedopuszczalne jest wydanie decyzji wz w sytuacji, gdy planowane zagospodarowanie terenu, gdy grunt wymaga zgody na zmianę przeznaczenia (bo spełnia kryteria z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. i nie zachodzą okoliczności z ust. 1a i 2a u.o.g.r.l.). W związku z tym, gdyby wydana została decyzja wz, to naruszałaby ona przepisy art. 61 ust. 1 pkt 4 i ust. 5 u.p.z.p. Prawodawca wskazał, że w myśl art. 6 ust. 1 u.o.g.r.l., że na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczyć przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Grunt sklasyfikowany jako nieużytek nie jest wymieniany w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. jako wymagający zgody w przypadku przeznaczenia go na cele nierolnicze i nieleśne. Oznacza to, że warunek z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. będzie spełniony, gdy całość albo część działki wskazanej we wniosku o ustalenie warunków zabudowy, na której to ma być zrealizowana planowana inwestycja, będzie składała się z gruntów niewymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Analiza art. 7 u.o.g.r.l. prowadzi również do wniosku, że możliwe jest wydanie decyzji wz na gruntach rolnych i leśnych, bez zmiany ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, o ile planowana inwestycja jest zgodna z rolnym lub leśnym przeznaczeniem terenu, np. dotyczy inwestycji w zakresie budowy urządzeń produkcji rolniczej bądź leśnej. Wobec tego należy podzielić pogląd wyrażony w literaturze, iż art. 7 u.o.g.r.l. nie można interpretować jako zakazu wydawania decyzji pozytywnych dla terenów rolnych i leśnych. Dalej wyjaśniono, że byłoby to nieuzasadnionym ograniczeniem inwestorów i właścicieli, jak rów-

⁶³⁴ t.j. Dz. U. z 2021 poz. 1376 ze zm., dalej jako: „u.d.p.”.

niez sprzeczne z celem, dla którego go ustanowiono, tj. prawna ochrona gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, a nie zaś blokowanie inwestycji służących rolnictwu lub leśnemu wykorzystaniu tych gruntów⁶³⁵.

Zwrócić uwagę należy na użyte przez prawodawcę sformułowania. W art. 7 u.o.g.r.l. mowa jest o „przeznaczaniu” gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, a nie o „zmianie przeznaczenia”. Z kolei z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że ustalenie „przeznaczenia” terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w przypadku braku mpzp i inwestycji innych niż inwestycje celu publicznego, jest mowa nie o przeznaczeniu terenu, lecz o określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, co następuje w drodze decyzji wz. Zatem decyzja wz nie zmienia przeznaczenia danego gruntu, lecz określa jego sposób zagospodarowania i warunki zabudowy.

A. Zieliński twierdził, że ochrona gruntów rolnych i leśnych nie może sprowadzać się do restrykcyjnych ograniczeń, ani dominować nad funkcją porządkującą przestrzeń inwestycyjną⁶³⁶. Istotne jest, że decyzja wz nie może zmieniać przeznaczenia gruntu, a jej podstawowym celem jest wskazanie czy na określonym terenie dopuszczalna jest inwestycja. Przy czym kluczowe jest tu również uwzględnienie aktualnego przeznaczenia terenu, na którym ma być realizowana inwestycja. Potwierdzone zostało to w literaturze⁶³⁷.

Z art. 7 u.o.g.r.l. wynika, że jeżeli zgoda na zmianę przeznaczenia nie jest wymagana, to przeznaczenie gruntów rolnych (ale już nieleśnych, co do których zgoda wymagana jest zawsze) na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić, poza mpzp, tj. w decyzji wz. Jak trafnie wskazał D. R. Kijowski, zakładając że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, o której mowa w art. 7 u.o.r.l. nie jest wymagana i żaden inny przepis nie zakazuje zabudowy i zagospodarowania gruntów nie wymagających takiej zgody na cele nierolnicze (i nieleśne), wydanie decyzji odmownej jest niedopuszczalne⁶³⁸.

W orzecznictwie odnaleźć można twierdzenie, że możliwe jest uzyskanie decyzji wz dla inwestycji na gruncie leśnym polegającej na budowie leśniczówki wykorzystywanej na cele gospodarki leśnej. W ocenie WSA w Poznaniu, w takiej sytuacji organy powinny rozważyć, czy budowa planowanego budynku w istocie doprowadziłaby do zmiany przeznaczenia

⁶³⁵ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie... op. cit.*, s. 538.

⁶³⁶ A. Zieliński, *Orzecznictwo sądownoadministracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6, s. 497.

⁶³⁷ A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Plucińska-Filipowicz (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2018, s. 688.

⁶³⁸ D. R. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „CASUS” 2005, nr 3, s. 11

gruntu leśnego na cele nieleśne. Dopiero więc stwierdzenie, że planowana inwestycja nie będzie wykorzystywana wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 1 u.l., a grunt objęty wnioskiem nie został objęty zgodą wyrażoną w planie miejscowym na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne uprawniałoby do konstatacji, że w sprawie nie został spełniony warunek zawarty w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Przepis ten nie może być bowiem interpretowany jako zakaz wydawania decyzji pozytywnych dla terenów rolnych czy leśnych, lecz należy go interpretować jako normę, której celem pozostaje przede wszystkim ochrona gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą przeznaczenia, a nie blokowanie inwestycji⁶³⁹.

W literaturze stwierdzono, że biorąc pod uwagę grunty rolne niedopuszczalne jest generalne rozumienie zakazu wydawania decyzji wz. Każda sprawa powinna być rozpatrywana w sposób indywidualny, uwzględniając zarówno przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również regulacje prawne zawarte w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁴⁰. Twierdzenie te przemawia za poprawnością przyjętego w rozprawie założenia o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięć, jak i obszaru, na którym ma być ono realizowane.

Warto również wspomnieć, iż ustalenie warunków zabudowy nie może być dokonane w oparciu o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w odniesieniu do planów jeszcze nieuchwalonych albo uchwalonych, które utraciły moc prawną w innych okolicznościach niż omawiane. Byłoby to sprzeczne z art. 7 ust. 1 u.o.g.r.l. oraz art. 61 ust. 5 u.p.z.p.

W kontekście definicji lasu i zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne problem stanowi interpretacja pojęcia „przeznaczony do produkcji leśnej”. Prawodawca w żadnym z obowiązujących aktów prawnych nie zdefiniował tego pojęcia, wobec czego trudno jest ustalić co jest podstawą takiego przeznaczenia.

W orzecznictwie odnaleźć można pogląd, że nie wyklucza się zaliczenia do lasów również takich gruntów, o których mowa w art. 3 pkt 1 u.l., dla których inwentaryzacja stanu lasów nie została jeszcze wykonana i decyzja określająca zadania z zakresu gospodarki leśnej nie została jeszcze wydana. Również brak uproszczonego planu urządzenia lasu dla danego terenu – w ocenie tego sądu – nie powoduje, że objęte nim grunty nie mają charakteru gruntów

⁶³⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Po 279/19, LEX nr 2752147.

⁶⁴⁰ D. J. Łobos-Kotowska, *Planowanie inwestycji z udziałem środków EFRROW na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14, s. 63-74.

leśnych⁶⁴¹. Zaprezentowane ujęcie świadczy o szerokim rozumieniu definicji lasu. Przeznaczenie danego gruntu jako leśnego – w tym przypadku – opiera się na kryterium przyrodniczym, tj. istnienie roślinności leśnej. Zwrócić należy uwagę, że ocena tego sądu jest szersza niż relacja ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o lasach. Artykuł 20 ust. 3a ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne stanowi, że ewidencję gruntów i budynków, w części dotyczącej lasów, prowadzi się z uwzględnieniem przepisów o lasach. Z kolei art. 20 ust. 2 u.l. zawiera wymóg, aby w ewidencji gruntów uwzględniać ustalenia planów urządzenia lasu i uproszczonych planów urządzenia lasu dotyczące granic i powierzchni lasów. Obowiązek uwzględniania planów urządzenia lasu dotyczących granic i powierzchni lasów oznacza wyłącznie, że nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian w ewidencji gruntów i budynków w zakresie terenów leśnych wbrew planom urządzania lasów. Z powyższych dwóch artykułów bezspornie wynika tyle, że w przypadku gdy zostały przyjęte plany urządzenia lasu i uproszczone plany urządzenia lasu, to organ ewidencyjny związany jest tymi planami, ale tylko w części dotyczącej granic i powierzchni lasów. Wobec powyższego o tym, czy o danym gruncie można mówić, że jest gruntem leśnym po pierwsze należy ustalić dane z ewidencji gruntów. Ten wpis do ewidencji gruntów determinuje, co do zasady, czy dany grunt można nazwać gruntem leśnym. Następnie w razie wątpliwości można posłużyć się definicją lasu, o której mowa w art. 3 u.l. Stanowisko takie potwierdza doktryna i orzecznictwo⁶⁴².

W odniesieniu do analizowanej problematyki zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne wypowiedział się W. Radecki. Zdaniem tego Autora, momentem zmiany statusu lasu w znaczeniu przyrodniczym na las w znaczeniu prawnym jest moment zmiany jego przeznaczenia do produkcji leśnej, co nastąpić może w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bądź decyzją wz⁶⁴³. Doprecyzować należy, iż mając na względzie art. 4 u.p.z.p., grunt może być przeznaczony do produkcji leśnej, co do zasady, tylko miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli dany teren nie jest takim planem objęty – decyzją wz. Dopiero potem jest miejsce na plan urządzenia lasu (lub uproszczony plan urządzenia lasu) lub decyzję wyznaczającą zadania z zakresu gospodarki leśnej i na samym

⁶⁴¹ Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1092/18, LEX nr 2799482.

⁶⁴² Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2011 r. sygn. akt I SA/Wa 1745/10, LEX nr 1127355. Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348.

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., IV SA/Po 946/17, LEX nr 2436412. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 1357/19, LEX nr 3078939. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Po 355/20, LEX nr 3156524.

⁶⁴³ W. Radecki, *Paragraf i Środowisko. Prawna definicja gruntu leśnego i lasu*, „Aura” 2011, nr 5, s. 36. Las w znaczeniu prawnym oznacza, że grunt jest pokryty roślinnością leśną (kryterium przyrodnicze), ma powierzchnię co najmniej 0,1 ha (kryterium przestrzenne), oraz jest przeznaczony do produkcji leśnej albo stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków. Kryteria te muszą być spełnione łącznie.

końcu na zmianę w ewidencji gruntów. W sytuacji, gdy organ otrzyma wniosek o ustalenie warunków zabudowy na działce będącej gruntem leśnym, winien ocenić spełnienie wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. o zgodzie na przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne, mając na uwadze ochronę tego gruntu, o której mowa w art. 7 u.o.g.r.l. Dopóki nie zostanie wydana zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu, nie jest możliwe ustalenie na tym terenie warunków zabudowy, ani wyłączenie gruntu leśnego z uproszczonego planu urządzania lasu⁶⁴⁴. Mając na względzie powyższe rozważania, na potrzeby tej rozprawy przyjąć należy, że pojęcie lasu należy rozumieć w sensie prawnym, a las w znaczeniu przyrodniczym nie zawsze będzie lasem w znaczeniu prawnym.

Rozważyć należy sytuację, gdy grunt zaliczany jest do użytków leśnych, lecz nie jest lasem w rozumieniu art. 3 u.l. Dotyczy to takich gruntów leśnych, których zwarta powierzchnia jest mniejsza niż 0,1 ha. Wówczas można zmienić sposób zagospodarowania tego terenu decyzją wz, o ile teren ten nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia, bo nie jest gruntem leśnym w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W takiej sytuacji wymóg z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. będzie spełniony.

Nadmienić należy, że postępowanie w sprawie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest odrębnym postępowaniem administracyjnym, zmierzającym do wydania decyzji. W postępowaniu tym zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne jest wstępnym krokiem do zrealizowania danego przedsięwzięcia na tych gruntach. Niedopuszczalne jest realizowanie inwestycji z pominięciem procedury uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów, czy tym bardziej wymogów określonych przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co potwierdzono w orzecznictwie⁶⁴⁵.

W literaturze zwrócono uwagę również na problem prawny między zmianą przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne a prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. W. Radecki twierdzi, że zmiana przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne w formie decyzji jest zmianą sposobu wykorzystania terenu, czyli przedsięwzięciem w rozumieniu ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁴⁶. Wobec takiej zmiany należy rozpatrzyć jej ewentualny wpływ

⁶⁴⁴ Wyrok WSA w Łodzi z 17 października 2017 r., II SA/Łd 632/17, LEX nr 2400121.

⁶⁴⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2019 r., II SA/Po 295/19, LEX nr 2742458.

⁶⁴⁶ W. Radecki, *Ustawa o ochronie gruntów... op. cit.*, s. 103.

na obszary objęte prawną formą ochrony przyrody Natura 2000. Zdaniem W. Radeckiego, w takiej sytuacji powinna być przeprowadzona ocena oddziaływania na obszar Natura 2000. Moment jej przeprowadzenia powinien być jak najwcześniejszy, tj. już w stadium zmiany przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne⁶⁴⁷. Wówczas procedura oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 winna być przeprowadzona zgodnie z przepisami rozdziału V u.o.o.ś. Organ, do którego wpłynęły wnioski o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne ma obowiązek ocenić czy taka zmiana przeznaczenia może potencjalnie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000. Jeśli w ocenie organu brak jest takiego oddziaływania, wówczas powinien wydać decyzję o zmianie przeznaczenia gruntu. Natomiast w sytuacji, gdy zmiana taka może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000, wówczas wydaje postanowienie nakazujące wnioskodawcy przedstawienie właściwemu regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska dokumentów wskazanych w art. 96 ust. 3 u.o.o.ś. W momencie przekazania wspomnianej dokumentacji organem oceniającym staje się regionalny dyrektor ochrony środowiska. Na mocy art. 97 u.o.o.ś. regionalny dyrektor ochrony środowiska wydaje postanowienie, w którym stwierdzić może:

- 1) brak konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (na postanowienie nie służy zażalenie), albo
- 2) nałożenie obowiązku przedłożenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 (na postanowienie przysługuje zażalenie).

W pierwszym przypadku sprawa wraca do organu wyrażającego zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu, wówczas postępowanie jest kontynuowane. Z kolei w drugim przypadku, jeśli postanowienie stanie się ostateczne, regionalny dyrektor ochrony środowiska przeprowadza ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Procedurę tę kończy postanowienie o uzgodnieniu warunków realizacji przedsięwzięcia w zakresie oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 98 u.o.o.ś.). Postanowieniem tym organ może uzgodnić warunki realizacji przedsięwzięcia w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeśli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie nie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar. Po drugie, gdy z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar i jednocześnie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p. Postanowie-

⁶⁴⁷ Ibidem.

nie może mieć również charakter negatywny, tj. organ odmówi uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia, jeśli z oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 wynika, że przedsięwzięcie może znacząco negatywnie oddziaływać na ten obszar i nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p.⁶⁴⁸

Odnosząc się do przedstawionych poglądów i wskazanej regulacji prawnej, taka ocena W. Radeckiego może rodzić wątpliwości, jeżeli odczytywać ją dosłownie (jako dotyczącą podejmowania decyzji w sprawie zmiany przeznaczenie gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne). Oceny oddziaływania na środowisko przeprowadza się jedynie wówczas, gdy zachodzą sytuacje określone w art. 59 u.o.o.ś. Przepis ust. 1 tego artykułu nie może mieć zastosowania, bo w rozporządzeniu określającym oddziałujące znacząco zawsze i potencjalnie na środowisko nie wymieniono zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Zastosowanie mógłby znaleźć ust. 2, ale tylko wówczas, jeżeli: obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000 został stwierdzony na podstawie art. 97 ust. 1 u.o.o.ś (pod warunkiem, że przepis art. 59 ust. 2 pkt 2 u.o.o.ś. byłby uznany za działający samodzielnie (tzn. w przypadku innych przedsięwzięć niż znacząco oddziałujące na obszar Natura 2000, a nie będące bezpośrednio związane z ochroną tego obszaru lub nie wynika z tej ochrony). Problem w tym, że aby zastosować art. 97 u.o.o.ś. musimy mieć do czynienia z decyzjami wskazanymi w art. 72 ust. 1 lub w art. 96 ust. 2 u.o.o.ś. Natomiast w wykazach zamieszczonych w tych przepisach nie ma decyzji o zmianie przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na cele nierolnicze i nieleśne. Pogląd W. Radeckiego byłby poprawny tylko wówczas, gdyby jako decyzję o zmianie przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego na te cele potraktować decyzję o warunkach zabudowy. Przeciwno temu przemawia jednak art. 4 u.p.z.p., wyraźnie rozróżniający zmianę przeznaczenia terenu (ust. 1 i 1a) od określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu (ust. 2).

W analizowanych w tym podrozdziale przepisach prawnych ustawodawca nie zawarł wprost szczególnych regulacji odnoszących się do obszarów Natura 2000, co nie oznacza że nie należy pomijać znaczenia tych obszarów przy uwzględnianiu spełnienia wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Mając na uwadze tę przesłankę i obszary Natura 2000 dochodzi tu do styku kilku reżimów prawnych, tj. po pierwsze, ustanowionego dla obszarów Natura 2000, po drugie, przewidzianego ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych

⁶⁴⁸ Postanowienia kończące procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 mają charakter wiążący na mocy art. 100 u.o.o.ś. Oznacza to, że organ właściwy do wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu jest zobowiązany do odmowy wyrażenia zgody, jeśli regionalny dyrektor ochrony środowiska odmówił uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia polegającego na zmianie przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

oraz po trzecie, reżimu wynikającego z ustawy o lasach. Niewykluczone, że w przepisach dotyczących obszarów Natura 2000 – będących przepisami odrębnymi w myśl art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. – mogą być zawarte szczególne zakazy związane z ochroną gruntów objętych tą formą ochrony przyrody. Nie można także wykluczyć, iż poprzez przeznaczenie położonych w granicach obszarów Natura 2000 gruntów rolnych i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne, nastąpi utrata cennej przyrodniczo powierzchni obszarów Natura 2000 celem planowanej zabudowy lub zmiany zagospodarowania terenu na podstawie decyzji wz.

6.4. Objęcie terenu zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych, które utraciły moc obowiązującą na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p.

Elementem treści przepisu prawnego zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. jest zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, uzyskana przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ust. 1 u.z.p. Z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. wynika, że możliwe jest wydanie pozytywnej decyzji wz dla obszaru wymagającego zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o ile jest on objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu planów miejscowych obowiązujących przed 1 stycznia 1995 r. Na mocy art. 67 ust. 1 w zw. z art. 75 u.z.p., co do zasady, miejscowe plany utraciły moc po upływie 8 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. od dnia 1 stycznia 1995 r.), chyba, że wcześniej uchwalono nowy plan – zob. art. 87 ust. 3 u.p.z.p. Do spełnienia wymogu z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie ma znaczenia czy plan miejscowy stracił moc obowiązywania na początku, w trakcie bądź na koniec roku 2003.

Część druga analizowanego art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. uzależnia wydanie warunków zabudowy – dla gruntów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc (tzw. „stare plany”) – nie od przeznaczenia tych gruntów w owych planach, lecz od istnienia wyrażonej przez właściwy organ zgody na „odleśnienie” lub „odrolnienie”. Taka zgoda była wymagana również w przepisie art. 7 ust. 2 poprzednio obowiązującej (do 24 marca 1995 r.) ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶⁴⁹.

⁶⁴⁹ Dz. U. Nr 11 poz. 79 ze zm.

Zdaniem NSA dopuszczalne jest powoływanie się na ten przepis również przez inwestora, którego nieruchomości nie została przeznaczona na cel nierolniczy lub nieleśny w mpzp, mimo istnienia zgody na zmianę przeznaczenia gruntu wyrażonej przez właściwy organ. Na tle analizowanych przepisów pojawił się problem zauważony przez NSA, że nie można wykluczyć sytuacji, gdy w toku procedury planistycznej rada gminy odstąpiła od zamiaru przeznaczenia na cele nierolnicze lub nieleśne określonych gruntów, co do których została już wydana przez właściwy organ stosowna zgoda⁶⁵⁰.

W literaturze wyrażono pogląd, iż istotnym jest, aby teren objęty tym konkretnym planem uzyskał przeznaczenie na cele inne niż rolne bądź leśne. Zgoda wydana przez właściwy organ, zgodnie z regulacją ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Decyzja o zmianie przeznaczenia gruntu jest aktem samoistnym, stanowiącym konieczną podstawę do umieszczenia odpowiednich ustaleń w planie. Twierdzi się także, iż skuteczność zgód została przedłużona na czas, gdy plan ten stracił swą moc, dlatego nie dopuszczalne jest rozważanie statusu prawnego obszaru objętego zgodą odpowiedniego organu, w oderwaniu od celu, na którym nastąpiła zmiana przeznaczenia⁶⁵¹. Gdyby cel przeznaczenia gruntu wynikający ze „starego” planu był zbieżny z celem planowanej inwestycji oraz gdyby były spełnione warunki z art. 7 u.o.g.r.l. to można mówić o spełnieniu przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., co potwierdza orzecznictwo⁶⁵².

Odrębne zdanie do analizowanej Uchwały 7- sędziów przedstawił sędzia NSA Jerzy Bujko. Zdaniem tego Autora, istotne wątpliwości powstają jednak przy ocenie sytuacji, gdy grunt należy wprowadzić do kategorii, w której na zmianę przeznaczenia wymagana jest odpowiednia zgoda właściwego organu, zgoda ta została już wydana w toku procedury planistycznej, lecz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie został jeszcze uchwalony. Wykładnia przepisów mających zastosowanie w sprawie prowadzi do wniosku, iż w takiej sytuacji zachodzi również przesłanka z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., to znaczy, że teren nie wymaga już zgody na zmianę przeznaczenia gruntów. Obowiązek uzyskania tej zgody bowiem jest oceniany na datę wydania decyzji wz i nie sposób uznać, iż teren, co do którego odpowiedni organ wyraził już zgodę na zmianę jego przeznaczenia, w dalszym ciągu wymaga takiej zgody. Za przyjęciem takiej wykładni omawianego przepisu przemawiają przede wszystkim konstytucyjne zasady równości obywateli oraz równej dla wszystkich ochrony prawa własności (art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji RP). Autor ten dalej wyjaśnia,

⁶⁵⁰ Uchwała 7- sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, LEX nr 621577.

⁶⁵¹ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie... op. cit.*, s. 539.

⁶⁵² Zob. Wyrok NSA z 20 października 2017 r., II OSK 261/16, LEX nr 2404341; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 468/19, LEX nr 2689556.

że uzależnienie swobodnej zabudowy własnej nieruchomości od istnienia aktów władzy publicznej stanowi ograniczenie prawa własności, które powinno wynikać wprost z przepisów ustawy (art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 3 Konstytucji RP). Podobnie, w zakresie ograniczenia prawa własności, o którym mowa w art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP, orzeczono w omawianej uchwale 7- sędziów. W ocenie J. Bujko, warunek, by decyzja o zgodzie na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych była „skonsumowana” przez zmieniające ich przeznaczenie unormowania „starego” planu miejscowego, nie wynika wcale z przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., lecz został wyprowadzony w wyniku rozszerzającej wykładni tego przepisu, ingerującej w prawa właścicieli niezgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP⁶⁵³. Potwierdzenie poglądu J. Bujko można odnaleźć w orzecznictwie. W ocenie WSA w Krakowie istotne jest, że jeśli została uzyskana zgoda właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, powodowałoby to, że organ wykonawczy gminy nie ma obowiązku ponownie o taką zgodę występować. Innymi słowy nie można skutków administracyjnego legalnego przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne upatrywać w planach już nieobowiązujących, ale właśnie w decyzjach, które pomimo, że plan już nie obowiązuje, nie utraciły swojego bytu prawnego⁶⁵⁴.

W literaturze prezentowany jest również pogląd, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. nie dotyczy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc obowiązującą w innym trybie niż z mocy art. 67 u.z.p.⁶⁵⁵. Doprecyzować należy, że do innych planów nie ma zastosowania ta część wskazanego przepisu, w której mowa jest o objęciu zgodą uzyskaną przy sporządzaniu tych „starych” planów.

W literaturze stwierdzono, że zamiarem ustawodawcy było złagodzenie skutków utraty mocy przez te plany, przy jednoczesnym zwolnieniu organów jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku powtarzania procedury odrolnienia, a nie zaś odstąpienie od ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz wprowadzenie automatycznie dowolności zmiany ich przeznaczenia. Można zatem ustalić warunki zabudowy dla terenu rolnego lub leśnego, dla inwestycji niezgodnej z takim przeznaczeniem, pod warunkiem, że inwestycja ta będzie mieścić się w zakresie celu, dla którego nastąpiło odrolnienie w starym planie. Zastosowanie ma tu wykładnia celowościowa przepisu zawartego w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Dalej stwierdzono że skoro przepis ustawy „przedłuża” skuteczność prawną aktów niesamoistnych – zgód, będących uzgodnieniami dokonywanymi w trakcie procedury planistycznej, to może także „przedłużyć” sku-

⁶⁵³ Zdanie odrębne do uchwały 7- sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, LEX nr 621577.

⁶⁵⁴ Wyrok WSA w Krakowie z 12 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1395/17, LEX nr 2418436.

⁶⁵⁵ Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 509-510.

teczność prawną celu zmiany przeznaczenia gruntu rolnego lub leśnego, określonego w nieobowiązującym już planie miejscowym⁶⁵⁶. Teza, że w przepisie tym chodziło ustawodawcy o zwolnienie organów jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku powtarzania procedury odrolnienia, jest mocno wątpliwa. Gdyby tak było, dokonano by stosownych zmian w art. 7 u.o.g.r.l. lub dodano stosowne zastrzeżenie w art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. w żadnym stopniu nie odnosi się do procedury uchwalania planów miejscowych.

M. Karpiuk także podziela zdanie wyrażone w omawianej uchwale jednocześnie stwierdzając, że regulacja ochrony gruntów rolnych i leśnych przed zmianą ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne godzi w prawo własności dlatego też niepoprawne jest stosowanie wykładni rozszerzającej do wyżej przywołanego przepisu. Autor ten podkreśla słuszność ochrony gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza w kontekście pozytywnego oddziaływania na środowisko, przy czym podkreśla, że ingerencja ustawodawcy w sferę praw jednostki musi być wyważona, proporcjonalna do interesu chronionego kosztem swobodnego władania nieruchomością (rolną lub leśną)⁶⁵⁷.

W literaturze prawniczej trafnie podkreślono, że tryb postępowania i rodzaj decyzji wz jest determinowany przez rodzaj inwestycji a nie grunt, na jakim jest ona planowana, czy tym bardziej przez osobę inwestora⁶⁵⁸.

Mając na uwadze zaprezentowane poglądy, wątpliwości może budzić zwrot o przedłużeniu zgód. Wskazać należy, że ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązuje od 1995 r. Wobec tego pojawia się pytanie, co w sytuacji, gdy właściwy organ wyraził zgodę na podstawie art. 7 u.o.g.r.l., a plan miejscowy zmieniający przeznaczenie gruntu utracił moc, to z czego miałyby wynikać, że uchwalając kolejny plan dla tego samego obszaru gmina musi uzyskać kolejną zgodę? Wydaje się, że zastosowanie może tu mieć art. 16 § 1 k.p.a., z którego wynika trwałość decyzji ostatecznych, do których należy zaliczyć decyzje o zmianie przeznaczenia wydane na podstawie art. 7 u.o.g.r.l. Prowadzi to do wniosku, że taka zgoda będzie obowiązywała nawet jeśli plan zostanie uchylony. Oznaczałoby to, że skoro już wydano zgodę na zmianę przeznaczenia danego terenu i ona obowiązuje, to teren nie wymaga uzyskania ko-

⁶⁵⁶ Z. Niewiadomski, *Planowanie i zagospodarowanie... op. cit.*, s. 539- 540.

⁶⁵⁷ M. Karpiuk, *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2013, nr 20, s. 71-72.

⁶⁵⁸ J. Bieluk, D. Łobos-Kotowska, *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 57.

lejnej zgody. Jednak sama decyzja o zgodzie na zmianę przeznaczenia terenu nie jest wystarczająca do wydania decyzji wz, gdyż konieczne jest uwzględnienie art. 7 u.o.g.r.l. oraz art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

6.5. Decyzja o warunkach zabudowy a przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne oraz wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej

Dalsze rozważania dotyczą relacji decyzji wz w związku z przeznaczaniem gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz wyłączeniem z produkcji rolnej lub leśnej. Po dokonaniu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne możliwe jest uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji użytków rolnych i gruntów leśnych. Związek decyzji wz z wyłączeniem z produkcji rolnej lub leśnej istnieje, tj. konieczność zezwolenia na wyłączenie bywa mylona z istnieniem podstawy do odmowy ustalenia wz w drodze decyzji, co jest niepoprawnym rozumieniem. Konieczność uprzedniego zezwolenia na wyłączenie z produkcji rolnej lub leśnej jest traktowana także jako jeden z warunków, jakie należy zamieścić w decyzji wz (art. 59 ust. 1 u.p.z.p.).

W literaturze wyrażono pogląd, że z prawnego punktu widzenia zgoda na zmianę przeznaczenia danego gruntu na cele nierolnicze i nieleśne jest czymś innym (odrębnym), niż decyzja o wyłączeniu z produkcji rolniczej lub leśnej⁶⁵⁹. Zmiana przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne dokonana w trybie art. 7 u.o.g.r.l. nie oznacza faktycznego wyłączenia z gruntów leśnych. Wyłączenie gruntów leśnych przeznaczonych na cele nierolnicze i nieleśne może nastąpić dopiero po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie (art. 11 u.o.g.r.l.). Wydanie decyzji, o której mowa w art. 11 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę albo dokonaniem zgłoszenia budowy lub wykonania robót budowlanych, o których mowa w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (art. 11 ust. 4 u.o.g.r.l.). Oznacza to, że na moment wydawania decyzji wz inwestor nie musi legitymować się decyzją o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej, a organ administracji właściwy do wydania decyzji wz nie może uzależniać jej wydania od przedstawienia decyzji o wyłączeniu.

W kwestii ochrony gruntów rolnych stanowisko zajął także S. Prutis. Autor ten stwierdził, że sporządzenie planu miejscowego jest niezbędne dla legalnej zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Oznacza to, że, zdaniem tego Autora, brak mpzp jest najlepszym sposobem ochrony gruntów rolnych. W takiej sytuacji, to nie plan miejscowy,

⁶⁵⁹ J. W. Kopyra, *Odrolnienie gruntów: błędna interpretacja przepisów*, „Rzeczpospolita” PCD 2010, nr 9, s. 28.

lecz brak planu miejscowego i postanowienia przepisu art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. stanowią barierę przed zmniejszaniem zasobów gruntów rolnych najwyższych klas bonitacyjnych⁶⁶⁰. Można mieć wątpliwości o racji tego poglądu. Grunty rolne klas IV-VI dadzą się ochronić jedynie poprzez plan miejscowy, ale grunty klas wyższych – czy faktycznie mocniej się bronią, gdy planu nie ma? Tak, jeżeli w planie przeznaczono je na cele nierolnicze (rolne są nadal, ale do czasu wyłączenia). Jeżeli plan wyznacza im przeznaczenie rolne, ochrona jest większa, bo wyłączyć ich z produkcji legalnie, co do zasady, nie wolno.

Analizując przepisy prawne w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji warto również wspomnieć o obowiązku uiszczenia opłaty jednorazowej oraz opłat rocznych, zaś w przypadku gruntów leśnych dodatkowo odszkodowania za ewentualny przedwczesny wyręb drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji (art. 12 ust. 1 u.o.g.r.l.). Ustawodawca przewidział sankcje za naruszenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych w związku z procedurą wyłączenia gruntów z produkcji. Odpowiedzialność ponosi sprawca wyłączenia i nałożony zostaje na niego obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości dwukrotnej należności (art. 28 ust. 1 u.o.g.r.l.).

Rozważyć należy także kwestie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych bądź leśnych na cele nierolnicze i nieleśne z punktu widzenia tego, czy tę zgodę można traktować jako uzgodnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p.

Organ wydający decyzję wz w odniesieniu do gruntów rolnych – wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu przepisów o gospodarce nieruchomościami – na których planowane jest konkretne przedsięwzięcie, zanim wyda rozstrzygnięcie winien dokonać procedury uzgodnienia z organami właściwymi w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych (art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p.). NSA w jednym z wyroków orzekł, że organ uzgadniający, wyrażając wiążące w sprawie stanowisko, nie może tracić z pola widzenia przedmiotu i celu uzgodnienia, który z jednej strony wyznaczają przepisy kompetencyjne, z drugiej zaś przepisy prawa mające zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem wniosku inwestora, a także posiadana wiedza urzędowa. Dalej sąd ten wyjaśnił, że dokonywana przez odpowiedni organ w ramach uzgodnienia ocena stanu faktycznego, wynikającego z ustaleń sprawy głównej, nie opiera się jedynie na przepisach prawa, lecz również na stanie wiedzy zawartej np. w prowadzonych ewidencjach i innej dokumentacji, którą dysponuje organ w ramach przyznanych mu kompetencji⁶⁶¹. Zdaniem WSA w Gdańsku ustalenie, czy wymagana

⁶⁶⁰ S. Prutis, *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10, s. 28-42.

⁶⁶¹ Wyrok NSA z 6 lutego 2009 r., II OSK 113/08, LEX nr 518803.

jest zgoda ministra na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne stanowi przedmiot uzgodnienia z właściwym organem. Powyższe uzgodnienie dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., a organ uzgadniający działa opierając się na przepisach normujących przedmiotowy zakres uzgodnienia. Organ uzgadniający dokonuje oceny z punktu widzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulującego daną kwestię. Uzgodnienie jest formą wiążącego wpływu jednego organu na drugi, przez uzależnienie możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający⁶⁶². Uzgadnianie ma służyć zapewnieniu zgodności warunków zabudowy z prawem (z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.). Oznacza to, że organ uzgadniający odmawiając uzgodnienia warunków zabudowy powinien wskazać podstawę prawną do podjęcia takiego rozstrzygnięcia.

Nieprawidłowe jest utożsamianie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., z uzgodnieniem projektu decyzji o warunkach zabudowy, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. Decyzje te są różnymi, wydawanymi przez różne organy administracji publicznej, w oparciu o inne podstawy prawne. Co innego jest też przedmiotem rozstrzygania – zgoda z art. 7 u.o.g.r.l. rozstrzyga o dopuszczalności uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, w którym grunt rolny lub leśny zostanie przeznaczony na inny cel, a uzgodnienie przez starostę lub marszałka decyzji wz służy rozstrzygnięciu, czy dany grunt rolny lub leśny może zostać wykorzystany na cele wskazane przez inwestora. Jak zamiar jest „rolny” lub „leśny”, a to wcale nie zawsze jest oczywiste, oraz gdy ma być realizowany na gruntach nie wymagających zgody (np. bo dany użytek leśny nie jest lasem w rozumieniu ustawy o lasach), to należy decyzję uzgodnić. Natomiast, gdy realizacja zamiaru byłaby niezgodna z przepisami o ochronie tych gruntów – odmówić uzgodnienia. Takie stanowisko poparł również WSA w Kielcach⁶⁶³.

Analizując orzecznictwo sądownoadministracyjne zauważam, że brak jest generalnej zasady, z której wynikałby bezwzględny zakaz wydania decyzji wz dla inwestycji na terenie o przeznaczeniu rolnym. Podkreślenia wymaga fakt, że zachowany musi być warunek braku kolizji z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W razie braku planu miejscowego, właściciel może dążyć do zmiany sposobu zagospodarowania, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawne dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych. Nie ma znaczenia argument, że grunty klas bonitacyjnych innych niż I-III, nie podlegają ochronie wynikającej z przepisu z art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. W świetle przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, mającej zastosowanie do wszystkich tego rodzaju gruntów, ochrona gruntów rolnych polega

⁶⁶² Wyrok WSA w Gdańsku z 31 stycznia 2018 r., II SA/Gd 739/17, LEX nr 2447588.

⁶⁶³ Wyrok WSA w Kielcach z 22 czerwca 2016 r., II SA/Ke 120/16, LEX nr 2067777.

na ograniczeniu ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 3 ust. 1 u.o.g.r.l.), a organem stojącym na straży tej ochrony jest starosta, wykonujący w tym zakresie zadania z zakresu administracji rządowej (art. 5 ust. 1 u.o.g.r.l.). Oznacza to, że wobec wszystkich gruntów wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, wymagane jest uzgodnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. Mając na względzie przepisy z art. 50 ust. 3, art. 56 i 61 ust. 1 u.p.z.p., nie można mówić tu o uznaniu organów uzgadniających. Z przepisów tych wynika, że decyzja wz jest decyzją związaną i nie ma przy niej miejsca na uznanie, co zostało dowiedzione we wcześniejszych rozdziałach tej rozprawy.

W ocenie WSA w Szczecinie, uzgodnienia wyżej wymienionego nie można traktować jako zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o której mowa w art. 7 u.o.g.r.l., związanej ze zmianą przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem tego Sądu przepis ten, a w szczególności jego ust. 2, rzeczywiście odnosi się do ochrony gruntów rolnych klas I-III, nie oznacza to jednak, że tylko te grunty podlegają ochronie przed zmianą ich przeznaczenia na nierolne. W tym zakresie, w świetle art. 3 ust. 1 u.o.g.r.l. wobec wszystkich gruntów wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wymagane jest uzgodnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. Powołując się na art. 92 ust. 2 u.g.n. gruntem rolnym są również grunty klas innych niż I-III⁶⁶⁴. Na mocy art. 7 u.o.g.r.l. właściwe organy administracji publicznej nie mogą odmówić zgody na wykorzystanie każdego gruntu rolnego na inne cele. Możliwe to jest jednak wobec gruntów wskazanych w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l. Natomiast inne grunty podlegają wprawdzie ochronie, ale nie tak daleko idącej – jedynie poprzez konieczność uzyskania zezwolenia na wyłączenie z produkcji i to za wniesieniem stosownej opłaty (art. 14 u.o.g.r.l.).

W literaturze prawniczej wyrażono pogląd, że ani przepis zawarty w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., ani tym bardziej art. 7 ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l. nie wyczerpują całego systemu prawnej ochrony gruntów rolnych, który zdaniem T. Judeckiego powinien być wzięty pod uwagę przy uzgadnianiu projektu decyzji wz obejmującej grunty rolne. Zdaniem tego Autora, organ właściwy w sprawach ochrony gruntów rolnych uzgadniający projekt decyzji wz na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p., w związku z art. 60 ust. 1 u.p.z.p., ma obowiązek zbadania zgodności projektu decyzji nie tylko w kontekście spełnienia przesłanki

⁶⁶⁴ Wyrok WSA w Szczecinie z 12 października 2017 r., II SA/Sz 948/17, LEX nr 2404388.

z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., ale także obowiązek zbadania zgodności projektu decyzji z przepisami odrębnymi chroniącymi grunty rolne, do których odsyła właśnie art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.⁶⁶⁵. Wydaje się, że analizowane przepisy z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, będących przepisami odrębnymi w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., mogą ograniczać prawa jednostki związane z wykonywaniem prawa własności, wynikające z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. Koniecznym jest, aby ograniczenia owego prawa, ustanowione w przepisach odrębnych, były wskazane w decyzji wz.

6.6. Uwagi końcowe

Analiza wymogu, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że kwestią sporną jest uznanie za dominujący któregoś z kierunków orzecznich w zakresie znaczenia pojęcia teren, tj. czy pojęcie te obejmuje wyłącznie całość czy także część działki ewidencyjnej. Żaden z argumentów podawanych w wykorzystanych wyrokach optujących za wykluczeniem określania terenu inwestycji na części działki geodezyjnej nie odparł tych obiekcji i nie dostrzegł, że ustawa o ochronie gruntów odwołuje się do gruntu, a nie działki geodezyjnie wyodrębnionej, a przepisy geodezyjne wyraźnie wymagają wyodrębniania użytków wchodzących w skład danej działki. Choć wskazuje się, że objęcie decyzją wz części działki ewidencyjnej w świetle art. 59 ust. 1 u.p.z.p. nie jest wprawdzie, co do zasady, niemożliwe, ale musi wynikać ze szczególnych uwarunkowań normatywnych (np. część działki objęta ustaleniami planu miejscowego czy decyzją wydaną w trybie tzw. specustaw).

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonywana jest w oparciu o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Istotny jest tu rodzaj gruntu i jego statusu.

W rozdziale tym wykazałam, że nie jest poprawne utożsamianie pojęć „przeznaczenia” gruntów na cele nierolnicze i nieleśne z art. 7 u.o.g.r.l. ze „zmianą przeznaczenia” gruntów na cele nierolnicze i nieleśne, czy tym bardziej utożsamianie wskazanej regulacji z art. 4 ust. 1 u.p.z.p., w którym to przepisie mowa o określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, co następuje w drodze decyzji wz. Zatem decyzja wz nie zmienia przeznaczenia danego gruntu, lecz określa jego sposób zagospodarowania i warunki zabudowy.

W aktualnym stanie prawnym zgody na zmianę przeznaczenia gruntów wymagają jedynie położone poza granicami administracyjnymi miast grunty rolne, stanowiące użytki rolne

⁶⁶⁵ T. Judecki, *Ochrona gruntów rolnych w procesie ustalania warunków zabudowy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 6, s. 104.

klas I–III, a także grunty leśne. Zagospodarowanie tych gruntów w oparciu o decyzję wz nie jest prawnie dopuszczalne.

Przepis art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p. ma szerszy zakres zastosowania niż art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. Uzgodnienie, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 6 u.p.z.p., jest wymagane w stosunku do wszystkich gruntów wykorzystywanych na cele rolne w rozumieniu art. 92 ust. 2 u.g.n. Nie zastępuje ono zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych wskazanych w art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. na cele nierolnicze, która to zmiana następuje w drodze sporządzenia planu miejscowego. Powyższa regulacja dotyczy także gruntów leśnych, przy czym możliwe jest uzgodnienie warunków zabudowy, gdy użytek leśny nie jest lasem w rozumieniu ustawy o lasach.

Z rozważań wynika, że wydanie decyzji administracyjnej o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej lub leśnej następuje po uzyskaniu decyzji wz, a przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę. Przy czym zgoda na zmianę przeznaczenia danego gruntu nie wystarczy, aby możliwe było ustalenie warunków zabudowy, bo zmiana ta następuje w mpzp.

Mając na względzie rozważania podjęte w tym rozdziale, stwierdzam, że przesłankę z art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p. należy analizować jednocześnie z uwzględnieniem przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak też przepisów wyznaczających reżim prawny obszarów Natura 2000, stanowiących przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. Potwierdza to konieczność zindywidualizowanego podejścia zarówno do przedsięwzięcia, jak i do obszaru jego realizacji.

Zmiana przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne na obszarze Natura 2000 może stanowić przedsięwzięcie w rozumieniu u.o.o.ś., gdyby taką decyzję potraktować jako decyzję wz, co zostało wyjaśnione w tym rozdziale. Od ustalenia stopnia oddziaływania tego przedsięwzięcia zależy czy konieczne jest uzyskanie decyzji środowiskowej i przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. Jeżeli przedsięwzięcie, dla którego ma być wydana decyzja wz, jest przedsięwzięciem znacząco negatywnie oddziałującym na dany obszar, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach odmawia zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 34 u.o.p. W takich przypadkach nie da się ustalić wz, bo do wniosku o taką decyzję trzeba załączyć decyzję środowiskową (odmowna nie wystarczy).

ROZDZIAŁ VII

Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000

7.1. Uwagi ogólne

Mając na uwadze dotychczasowe konstatacje z poprzednich rozdziałów rozprawy, dostrzegam potrzebę rozważenia, czy uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (rdoś) jest dodatkową determinantą materialnoprawną, czy jedynie procedurą, dokonywaną w ramach przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.

Podstawę prawną uzgodnienia projektu decyzji wz przez rdoś w odniesieniu do przedsięwzięć planowanych na obszarze Natura 2000 stanowi art. 60 ust. 1 u.p.z.p. oraz art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. Oznacza to, że decyzja wz – w takich przypadkach – zostanie wydana dopiero po uzgodnieniu z organem wyspecjalizowanym – rdoś.

Istota procedury uzgodnieniowej przez rdoś – w tego typu sprawach – sprowadza się do badania sporządzonego projektu decyzji wz pod kątem uwzględnienia ograniczeń, wynikających z przepisów szczególnych dotyczących konkretnego obszaru Natura 2000. W takich przypadkach projekt decyzji wz jest badany przez rdoś w oparciu o przepisy prawa materialnego: ustawy o ochronie przyrody (zwłaszcza art. 33 i 34 u.o.p.), ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie oraz ocenach oddziaływania na środowisko, ustawy Prawo ochrony środowiska, aktów wykonawczych do tych ustaw, planów zadań ochronnych i planów ochrony oraz aktów prawa miejscowego, ale również przepisy prawa procesowego (art. 106 k.p.a.). Przypomnieć należy, iż szczegółowe reżimy prawne związane z realizacją przedsięwzięć na obszarze Natura 2000 zostały omówione w rozdziale II.

Celem dalszych rozważań jest wskazanie instrumentów prawnych regionalnego dyrektora ochrony środowiska jakie w ramach przyznanych mu kompetencji może wykorzystać w odniesieniu do realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000, dla których ustalane są warunki zabudowy w formie decyzji. Określono także charakter prawny uzgodnienia dokonywanego przez ten organ. Szczegółowej analizie poddano uzgodnienie projektu decyzji wz w trybie tzw. „milczącej zgody”, uzgodnienie projektu decyzji wz w formie postanowienia oraz postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy.

Wyjaśnić należy, że rozważania tego rozdziału mają charakter materialnoprawny, ale również proceduralny. Z tego względu, że determinanty materialnoprawne (określające kryteria uzgadniania), tworzą nierozzerwalny związek z determinantami proceduralnymi, dlatego ich obecność w tej rozprawie jest uzasadniona.

7.2. Ujęcie materialnoprawne i proceduralne uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć planowanych na obszarach Natura 2000 z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska

W prawie ochrony środowiska i prawie ochrony przyrody organy posługują się instrumentami prawnymi o charakterze administracyjnym. Jak stwierdzono w literaturze, charakterystyczne dla instrumentów administracyjnoprawnych jest władztwo administracyjne, co oznacza możliwość jednostronnego kształtowania praw i obowiązków podmiotu administrowanego. W stosunku administracyjnoprawnym jednym z tych pomiotów jest organ administracji publicznej. Rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach obywatela ma charakter trwały, zaś jego realizacja jest zapewniona przymusem państwowym⁶⁶⁶. Nadmienić należy, iż władztwo administracyjne cechuje się czymś jeszcze innym niż jednostronnością. Korzystający z niego podmiot musi zostać wyposażony przez ustawodawcę w kompetencję kształtowania sytuacji innego, niepodporządkowanego mu podmiotu, która nie wynika z przysługujących mu praw do rzeczy i innego majątku oraz dóbr osobistych.

W prezentowanych dotychczas – w doktrynie prawa ochrony środowiska – typologiach instrumentów prawnych nie wymienia się wprost instrumentów prawnych regionalnego dyrektora ochrony środowiska, jakie może on zastosować w procedurze uzgodnienia projektu decyzji wz⁶⁶⁷. Typologie te (w tym zakresie) cechuje niezupełność. Choć odnaleźć można podział na instrumenty administracyjnoprawne (decyzje środowiskowe, system ocen oddziaływania na środowisko, pozwolenia i koncesje) oraz instrumenty ekonomiczne (subwencje – system finansowania inwestycji w zakresie ochrony środowiska, opłaty za korzystanie ze środowiska

⁶⁶⁶ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 35.

⁶⁶⁷ Zob. B. Draniewicz, *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 4, s. 81; G. Dobrowolski, *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011, s. 39.

oraz system sankcji karnych za niezgodne z prawem użytkowanie zasobów środowiska, tj. administracyjne kary pieniężne, wykroczenia i przestępstwa)⁶⁶⁸. Biorąc pod uwagę to, że uzgodnienia są instrumentem administracyjnoprawnym, powyższy podział – zaprezentowany przez E. Zębek – wydaje się najbliższy „ideału”, a do zaprezentowanych przez tę Autorkę elementów pierwszej grupy można byłoby dodać uzgodnienia z rdoś.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska otrzymując projekt decyzji wz dla planowanego przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 ma niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 21 dni od dnia jego otrzymania, zająć stanowisko w sprawie (art. 53 ust. 5 i 5c u.p.z.p. w związku z art. 106 § 3 k.p.a.). Wobec tego rdoś może podjąć następujące rozstrzygnięcia:

- 1) nie wyrazić stanowiska w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji, co uznaje się za uzgodnienie decyzji (art. 53 ust. 5c u.p.z.p.). Jest to tzw. „milcząca zgoda”;
- 2) uzgodnić projekt decyzji wz w formie postanowienia;
- 3) odmówić postanowieniem uzgodnienia warunków zabudowy. Przy czym podkreślić należy, iż zażalenie na wymienione w punkcie 2 i 3 postanowienia przysługuje wyłącznie inwestorowi.

W odniesieniu do realizacji przedsięwzięć, na podstawie decyzji wz, na obszarach Natura 2000 stwierdzić należy, iż rdoś może posługiwać się instrumentami administracyjnoprawnymi spośród których dwa mają formę aktów prawnych (tj. postanowienie o uzgodnieniu projektu decyzji wz oraz postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy), a jeden jest pozbawiony formy takiego aktu, ale oparty jest na domniemaniu prawnym, że korzystający z niego organ podjął akt – postanowienie o bezwarunkowym uzgodnieniu warunków zabudowy (tzw. „milcząca zgoda”). Kwestie proceduralne związane z tymi instrumentami prawnymi zostaną omówione w dalszych częściach rozprawy.

Nawet w jednym z wyroków stwierdzono, że uzgadnianie projektu decyzji wz z rdoś jest instytucją prawną, zaś jej celem – zabezpieczenie form ochrony przyrody w związku z planowaniem konkretnej inwestycji (w odniesieniu do tej rozprawy – formy ochrony przyrody Natura 2000 – przyp. I.R.K.)⁶⁶⁹. W późniejszych wyrokach orzeczono iż, obowiązek uzgodnienia projektu decyzji wz przez rdoś (art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.), jest podyktowany koniecznością ochrony dobra publicznego, jakim jest szeroko rozumiana ochrona środowiska

⁶⁶⁸ E. Zębek, *Instrumenty administracyjnoprawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017, s. 14.

⁶⁶⁹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2006 r., IV SA/WA 1947/05, Lex nr 886018.

(w tym środowiska przyrodniczego). Poprzez uzgodnienie projektu decyzji wz z organem wyspecjalizowanym – rdoś, z założenia, zapewniona jest profesjonalna ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami szczególnymi, określającymi cele, zasady i formy ochrony przyrody (szczególnie w tej pracy dotyczy to obszarów Natura 2000). Regionalny dyrektor ochrony środowiska, w ramach przyznanych mu kompetencji, ocenia zgodność planowanej inwestycji z przepisami szczególnymi, co może gwarantować, w szczególności, zachowanie właściwej proporcji między ochroną dobra publicznego (środowiska przyrodniczego), a ingerencją w prawo własności (w tym prawo inwestora do zagospodarowania należącej do niego nieruchomości)⁶⁷⁰.

Zdaniem P. Korzeniowskiego, przestrzeganie wymagań ochrony przyrody w postępowaniu uzgodnieniowym prowadzonym przez rdoś będzie miało tym mocniejsze podstawy, im większe znaczenie będzie w nim odgrywała wiedza specjalistyczna tego organu⁶⁷¹. Za poprawnością tego poglądu przemawia fakt, że rdoś jako organ wyspecjalizowany oprócz niezbędnej wiedzy prawnej, powinien, z założenia, posiadać wiedzę z zakresu ochrony przyrody, ale też wiedzę biologiczną czy geograficzną. Potwierdza to tezę, że organ ten pełni szczególną rolę w procedurze uzgodnienia projektu decyzji wz w odniesieniu do realizacji przedsięwzięć na obszarze prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000. Wobec tego można stwierdzić, że rdoś jest organem unikatowym na tle innych organów administracji publicznej.

Ustawodawca w art. 53 ust. 5b u.p.z.p. przewidział również wystąpienie sytuacji, w której nie przeprowadza się postępowania uzgodnieniowego. Następuje to, gdy dla konkretnego przedsięwzięcia została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁷². Rozwiązanie te należy ocenić pozytywnie, bowiem bezprzedmiotowe byłoby dokonywanie ponownie uzgodnień przez rdoś w zakresie tej samej inwestycji. Rozwiązanie takie niewątpliwie przyczynia się do skrócenia czasu postępowania głównego o czas procedury uzgodnieniowej, ale także unika się w ten sposób popełniania błędu *res iudicata*.

⁶⁷⁰ Wyrok NSA z dnia 15 maja 2007 r., II OSK 764/06, Legalis nr 657623, Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., II OSK 1351/13, Legalis nr 1410389.

⁶⁷¹ P. Korzeniowski, *Uzgardnianie projektu decyzji... op. cit.*, s. 14. Zob. także Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 638/06, Legalis nr 726968.

⁶⁷² Z punktu widzenia ochrony przyrody to przed rdoś jako organem uzgadniającym inwestycję toczy się postępowanie środowiskowe (przeprowadzenie procedury oceny oddziaływania na środowisko w myśl art. 33 ust. 3 u.o.p. w zw. z art. 61 ust. 5 u.o.o.ś.), które jest niezależne od postępowania o ustalenie warunków zabudowy. Postępowanie środowiskowe może toczyć się także przed wójtem (burmistrzem, prezydentem), wydającym decyzje o których mowa w art. 96 ust. 1 u.o.o.ś.

Zwrócić należy uwagę na związek uzgodnienia z rdoś, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. i zgodność projektu decyzji wz z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.). Żaden z przepisów prawa materialnego nie określa wprost, który z organów – tj. prowadzący postępowanie główne czy organ uzgadniający – zobowiązany jest do zbadania zgodności planowanego na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcia z przepisami odrębnymi. Jak wskazuje WSA w Gdańsku kwestie ograniczeń wynikających z ochrony przyrodniczej terenów (obszarów Natura 2000 – przyp. I.R-K.), na których jest położona nieruchomość mająca być objęta decyzją wz, nie podlegają badaniu przez organ wydający tę decyzję, lecz są przedmiotem oceny w postępowaniu przed organem uzgadniającym⁶⁷³. Wobec tezy przedstawionej przez WSA w Gdańsku, M. J. Nowak, wyraził pogląd, że obecne rozwiązanie prawne budzi wątpliwości, ponieważ organy gminy są zwolnione z dbałości o ochronę środowiska przy wydawaniu decyzji wz⁶⁷⁴. Poglądy te – w mojej ocenie – są niejako daleko idące. Żaden z przepisów prawnych nie konstruuje „zwolnienia z dbałości o ochronę środowiska”, gdyż organy wydające decyzję wz związane są treścią przepisów odrębnych, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.), do których należą przepisy dotyczące ochrony środowiska, ochrony przyrody, a zwłaszcza obszarów Natura 2000. Najistotniejsze w tym jest to, że organ uzgadniający ma zająć stanowisko wobec projektu decyzji wz, który nie może pomijać żadnej z przesłanek z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (o ile w danym przypadku nic innego nie wynika z przepisów art. 61 ust. 2 – 4 u.p.z.p.). Co więcej, nawet uzgodnienie z organem wyspecjalizowanym wskazanym w at. 53 ust. 4 u.p.z.p. nie gwarantuje, że dokonana przez niego ocena projektu decyzji jest prawidłowa. Toteż organy obu instancji muszą same rozważać czy ich decyzja nie narusza przepisów odrębnych, co potwierdzono w orzecznictwie⁶⁷⁵. Będąc związane postanowieniami uzgadniającymi nie mogą orzec niezgodnie z nimi, ale nie oznacza to, że nie wolno im zainicjować wszczęcia postępowania nadzwyczajnego przez właściwy organ, aby ocenił, czy stanowisko rdoś nie jest np. rażąco naruszającym prawo, albo czy nie zagraża dobrom z art. 161 k.p.a.

Nie można zatem uznać za prawidłowe stwierdzenia, że to rdoś, jako organ wyspecjalizowany, powinien wyłącznie badać zgodność planowanego zamierzenia inwestycyjnego pod kątem wpływu na obszary Natura 2000. Obowiązek ów ciąży już na organie głównym w momencie przygotowywania projektu decyzji wz. Regionalny dyrektor ochrony środowiska

⁶⁷³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2012 r., II SA/Gd 5/12, LEX nr 1128218.

⁶⁷⁴ M. J. Nowak, *Ochrona środowiska jako jeden z celów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1, s. 200.

⁶⁷⁵ Wyrok NSA z dnia 9 maja 2001 r., sygn. IV SA 2255/99, LEX nr 55769.

otrzymując gotowy projekt decyzji wz – w odniesieniu do zaproponowanego rozwiązania i uwzględnienia istniejących zakazów ustanowionych na konkretnym obszarze Natura 2000 – zajmuje stanowisko w sprawie.

W ocenie P. Korzeniowskiego, istota uzgodnienia projektu decyzji wz przez rdoś polega na tym, że podjęcie lub zaniechanie określonych czynności przez ten organ wywołuje określone skutki prawne. Co więcej, skutki prawne podjętych przez organ uzgadniający czynności są wiążące w odniesieniu do rozstrzygnięcia w postępowaniu o wydanie decyzji wz. Oznacza to, że zajęcie przez organ uzgadniający negatywnego stanowiska oznacza konieczność wydania negatywnego rozstrzygnięcia kończącego sprawę⁶⁷⁶. W sądownictwie stwierdzono, że istota uzgodnienia projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 z rdoś, w myśl przepisów art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. oraz art. 106 k.p.a. sprowadza się do zagwarantowania wpływu organu ochrony środowiska na treść rozstrzygnięcia, co do istoty sprawy, jednakże wyłącznie w zakresie, objętym obowiązkiem „współdziałania”⁶⁷⁷. Wiążący charakter uzgodnienia wyprowadzić można z treści przepisów z art. 60 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p., z których to wynika, że decyzja wz dla planowanego na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcia może zostać wydana dopiero po uzgodnieniu jej projektu z organem wyspecjalizowanym.

Przykładem błędnej kwalifikacji stanu faktycznego jako uzasadniającego, że realizacja planowanego przedsięwzięcia jest niezgodna z ustanowionym przepisem odrębnym jest sytuacja, gdy organ prowadzący postępowanie główne stwierdzi, że mimo spełnienia wymogów określonych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. zachodzą przesłanki do wydania decyzji o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy ze względu na znacząco negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na cele ochrony konkretnego obszaru Natura 2000, zaś rdoś jako organ uzgadniający rozstrzygnie o braku takiego oddziaływania. Organ prowadzący postępowanie główne dokonuje tzw. wstępnej oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na konkretne cele obszaru Natura 2000. Natomiast kwestię wnikliwej oceny merytorycznego wpływu pozostawia się organowi uzgadniającemu. Potwierdzeniem tego jest stanowisko NSA wyrażone w wyroku z dnia 1 czerwca 2012 r., w myśl którego ograniczenia wynikające z ochrony przyrodniczej terenów, na której położona jest nieruchomość nie podlegają obligatoryjnemu badaniu przez organ wydający decyzję wz, lecz są przedmiotem oceny w postępowaniu przed organem współdziałającym. W ocenie tego sądu, organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, którego elementy mieszczą się w granicach właściwości organu

⁶⁷⁶ P. Korzeniowski, *Uzgadnianie projektu decyzji... op. cit.*, s. 14.

⁶⁷⁷ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., IV SA 2085/99, LEX nr 657183.

współdziałającego. Brak zgody na pozytywne dla strony załatwienie sprawy musi oznaczać konieczność wydania decyzji negatywnej, chyba, że w toku postępowania uzgodnieniowego wypracowany zostanie wariant pozytywny, który uzyska akceptację organu współdziałającego. Sąd ten stwierdził także, iż z samego faktu utworzenia danej formy ochrony przyrody nie można wyprowadzać generalnego zakazu jakiegokolwiek zabudowy. Zakaz ten musi wynikać wprost z przepisu prawnego. W analizowanej sprawie teren inwestycji składał się z gruntów budowlanych i leśnych, a wniosek inwestora dotyczył budowy domu jednorodzinnego wraz z infrastrukturą zlokalizowanego na działce ujętej w ewidencji gruntów jako budowlanej, na której dodatkowo znajdują się pozostałości po istniejącym niegdyś budynku mieszkalnym. W ocenie tego sądu, nie do przyjęcia jest teza, iż projektowana budowa doprowadzi do zniszczenia, uszkodzenia lub przekształcenia obszaru, lub też trwale zniekształci albo też zmieni sposób użytkowania ziemi⁶⁷⁸. Oznacza to, że każda planowana inwestycja powinna być rozpatrywana w odniesieniu do konkretnego obszaru Natura 2000 i ustanowionych ograniczeń. Doprecyzować należy, że możliwe jest ponowne uzgodnienie projektu decyzji wz z rdoś, jednak musi ono dotyczyć odmiennych przedmiotów (tj. projektów decyzji wz). Jeżeli projekt decyzji wz nie zmienia się, postanowienie uzgadniające jest wiążące i nie ma – co do zasady – podstaw, aby je zmienić (wyjątkiem są przypadki, gdy takie postanowienie rdoś zostanie uchylone lub stwierdzi się jego nieważność).

Warto również podkreślić, że nie sposób stworzyć uniwersalnego modelu w zakresie uzgodnienia warunków zabudowy dla planowanych na obszarze Natura 2000 przedsięwzięć. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, brak jest szczegółowego normatywnego katalogu przedsięwzięć, których realizacja jest dozwolona w ramach decyzji wz na obszarze Natura 2000. Co więcej, realizacja danego przedsięwzięcia dozwolona na jednym obszarze Natura 2000, na drugim może być zabroniona (chodzi tu o różną skalę i stopień oddziaływania na cele ochrony danego obszaru Natura 2000). Nawet pozornie podobne przedsięwzięcia będą wymagały ustalenia innych warunków zabudowy w odniesieniu do terenu, na którym będą zlokalizowane. Stąd kluczowe jest rozpatrywanie konkretnej sprawy (zarówno przez organ prowadzący postępowanie główne, jak i uzgodnieniowe), w odniesieniu do konkretnego obszaru Natura 2000 i konkretnej zmiany terenu, czego finalnym skutkiem prawnym jest wydanie przez organ właściwy decyzji wz o charakterze pozytywnym bądź negatywnym. Naczelny Sąd

⁶⁷⁸ Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r. II OSK 471/11, LEX nr 1215566. Zobacz także Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2012 r., II OSK 33/11, Legalis nr 777707; Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 1265/15, Legalis nr 1578825.

Administracyjny stwierdził w wyroku z dnia 5 kwietnia 2017 r., że koniecznym jest każdorazowe poddawanie projektowanych przedsięwzięć procedurze oceny oddziaływania na środowisko i dokonanie w niej oceny wpływu projektowanych przedsięwzięć na siedliska i gatunki objęte ochroną Natura 2000 na danym obszarze. „Każdorazowość” wynika ze skutku prawnego dotyczącego zakazu negatywnego oddziaływania na siedliska i gatunki chronione na obszarze Natura 2000⁶⁷⁹.

Kolejnym problemem prawnym związanym z uzgodnieniem przez rdoś projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia planowanego na obszarze Natura 2000 jest występowanie, na terenie inwestycji objętej wnioskiem, innej prawnej formy ochrony przyrody. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji, rdoś przy uzgadnianiu projektu decyzji wz powinien zbadać czy realizacja przedsięwzięcia nie naruszy zakazów zawartych w aktach prawnych ustanawiających (wyznaczających) inne, niż Natura 2000 formy ochrony przyrody. Następnie organ ten powinien uwzględnić wpływ danej inwestycji na obszary Natura 2000. Wskazana kolejność postępowania przy uzgadnianiu warunków zabudowy pozwala uniknąć przeprowadzania oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszary Natura 2000 w sytuacji, gdy inwestycja na danym terenie nie może zostać zrealizowana z uwagi na naruszenie obowiązujących tam zakazów, na co wskazuje orzecznictwo⁶⁸⁰. Mimo, iż obszary Natura 2000 ujęte zostały przez ustawodawcę na równi z innymi formami ochrony przyrody, to charakteryzują się innymi reżimami ochrony. Jak zauważają P. Czechowski oraz A. Niewiadomski, problemem jest brak kryteriów prawnych umożliwiających jednoznaczne rozstrzygnięcie kwestii pierwszeństwa reżimu prawnego parków narodowych i obszarów Natura 2000 na terenie obejmującym obie te formy ochrony przyrody. Autorzy ci twierdzą, że nadanie obszarom Natura 2000 podobnego reżimu ochrony jak parkom narodowym wydaje się niecelowe. W ocenie tych Autorów objęcie terenu podwójnym reżimem prawnym budzi wiele niejasności prawnych zarówno teoretycznych, jak i praktycznych⁶⁸¹. Mając na względzie argumentację przedstawioną przez NSA przyjąć należy za racjonalne stanowisko wyrażone przez ten sąd.

Jako przykład aktu prawa miejscowego mającego pierwszeństwo przed stosowaniem przepisów prawnych dotyczących prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 można podać

⁶⁷⁹ J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „CASUS” 2005, nr 3, s. 24.

⁶⁸⁰ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, Legalis nr 1790861.

⁶⁸¹ P. Czechowski, A. Niewiadomski, *Natura 2000a parki narodowe- wybrane problemy prawne* [w:] M. Górski (red.), M. Niedziółka (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012, s. 114-115.

Uchwałę nr XXIII/201/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej im. Profesora Witolda Sławińskiego⁶⁸². Zatem w przypadku oceny projektu decyzji w potencjalnej inwestycji zlokalizowanej w obrębie Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej oraz objętej formą ochrony przyrody Natura 2000 przez rdoś, w pierwszej kolejności organ ten bada, czy planowana inwestycja nie naruszy zakazów zawartych w § 4 ust. 1 Uchwały nr XXIII/201/16. Dla zmiany zagospodarowania terenu, zwłaszcza położonego jednocześnie w obrębie danego obszaru Natura 2000, istotne znaczenie mają wybrane zakazy:

- 1) pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;
- 2) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym, przeciwpowodziowym lub przeciw osuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;
- 3) dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;
- 4) budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych,
- 5) likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodnoblotnych.

Przytoczone przykładowe zakazy są o tyle istotne, że inwestor planując przedsięwzięcie na obszarze Natura 2000 położonym jednocześnie w granicach wskazanego parku krajobrazowego powinien, przygotowując wniosek o ustalenie warunków zabudowy, uwzględnić owe ograniczenia. Inwestor powinien też mieć świadomość, że planowane przez niego przedsięwzięcie będzie trudniejsze do zrealizowania z uwagi na podwójny reżim prawny występujący na terenie planowanej inwestycji, a nawet konieczność – w przypadkach określonych przepisami prawa – przeprowadzenia procedury oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Wydaje się, że poprzez podwójny reżim prawny w takiej sytuacji prawo własności doznaje ograniczenia, na rzecz ochrony przyrody i jej elementów. Warto nadmienić, że zakazy wynikające z aktów prawa miejscowego mogą kształtować się odmiennie w różnych regionach Polski, odmiennie dla różnych form ochrony przyrody.

⁶⁸² Dz. Urz. Województwa podlaskiego z 2016 r., poz. 1502.

Z praktycznego punktu widzenia warto także przywołać sytuację, w której planowane przedsięwzięcie lokalizowane jest częściowo na obszarze prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000. W orzecznictwie także zauważono, że żaden z obowiązujących przepisów prawnych nie zwalnia jednak z obowiązku uzgodnienia projektu decyzji wz takiego przedsięwzięcia. Wówczas organ dokonujący uzgodnienia ocenia czy część inwestycji, która przebiega przez obszar chroniony możliwa jest do realizacji w świetle przepisów ochrony przyrody w zakresie obszarów Natura 2000⁶⁸³. Wobec powyższego, uzgodnienie projektu decyzji wz rdoś, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. nie zależy od powierzchni pokrywania się terenu inwestycji z danym obszarem Natura 2000, lecz wynika z faktu jego wystąpienia w obrębie inwestycji. Gdyby jednak ustawodawca uzależnił uzgodnienie z rdoś warunków zabudowy na obszarze Natura 2000 od wielkości pokrywania się z terenem inwestycji, uwzględniłby to wprost w przepisach prawnych.

Silny związek uzgodnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. zauważa się w stosunku do regulacji wynikającej z art. 106 k.p.a., tj. „współdziałania” organów. Wątpliwości może budzić nazwanie uzgodnienia z rdoś „współdziałaniem” organów. J. Borkowski w latach 60. XX w. stwierdził, że biorąc pod uwagę współdziałanie organów, stanowiska przez nie wyrażone są równorzędne (mają jednakową wagę)⁶⁸⁴. Ten sam Autor wyraził pogląd, że obowiązek „współdziałania” organów powiązać należy ze zmianą zakresu właściwości organów. Oznacza to, że jeden ze współdziałających organów nie może prawidłowo wydać decyzji bez udziału drugiego organu. Natomiast organ drugi (mimo iż nie jest właściwy do wydania decyzji w sprawie), poprzez swoje stanowisko może wpłynąć na rozstrzygnięcie organu pierwszego⁶⁸⁵. Owe „współdziałanie” cechuje równorzędność i niewładczość, natomiast przy wydawaniu decyzji wz organ właściwy do jej wydania nie jest na pozycji równorzędnej z organem uzgadniającym, ponieważ musi podporządkować się władczemu rozstrzygnięciu. Oznacza to, że rdoś jako organ wyspecjalizowany do zajęcia stanowiska w sprawie uzgodnienia warunków zabudowy, poprzez swoje rozstrzygnięcie, ma wpływ na rozstrzygnięcie w decyzji wz. W ocenie A. Wróbla, organ „współdziałający” ma ustawową kompetencję do zajęcia sta-

⁶⁸³ Zob. Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 502/17, LEX nr 2449237. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 482/13, Legalis nr 791279.

⁶⁸⁴ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 902/05, Legalis nr 2202740.

⁶⁸⁵ J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 441-442.

nowiska w sprawie rozstrzyganej przez właściwy organ, przy czym stanowisko to nie jest wiążące prawnie dla organu załatwiającego sprawę w drodze decyzji⁶⁸⁶. Stanowisko takie wskazuje na wątpliwości, co do równorzędności organów wydających decyzję z organami uzgadniającymi. Współdziałanie organów oparte jest na „porozumieniu”. Podobnie, co do znaczenia określenia „w porozumieniu” wypowiedział się NSA, zdaniem którego określenie „w porozumieniu” trzeba interpretować w ten sposób, że oba organy administracji wypracowują – uzgadniają – wspólne stanowisko, co do rozstrzygnięcia sprawy, a postanowienie organu współdziałającego jest formalnym wyrazem akceptacji tego stanowiska w zakresie tych aspektów merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, które należą do właściwości organu współdziałającego. Brak wypracowania wspólnego stanowiska spowoduje konieczność wydania negatywnego stanowiska, co w konsekwencji uniemożliwi pozytywne załatwienie sprawy, czego formalnym wyrazem musi być wydanie decyzji negatywnej⁶⁸⁷. W literaturze prawniczej stwierdzono, że uzgodnienie jako forma zajęcia stanowiska w sprawie przez organ „współdziałający” ma charakter wiążący, w przeciwieństwie do opinii⁶⁸⁸.

W postępowaniu uzgodnieniowym nie można mówić o wyrażeniu opinii ani o uznaniowości, lecz o „współdecydowaniu” wyrażonym w formie rozstrzygnięcia. Tezę tę potwierdził w jednym z wyroków NSA. W ocenie tego sądu istotą postępowania uzgodnieniowego przed rdoś jest stwierdzenie czy zaproponowana treść osnowy decyzji wz może wejść do obrotu prawnego i czyni zadość wymogom wynikającym z przepisów dotyczących ochrony przyrody w zakresie realizacji przedsięwzięć na danym obszarze Natura 2000. Zajęcie stanowiska w sprawie przez rdoś stanowi częściowe rozstrzygnięcie sprawy, zaś organ wydający decyzję wz jest związany stanowiskiem tego organu uzgadniającego. Chociaż rozstrzygnięcia rdoś kończące postępowanie uzgodnieniowe wydawane są w ramach postępowania głównego dotyczącego wydania decyzji wz, to mają swój własny odrębny byt procesowy⁶⁸⁹. W orzecznictwie wyjaśnia się, że uzgodnienie te ma charakter wiążący dla organu wydającego decyzję wz. W praktyce orzeczniczej stwierdzono, że nawet ewentualne uchybienia w sporządzonej

⁶⁸⁶ A. Wróbel, *Komentarz do art. 106 k.p.a.* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, dostęp: LEX online: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587275066/617394/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS> (data wejścia: 11.06.2021 r.).

⁶⁸⁷ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „Zeszytu Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1963, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 31, s. 78.

⁶⁸⁸ J. Borkowski, *Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji*, „Jurysta” 1995, nr 1, s. 12 i n. oraz D. Całkiewicz, *Uzgadnianie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska projektu decyzji o warunkach zabudowy* [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. A. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 182.

⁶⁸⁹ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 908/15, Legalis nr 1578169.

analizie i brak aktualnych ustaleń, co do kwestii legalności zabudowy na działkach sąsiednich nie mają znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia. Gdyby wyniki analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu pozwalały na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy 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, to z uwagi na uzgodnienie nie miałyby to wpływu na treść podjętego rozstrzygnięcia⁶⁹⁰. Wiążący charakter rozstrzygnięcia organu uzgodnieniowego potwierdził również NSA wyrokiem z dnia 20 czerwca 2007 r. Sąd ten orzekł, że rozstrzygnięcie rdoś nie może być weryfikowane pod kątem proceduralno-prawnym przez organ właściwy do wydania decyzji wz, nawet w sytuacji, gdy postępowanie, w którym wydano postanowienie uzgodnieniowe obarczone jest wadami proceduralnymi. Ewentualna weryfikacja postanowień uzgodnieniowych nie może być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne, a ich naruszenie w przypadku braku możliwości wniesienia zażalenia może nastąpić w trybach nadzwyczajnych⁶⁹¹. We wcześniejszym wyroku NSA stwierdził, że dopóki postanowienie uzgodnieniowe nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, wiąże ono organ prowadzący postępowanie główne, a wad proceduralnych jakimi dotknięte jest postępowanie uzgodnieniowe nie można rozciągać na postępowanie główne, zaś wadliwość postępowania uzgodnieniowego może być wyłącznie przedmiotem oceny w postępowaniu nakierowanym na wzruszenie wydanego w nim aktu⁶⁹².

NSA stwierdził, że postępowanie uzgodnieniowe ma charakter akcesoryjny, co wynika z faktu, iż organem uzgadniającym jest organ inny niż prowadzący postępowanie zasadnicze w samodzielnej sprawie administracyjnej. Sąd ten dalej wyjaśnia – stanowisko, jakie zajmuje organ uczestniczący w uzgodnieniu w formie postanowienia, nie rozstrzyga o istocie sprawy, ani nie kończy jej w instancji administracyjnej. Innymi słowy postępowanie uzgodnieniowe ma charakter służebny do postępowania głównego⁶⁹³. Zdaniem P. Korzeniowskiego, procedura uzgodnienia stanowi istotny element postępowania w sprawie rozstrzyganej przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej⁶⁹⁴.

⁶⁹⁰ Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., II OSK 1207/06, LEX nr 372491, wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 78/17, Legalis nr 1709302.

⁶⁹¹ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/Ol 61/17, Legalis nr 1600592.

⁶⁹² Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II OSK 922/06, Legalis nr 113285.

⁶⁹³ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 638/06, Legalis nr 726968

⁶⁹⁴ P. Korzeniowski, *Uzgardnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki obszaru Natura 2000*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, Nr 3, s. 11.

Warto zwrócić również uwagę, że przepisy prawne nie określają momentu kiedy to organ uzgadniający włącza się do postępowania głównego. Należy się zgodzić z D. Całkiewicz, że następuje to w chwili kiedy to organ prowadzący postępowanie główne zmierzające do wydania decyzji wz zwróci się do rdoś o zajęcie stanowiska w sprawie⁶⁹⁵, jednak o ile wystąpienie organu wydającego wz o uzgodnienie spełnia wymagania formalne, a nawet materialnoprawne (np. wystąpienie o uzgodnienie do uzupełnienia z uwagi na to, że inwestycja jest przedsięwzięciem, dla którego należało uzyskać decyzję środowiskową, a takiej procedury nie podjęto, czyli – nie załączono do wniosku o wz ostatecznej decyzji środowiskowej).

Zakres uzgodnień projektu decyzji wz zależny jest od położenia terenu. Teren ten stanowi przedmiot rozważań prawnych pod względem warunków i zasad zagospodarowania przestrzennego. Jak stwierdzono w jednym z wyroków, organ uzgadniający nie może wyjść poza ustawowo określony zakres uzgodnienia, a oceny dokonuje z punktu widzenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, regulującego daną kwestię. Uzgodnienie jest formą wiążącego wpływu jednego organu na drugi, przez uzależnienie możliwości wydania aktu od akceptacji jego treści przez organ uzgadniający⁶⁹⁶. Zatem nasuwa się pytanie czy jest miejsce na współdziałanie równorzędnych podmiotów na kształt (treść) decyzji w sprawie? Owszem tak, ponieważ może być tak, że w pierwszej wersji projekt decyzji wz zostanie uznany przez rdoś za niemożliwy do uzgodnienia, a w uzasadnieniu zostanie wykazane, że uzgodnienie byłoby możliwe pod pewnymi warunkami (skorygowania przedmiotu inwestycji przez wnioskodawcę, dodania do określanych decyzją warunków dodatkowych zastrzeżeń itp.). Wówczas organ przygotowujący decyzję zwraca się do inwestora o stosowną korektę, albo zmienia odpowiednio projekt decyzji i ponownie go uzgadnia, a po uzyskaniu kolejnego postanowienia rdoś – wydaje decyzję. O takiej decyzji można niewątpliwie powiedzieć, że jest rezultatem współdziałania obu organów. Przy czym nie będzie to współdziałanie w znaczeniu ścisłym, pojmowane jako zgodne działanie równorzędnych organów administracji, lecz współdziałanie w znaczeniu szerokim – prakseologicznym. Tak zdaje się pojmować uzgadnianie A. Wróbel w cytowanym już komentarzu do Kodeksu postępowania administracyjnego⁶⁹⁷.

Organ prowadzący postępowanie główne o ustalenie warunków zabudowy planowanego na obszarze Natura 2000 przedsięwzięcia, może wydać decyzję w sprawie wymagającej

⁶⁹⁵ D. Całkiewicz, *Uzgadnianie przez regionalnego dyrektora... op. cit.*, s. 183.

⁶⁹⁶ Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II OSK 1488/18, Legalis nr 2196479.

⁶⁹⁷ A. Wróbel, *Komentarz do art. 106 k.p.a.* [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, dostęp: LEX online: <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587275066/617394/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS> (data wejścia: 11.06.2021 r.).

„współdziałania” dopiero po zakończeniu postępowania uzgodnieniowego, czyli gdy zapadło ostateczne postanowienie organu współdziałającego⁶⁹⁸. Podobnie orzeczono wcześniej w uchwale 7 sędziów NSA. W uchwale tej stwierdzono, że gdyby jednak rozstrzygnięcie w formie decyzji zapadło zanim zostanie rozpoznane zażalenie na postanowienie regionalnego organu uzgadniającego, to wówczas dojdzie do naruszenia przepisu zawartego w art. 106 § 1 k.p.a. Dalej wyjaśniono, że postanowienia uzgodnieniowe nie mogą być bezpośrednio porównywane z innymi postanowieniami administracyjnymi, mającymi charakter typowo procesowy, bo ich podstawę determinują przepisy prawa materialnego. Wyjaśniono w tej uchwale także, iż zastosowanie będzie miał przepis z art. 143 k.p.a., tj. wniesienie zażalenia na postanowienie nie wstrzymuje jego wykonalności. Jednak istotne jest tu – jak orzeczono w uchwale – „wykonanie” takiego postanowienia nie polega, jak w innych wypadkach, na realizacji uprawnień lub obowiązków z niego wynikających (w odniesieniu do postanowień procesowych są to procesowe uprawnienia lub obowiązki), ale na wydaniu decyzji w sposób zdeterminowany tym aktem (w razie wiążącego stanowiska organu współdziałającego). Stwierdzono również, iż organ prowadzący postępowanie główne w sprawie administracyjnej, „wykonując” postanowienie, o jakim mowa w art. 106 § 5 k.p.a., jest zdeterminowany tym wszystkim, co go wiąże przy wydawaniu decyzji administracyjnej. Przy czym „wykonanie” tego postanowienia nie zależy tylko od rygorów procesowych związanych z suspensywnością lub niesuspensywnością zażalenia, ale wynika z innych unormowań kodeksu⁶⁹⁹.

W zdaniu odrębnym do omawianej uchwały sędzia NSA Jan Bała stwierdził, że organowi prowadzącemu postępowanie główne nie można postawić zarzutu naruszenia prawa tylko dlatego, że oparł się na nieostatecznym postanowieniu organu współdziałającego, skoro żaden przepis prawa nie wymaga, aby to postanowienie miało taki właśnie charakter. W ocenie tego sędziego, nawet niezasięgnięcie informacji przed wydaniem decyzji, co do wymaganego przez prawo stanowiska innego organu (art. 106 § 1 k.p.a.) nie stanowi rażącego naruszenia prawa (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), lecz jedynie na podstawie art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. uzasadnia wznowienie postępowania w sprawie. W art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. zaś jest mowa o wydaniu decyzji bez uzyskania wymaganego przez prawo stanowiska innego organu, a więc stanowiska,

⁶⁹⁸ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1792/07, Legalis nr 210698.

⁶⁹⁹ Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, OSNA 1999, nr 1, poz. 7.

o jakim mowa w art. 106 § 1 k.p.a., a nie stanowiska zawartego w ostatecznym postanowieniu⁷⁰⁰. Wobec powyższego brak jest jednoznacznej odpowiedzi czy wydanie decyzji wz w oparciu o brak ostatecznego uzgodnienia jest dopuszczalny, lecz ograniczono się do stwierdzenia, że jest to naruszenie art. 106 § 1 k.p.a. Brak jednoznacznej odpowiedzi może wynikać z trudności zakwalifikowania czy takie naruszenie będzie naruszeniem istotnym. Podzielić należy stanowisko sędziego J. Bały, że w takiej sytuacji może mieć zastosowanie regulacja z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a.

W orzecznictwie zwrócono uwagę, że jeśli nowy projekt decyzji wz, sporządzony w ponownym prowadzonym postępowaniu zawiera znaczące zmiany w stosunku do poprzedniego poddanego procedurze uzgodnieniowej, to niezbędne jest powtórzenie tej procedury⁷⁰¹. Przedmiotem uzgodnienia nie może być wniosek inwestora wszczynający postępowanie w sprawie wydania decyzji wz dla planowanego przedsięwzięcia. Doprecyzować należy, że organ uzgadniający może, a nawet powinien (odmawiając uzgodnienia) zasygnalizować, że w przypadku dokonania stosownych modyfikacji wniosku inwestora lub projektu decyzji wz, kwalifikowałby się on do uzgodnienia.

W jednym z wyroków stwierdzono, że jeśli projekt decyzji wz nie będzie spełniał wymogów formalnych przewidzianych przepisami obowiązującego prawa, to uzgodnienie nie będzie możliwe. Natomiast możliwa jest sytuacja, że brak uzgodnienia projektu decyzji wz jest wynikiem braków, czy nieprawidłowości tkwiących w samym projekcie decyzji wz, a nie wynika z rodzaju i charakteru planowanej inwestycji⁷⁰². Zatem zasadna jest teza, że prawidłowo sporządzony projekt decyzji wz ma istotne znaczenie w kontekście rozstrzygnięcia organu uzgadniającego.

Postępowanie uzgodnieniowe dokonywane przez rdoś, poprzez rozstrzygnięcia tego organu, może przyczynić się do ochrony cennych gatunków i siedlisk, z uwagi na które wyznaczono konkretny obszar Natura 2000. Choć niewykluczone, że rozstrzygnięcia rdoś mogą być błędne, mogą też jedynie potwierdzać prawidłowość projektu decyzji wz w zakresie ochrony danego obszaru Natura 2000. Wówczas to nie samo postępowanie uzgodnieniowe i rozstrzygnięcia tego organu nie przyczyniają się do ochrony, lecz albo mu zagrażają, albo przyczyniają wspólnie z działaniami organu projektującego decyzję wz. Postępowanie uzgodnieniowe przed rdoś jest jedynym etapem, w którym uczestniczy organ ochrony przyrody, mając możliwość weryfikacji zgodności tego projektu z przepisami z zakresu ochrony

⁷⁰⁰ Ibidem.

⁷⁰¹ Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2002/15, Legalis nr 1649483.

⁷⁰² Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2011 r. sygn. akt II SA/Bk 823/10, Legalis nr 827043.

przyrody. To co charakterystyczne dla procedury uzgodnienia przez rdoś to, że organ ten nie ma podstawy prawnej do władczej ingerencji w treść uzgadnianej decyzji, natomiast może potwierdzić jej zgodność z przepisami z zakresu ochrony przyrody lub odmówić takiego potwierdzenia. Organ wydający decyzję wz nie może orzec wbrew stanowisku organu uzgadniającego, przy czym nie oznacza to, że jest zwolniony z obowiązku zapewnienia legalności decyzji. Rdoś, w uzasadnieniu postanowienia odmawiającego uzgodnienia warunków zabudowy powinien wyjaśnić, ze względu na jakie braki merytoryczne projektu decyzji wz musiał odmówić uzgodnienia. Musi tak uczynić z uwagi na art. 107 § 3 w zw. z art. 126 k.p.a. W ocenie tego sądu, aby rdoś mógł podjąć pozytywne rozstrzygnięcie, czyli uzgodnić przedstawiony projekt decyzji wz, decyzja ta musi zawierać konkretne rozwiązania zgodne ze stosownymi przepisami o ochronie przyrody w zakresie obszarów Natura 2000⁷⁰³.

Obowiązkiem organu uzgadniającego jest zajęcie stanowiska w sprawie, w oparciu o przedstawiony do uzgodnienia projekt decyzji wz, jeśli projekt ten zawiera wszelkie obligatoryjne elementy oraz załączniki przewidziane przepisami obowiązującego prawa (art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.)⁷⁰⁴. NSA stwierdził w innym wyroku, że organ uzgadniający nie jest upoważniony do żądania zmiany przedłożonego mu do uzgodnienia projektu decyzji wz oraz załączonych do niej dokumentów. Dokumenty te przygotowywane są na zlecenie organu prowadzącego postępowanie główne, a nie organu współdziałającego. Takie działanie wykracza zatem poza zakres dopuszczalnego postępowania wyjaśniającego, które organ uzgadniający może w razie potrzeby przeprowadzić na podstawie art. 106 § 4 k.p.a.⁷⁰⁵.

Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż uzgodnienie polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia. Na etapie wystąpienia o uzgodnienie nie jest jeszcze przesądzone, jakie rozstrzygnięcie będzie ostatecznie zawarte w decyzji wz. Jednak to rolą organu prowadzącego postępowanie główne jest przygotowanie projektu rozstrzygnięcia zawierającego wstępną ocenę, co do realizacji przedsięwzięcia na danym obszarze Natura 2000 i skali oddziaływania tego przedsięwzięcia w oparciu o obowiązujące przepisy prawne. Na tym etapie może jednak okazać się, że zaproponowane przez organ główny rozstrzygnięcie jest niewłaściwe, co oznacza, że może ono ulec zmianie, czemu służy właśnie procedura uzgodnienia. Jak dalej orzekł NSA, organ uzgadniający nie ocenia sposobu prowadzenia postępowania głównego, odnosi się tylko do projektu decyzji w kontekście czy jest on zgodny

⁷⁰³ Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 878/11, LEX nr 1252223.

⁷⁰⁴ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 902/05, Legalis nr 2202740.

⁷⁰⁵ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II OSK 125/11, LEX nr 1410743.

z przepisami prawa. Procedura uzgodnienia projektu decyzji wz przed organem wyspecjalizowanym oznacza kontrolę czy zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z obowiązującymi normami prawnymi w przedmiotowym zakresie uzgodnienia. Jak zauważa J. Człowiekowska, istnieje ścisły związek pomiędzy zamierzeniem inwestycyjnym a dotyczącą go decyzją wz, której projekt jest przesyłany właściwemu organowi w ramach postępowania uzgodnieniowego. Zatem nie jest dopuszczalne uzgodnienie decyzji jako uzgodnienie jej projektu w oderwaniu od zamierzenia inwestycyjnego, ani też uzgodnienie wyłącznie potencjalnego przedsięwzięcia w oderwaniu od projektu decyzji⁷⁰⁶.

Postępowanie uzgodnieniowe w zakresie uzgodnienia projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 jest względnie dwuinstancyjne. Zarówno na postanowienie o uzgodnieniu warunków zabudowy, jak i o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy wydanymi przez rdoś przysługuje zażalenie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska. Następnie skarga do sądu administracyjnego. Podleganie zażaleniu skutkuje także możliwością wszczęcia postępowania w trybach nadzwyczajnych (w granicach określonych w art. 126 k.p.a.).

Nadmienić należy, iż postanowienie organu uzgodnieniowego wchodzi do obrotu prawnego w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, jeśli doręczenia dokonał organ uzgadniający (w analizowanym zagadnieniu – rdoś). Po drugie, jeśli doręczenia nie dokonał organ współdziałający, lecz organ prowadzący postępowanie główne⁷⁰⁷.

W praktyce postępowanie o wydanie decyzji wz na obszarze Natura 2000 oraz postępowanie uzgodnieniowe przed rdoś stanowią dwa odrębne postępowania administracyjne. Oznacza to, że oba postępowania toczą się według reguł i zasad kodeksu postępowania administracyjnego oraz że na każdym organie administracji spoczywają stosowne obowiązki w sferze prawa proceduralnego, co potwierdza się w jednym z wyroków⁷⁰⁸. Jak stwierdził WSA w Warszawie nie jest dopuszczalne, aby organ „współdziałający” zastępował organ właściwy do wydania decyzji w rozpatrywaniu oraz w rozstrzygnięciu sprawy. Nie jest też dopuszczalne, aby organ upoważniony do wydania określonej decyzji zastępował organ uzgadniający⁷⁰⁹.

⁷⁰⁶ J. Człowiekowska, *O współdziałaniu organów... op. cit.*, s. 24. Zob. wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II OSK 1804/09, Legalis nr 325111.

⁷⁰⁷ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 902/05, Legalis nr 2202740.

⁷⁰⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., V SA/Wa 2152/05, LEX nr 193340.

⁷⁰⁹ M. Dyl, *Komentarz do art. 106 k.p.a.* [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 831.

Analizując postępowanie główne dotyczące wydania decyzji wz oraz postępowanie w zakresie uzgodnienia projektu decyzji wz zwróć należy uwagę na jeszcze jedną kwestię. Mianowicie w rozstrzygnięciu organu głównego nie wystarczy lakoniczne stwierdzenie, że planowane przedsięwzięcie mieści się w granicach obszaru objętego prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 i w związku z tym organ wystąpił do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnienie projektu decyzji wz na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. Fakt wystąpienia do rdoś o uzgodnienie nie zwalnia jednak organu głównego z obowiązku oceny zgodności planowanej inwestycji z przepisami ustawy o ochronie przyrody, zwłaszcza w sytuacji, gdy uzgodnienie z organem ochrony środowiska nastąpiło w sposób milczący, co potwierdza orzecznictwo⁷¹⁰. Nawet brak konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w odniesieniu do przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarze Natura 2000 nie zwalnia organu wydającego decyzję wz do zbadania i oceny wpływu realizacji tego przedsięwzięcia na cele, z uwagi na które utworzono konkretny obszar Natura 2000.

7.3. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy w trybie tzw. „milczącej zgody”

Procedura milczącego uzgodnienia decyzji wz przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska została wprowadzona do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na mocy art. 5 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw (weszła w życie z dniem 15 listopada 2008 r.)⁷¹¹. Ustawa ta nałożyła obowiązek uzgodnienia projektu decyzji wz z organem wyspecjalizowanym – rdoś – w miejsce uzgodnienia z wojewodą.

Brak podjęcia jakiegokolwiek czynności prawnej przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, tj. niewydanie postanowienia o uzgodnieniu warunków zabudowy ani o odmowie uzgodnienia powoduje, że proponowane przez organ główny rozstrzygnięcie jest akceptowane, zaś uzgodnienie staje się skuteczne po upływie wskazanego przepisami prawa terminu 21 dni (art. 53 ust. 5c u.p.z.p.). Wobec przedstawionej regulacji prawnej, A. Kubiak twierdzi, że upływ terminu powoduje skutek materialnoprawny powstający nie z mocy milczenia organu, lecz z mocy prawa⁷¹². W literaturze prawniczej wyrażono pogląd, iż milczące uzgodnienie rdoś

⁷¹⁰ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2019 r., II OSK 1398/17, Legalis nr 1952046.

⁷¹¹ Dz. U. Nr 201, poz. 1237.

⁷¹² A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11, s. 45-46.

należy traktować jako pewnego rodzaju domniemanie decyzji⁷¹³. Jak trafnie wskazuje P. Korzeniowski, wraz z upływem terminu na dokonanie uzgodnienia projektu decyzji wz, regionalny dyrektor ochrony środowiska traci kompetencję do zajęcia stanowiska w sprawie (w formie „milczącej zgody” – przyp. I.R-K.)⁷¹⁴. WSA w Krakowie w jednym z wyroków stwierdził, że brak stanowiska rdoś nie stanowi przeszkody do wydania decyzji wz⁷¹⁵. Termin 21 dni liczony od momentu otrzymania projektu decyzji wz jest terminem zawitym. Oznacza to, że po upływie tego terminu kompetencja rdoś do wyrażenia stanowiska przeciwnego niż zaproponowane przez organ prowadzący postępowanie główne wygasa. Innymi słowy, jeśli rdoś nie podejmie jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, projekt decyzji wz zostaje uzgodniony w treści przedstawionej przez wójta (burmistrz lub prezydenta miasta). Zajęcie stanowiska w sprawie w formie tzw. „milczącej zgody” przez rdoś wiąże organ prowadzący postępowanie o ustalenie warunków zabudowy, co potwierdzono w jednym z wyroków⁷¹⁶.

W orzecznictwie uzgodnienie w formie „milczącej zgody” nazywane jest również fikcją uzgodnienia, bowiem upływ terminu 21 dni powoduje skutek prawny w postaci uzgodnienia projektu decyzji wz⁷¹⁷. Tak skonstruowany przepis prawny z art. 53 ust. 5c u.p.z.p. stwarza możliwość domniemanie uzgodnienia decyzji wz przez rdoś. Przepis ten ustanawia wyjątek od ogólnych zasad załatwiania spraw przez organ uzgadniający, wynikających z art. 106 k.p.a., dlatego nie może być interpretowany rozszerzająco. Jak stwierdzono w jednym z wyroków, uzgodnienie w formie milczącej zgody może być zastosowane tylko raz w danej sprawie⁷¹⁸.

Zgodzić należy się z poglądem, że milcząca uzgodnienie nie oznacza tego, że organ współdziałający nie analizuje projektu decyzji wz. *Ratio legis* regulacji prawnej wskazanej w art. 53 ust. 5c u.p.z.p. nie polega na tym, że rdoś jako organ wyspecjalizowany nie wypowiada się w ogóle. Nie zajmuje on stanowiska wówczas, gdy uzna, że planowane przedsięwzięcie nie narusza analizowanych przez niego przepisów odrębnych⁷¹⁹. W ocenie D. Całkiewicz, organ współdziałający podczas procedury milczącego uzgodnienia nie rozstrzyga merytorycznie, jedynie zgadza się na zaproponowane przez organ główny rozwiązanie sprawy⁷²⁰.

⁷¹³ K. Wiśniewska-Hałka, *Milczące uzgodnienie regionalnego... op. cit.*, s. 235- 240; R. Suwaj [w:] R. Suwaj, M. Perkowski, *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*, Białystok 2010, s. 78-82.

⁷¹⁴ P. Korzeniowski, *Uzgadnianie projektu decyzji... op. cit.*, s. 18.

⁷¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2008 r., II SA/Kr 286/07, LEX nr 540535.

⁷¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2010 r., II SA/Gd 107/10, LEX nr 576256.

⁷¹⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2017 r., II SAB/OI 97/16, Legalis nr 1568347, Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1958/15, LEX nr 2357999.

⁷¹⁸ Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., II SA/OI 1311/12, Legalis nr 628116.

⁷¹⁹ Decyzja SKO i wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Bd 742/07, LEX nr 489196; Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1278/09, LEX nr 746441. B. Dobkowska, *Ochrona przyrody w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy (wybrane aspekty prawnoadministracyjne)*, „Studia Prawnoadministracyjne” 2019, nr 45, s. 37.

⁷²⁰ D. Całkiewicz, *Uzgadnianie przez regionalnego dyrektora... op. cit.*, s. 187.

Wobec przedstawionej tezy, odnaleźć można także twierdzenia o dopuszczalności zawarcia w postanowieniu uzgadniającym warunków, od których spełnienia należy uzależnić wydawaną decyzję wz⁷²¹.

Przyjąć należy, iż uzgodnienie warunków zabudowy przez rdoś w formie tzw. „milczącej zgody”, mimo iż nie ma formy klasycznego aktu administracyjnego, to stanowi instrument administracyjnoprawny, ponieważ wywołuje skutek prawny w postaci akceptacji zaproponowanego przez organ prowadzący postępowanie główne rozstrzygnięcia. Stanowi to wyrażenie woli przez rdoś w konkretnej sprawie. Jak stwierdził J. Zimmermann, milczenie administracji oznacza (w tym przypadku – przyp. I.R.K.) zaniechanie organu wywołujące skutki prawne. Może być ono uznane za swoistą formę działania organu administracji, za pomocą której organ milcząco wyraża swoją wolę⁷²².

Zauważyć tu należy związek z art. 122a k.p.a., który stanowi, że sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W tym przypadku przepisem szczególnym prawa materialnego dotyczącym akceptacji zaproponowanego projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 przez rdoś jest art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. w związku z art. 53 ust. 5c u.p.z.p. Zastosowanie będzie miał również przepis z art. 122c § 1 i 2 k.p.a. Milczące załatwienie sprawy następuje w dniu następującym po dniu, w którym upływa termin przewidziany do wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie albo wniesienia sprzeciwu. W przypadku, gdy organ przed upływem terminu do załatwienia sprawy zawiadomi stronę o braku sprzeciwu, milczące załatwienie sprawy następuje w dniu doręczenia tego zawiadomienia (§ 1). Jeżeli podanie nie spełnia wymagań wskazanych w przepisach lub jest konieczne doprecyzowanie treści żądania, stosuje się przepis art. 64 k.p.a. Następnie, termin biegnie od dnia uzupełnienia braków lub doprecyzowania treści żądania (§ 2).

Podstawę kontroli zajęcia stanowiska w sprawie w formie tzw. milczącego uzgodnienia dokonanego przez rdoś stanowi przepis z art. 122g k.p.a. Możliwości organu odwoławczego do merytorycznej kontroli niezaskarżonego stanowiska organu wyrażonego w przypadkach określonych w art. 53 ust. 2 u.p.z.p. są bardzo ograniczone, bo również on jest związany ostatecznym postanowieniem takiego organu. Jednak może jedynie zainicjować wszczęcie postępowania nadzwyczajnego przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

⁷²¹ Np. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 503/07, LEX nr 548871.

⁷²² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 404.

7.4. Postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska o uzgodnieniu bądź odmowie uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy

Drugim instrumentem administracyjnoprawnym regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procedurze uzgodnienia projektu decyzji wz jest postanowienie o uzgodnieniu projektu decyzji wz oraz postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska bada planowane przedsięwzięcie pod kątem potencjalnego negatywnego zagrożenia, jakie może wywołać jego realizacja na cele ochrony danego obszaru Natura 2000. Jednak w myśl przepisu zawartego w art. 33 ust. 1 u.o.p. nie chodzi tu o jakiegokolwiek negatywne oddziaływanie przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, lecz o oddziaływanie w stopniu znacząco negatywnym. Odmowa uzgodnienia warunków zabudowy następuje, jeśli rdoś stwierdzi, że planowane przedsięwzięcie spowoduje znacząco negatywne oddziaływanie na cele ochrony konkretnego obszaru Natura 2000, a tym samym dojdzie do naruszenia art. 33 ust. 1 u.o.p. Nawet jeśli rdoś nie ma pewności, co do stwierdzenia ryzyka oddziaływania, zaś istnieje duże prawdopodobieństwo jego wystąpienia, wówczas, kierując się zasadą przeczności, winien odmówić realizacji takiego przedsięwzięcia. W ocenie NSA, przepis z art. 33 ust. 1 i 3 u.o.p. powinien być stosowany jednocześnie z uwzględnieniem art. 6 p.o.ś., tj. zasady przeczności, co stanowi podstawę do wydania postanowienia o odmowie uzgodnienia projektu decyzji wz nawet w sytuacji, gdy częściowo planowana inwestycja może negatywnie znacząco oddziaływać na dany obszar Natura 2000. Sąd ten wskazał, że ciężar dowodowy udowodnienia braku negatywnego wpływu spoczywa na inwestorze realizującym inwestycję podczas oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, dokonywanej na podstawie działu V, rozdziału 5 u.o.o.ś.⁷²³. Wobec tego inwestor musi dokładnie określić we wniosku zakres przedmiotowy planowanej inwestycji oraz wykazać brak znaczącego negatywnego oddziaływania na dany obszar Natura 2000. W sytuacji, gdy wnioskodawca nie udowodni braku takiego oddziaływania, to – zgodnie z zasadą przeczności organy – powinny odmówić uzgodnienia projektu decyzji także na tej podstawie.

NSA w jednym z wyroków stwierdził, że niedozwolone jest, co do zasady, wydanie zgody na realizację przedsięwzięcia, o ile nie wykluczono znaczącego negatywnego oddziaływania na obszary Natura 2000⁷²⁴. W ocenie WSA w Łodzi niedopuszczalne jest, że w sytuacji wykazania nawet potencjalnego wpływu inwestycji na środowisko oraz pomimo przedstawie-

⁷²³ Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 908/15, LEX nr 2248149.

⁷²⁴ Zobacz Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2002/15, Legalis nr 1649483.

nia wyjaśnień przez organ uzgadniający warunki zabudowy dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000, nie będzie miała zastosowania zasada przezorności w kwestii odmowy uzgodnienia⁷²⁵. Szczegółowe kwestie dotyczące stosowania zasady przezorności omówione zostały szczegółowo w rozdziale I.

Co więcej, jeśli przedsięwzięcie znacząco negatywnie oddziałuje na cele ochrony konkretnego obszaru Natura 2000 możliwe jest uzgodnienie warunków zabudowy dla takiego przedsięwzięcia, o ile spełnione zostaną przesłanki wskazane w art. 34 u.o.p. tj., zaistnienie koniecznego nadrzędnego interesu społecznego (w tym wymogów o charakterze społecznym lub gospodarczym), brak rozwiązań alternatywnych oraz zapewnienie wykonania kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

Rozważyć należy sytuację, w której mimo stwierdzenia spełnienia obligatoryjnych przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 – 4 u.p.z.p. i proponowanego pozytywnego projektu decyzji wz, regionalny dyrektor ochrony środowiska odmówi realizacji owego przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000. Sytuacja taka będzie miała miejsce, gdy organ prowadzący postępowanie główne poprzez błędną wykładnię stwierdzi brak oddziaływania przedsięwzięcia, zlokalizowanego na konkretnym obszarze Natura 2000, na cele z uwagi na które ustanowiono ten obszar chroniony, zaś rdoś rozstrzygnie o istnieniu owego oddziaływania. Wskazany przykład ukazuje istotną rolę regionalnego dyrektora ochrony środowiska w stosunku do obszarów Natura 2000. Organ obowiązany do wydania decyzji wz nie jest zobligowany do posiadania specjalistycznej wiedzy z zakresu ochrony przyrody w ramach Natura 2000 na obszarze właściwym dla miejsca potencjalnej inwestycji. Tę wiedzę posiada rdoś, który uzgadnia projekt decyzji wz pod względem wymagań ochrony przyrody i dokonuje we własnym zakresie oceny jego oddziaływania na elementy środowiska przyrodniczego podlegającego ochronie. Rolą tego organu jest stwierdzenie czy inwestycja może znacząco pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych i znacząco wpływać negatywnie na gatunki, dla ochrony których został utworzony obszar Natura 2000. Swoje rozważania organ zobligowany jest odnosić w sposób szczegółowy i konkretny do danej inwestycji do danego obszaru Natura 2000. Dlatego, przy ustalaniu znaczącego negatywnego wpływu inwestycji na cele ochrony obszaru Natura 2000, na którym planowane jest przedsięwzięcie, konieczne jest uwzględnienie skali, stopnia i charakteru oddziaływania planowanej inwestycji, co zostało potwierdzone w orzecznictwie⁷²⁶.

⁷²⁵ Zob. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2020 r., II SA/Łd 686/19, Legalis nr 2288756.

⁷²⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2017 r. IV SA/Wa 627/17, LEX nr 2326443.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, zanim podejmie rozstrzygnięcie, powinien zapoznać się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, niekiedy niezbędne jest uzupełnienie akt sprawy o protokół z oględzin terenu, na którym inwestycja ma być zlokalizowana, bądź posiłkowanie się informacjami dotyczącymi gatunków lub siedlisk chronionych umieszczonych w specjalistycznych bazach danych. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, odmawiając uzgodnienia warunków zabudowy, powinien precyzyjnie określić przesłanki przemawiające za jego rozstrzygnięciem. Organ ten powinien uwzględnić także ograniczenia prawne ustanowione dla danego obszaru Natura 2000, wynikające z planu zadań ochronnych, planu ochrony, a także z aktów prawa miejscowego.

Podzielić należy pogląd wyrażony w literaturze, że odmowa uzgodnienia może nastąpić tylko na podstawie wskazanego wprost przepisu prawa. Stwierdzono także, iż podstawą odmowy warunków zabudowy nie może być brak uzgodnienia niemający oparcia w przepisach prawa⁷²⁷. Fundamentalną zasadą działania organów administracji jest ich działanie na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Oznacza to w praktyce, że postępowanie prowadzone przez organ, jak również rozstrzygnięcie powinno być oparte o konkretne przepisy prawne obowiązujące w dniu wydania rozstrzygnięcia. Jak orzekł WSA w Opolu, obowiązek ten dotyczy również sytuacji gdy, przepisy prawa ulegną zmianie w czasie między wszczęciem postępowania, a rozpatrzeniem sprawy. W ocenie tego sądu, w takim przypadku organy powinny przy orzekaniu uwzględnić nowy stan prawny, jeśli z nowych przepisów nie wynika co innego. W braku szczególnych regulacji nie sposób przy tym uznać, iż ustalenia dokonane w wyniku czynności wyjaśniających podjętych na gruncie przepisów, które utraciły swą moc, nie mogą stanowić podstawy merytorycznego rozstrzygnięcia, jeśli zebrany materiał dowodowy jest wystarczający do rozpoznania sprawy na podstawie nowych przepisów⁷²⁸.

Analizując orzecznictwo sądownoadministracyjne w zakresie uzgodnienia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 zauważyłam pogląd, w myśl którego obowiązek uzgodnienia dotyczy wyłącznie projektów decyzji ustalających warunki zabudowy, tj. decyzji pozytywnych. Zdaniem WSA w Opolu ustawodawca posłużył się pojęciem decyzji wz nie zaś decyzji w przedmiocie warunków zabudowy. Dalej sąd ten wyjaśnia, że wykładania językowa i celowościowa przemawia, więc za wąskim rozumieniem zakresu obowiązków uzgodnień. Zdaniem tego sądu, tylko w przypadku decyzji pozytywnych

⁷²⁷ Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 902/05, Legalis nr 2202740.

⁷²⁸ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 455.

organ uzgadniający może dokonać oceny czy rodzaj planowanej inwestycji nie godzi w interesy, które organ uzgadniający w ramach przyznanych mu uprawnień ma chronić⁷²⁹. Użyte sformułowanie budzi jednak wątpliwości co do znaczenia „pozytywnej decyzji” wz. W praktyce oznacza to, że wniosek inwestora o wydanie decyzji wz rozpatrywany jest w oparciu o spełnienie obligatoryjnych ustawowych przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Wobec tego, w pierwszej kolejności sprawdzane jest czy wniosek wypełnia warunek tzw. dobrego sąsiedztwa, dostępu do drogi publicznej, czy zapewnione jest wystarczające uzbrojenie terenu, na którym ma być zlokalizowana inwestycja, jak również status przeznaczenia gruntów (na cele nierolnicze i nieleśne) i zgodność z przepisami odrębnymi. Jeśli wyżej wymienione warunki są spełnione wówczas następuje procedura uzgodnienia projektu decyzji wz z innymi organami upoważnionymi do dokonywania specjalistycznej oceny co do zgodności inwestycji i zaprojektowanej decyzji wz z przepisami odrębnymi (w odniesieniu do obszarów Natura 2000 uzgodnienia projektu decyzji wz dokonuje aktualnie regionalny dyrektor ochrony środowiska). Natomiast, gdy organ prowadzący postępowanie główne prognozuje, że projekt decyzji wz będzie miał charakter decyzji negatywnej, wówczas – zdaniem tego sądu – to organ uzgadniający nie ma, czego oceniać. W ocenie tego sądu, decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy nie ingeruje w istniejącą sytuację. Uzgodnienie aktu polega bowiem na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia, co następuje w trakcie postępowania dotyczącego wydania przedmiotowego aktu, którym jest decyzja wz. Jak stwierdził ten sąd, każde uzgodnienie negatywnego projektu decyzji, w tym i z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska jedynie przedłuży postępowanie w sprawie wydanie decyzji wz, spowoduje zwiększenie kosztów postępowania, a nie będzie miało wpływu na treść rozstrzygnięcia w rezultacie prowadząc do naruszenia zasady ekonomii postępowania (art. 12 k.p.a.). Zatem jeżeli projekt decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy został przedłożony to organ administracji winien zająć stanowisko w formie odmowy uzgodnienia, ze wskazaniem, że procedowanie w tym przedmiocie byłoby bezzasadne⁷³⁰. Owszem pogląd WSA w Warszawie byłby zasadny, o ile planowane przedsięwzięcie nie spełnia co najmniej jednej z obligatoryjnych przesłanek wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. i nie doszło jeszcze do uzgodnienia warunków zabudowy z organem wyspecjalizowanym. Zgodzić się można również z argumentem dotyczącym wydłużenia postępowania i naruszenia zasady ekonomii postępowania. Wydaje się, że ustawodawca konstruując przepisy prawne dotyczące uzgodnienia projektu decyzji

⁷²⁹ Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2010 r., II SA/Op 145/10, Legalis nr 875046.

⁷³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2010 r., IV SA/Wa 1515/09, Legalis nr 279127; podobnie Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Gd 64/17, LEX nr 2294019; Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., IV SAB/Po 7/19, LEX nr 2657636;

wz z rdoś, o którym mowa w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. zabezpieczył w ten sposób obszary Natura 2000 przed niekontrolowanym procesem inwestycyjnym na tych terenach, jak również przyznał rdoś kompetencje decyzyjne w zakresie możliwości lokalizacji inwestycji. W mojej ocenie zaprezentowana teza sądu, że decyzja odmawiająca ustalenia warunków zabudowy nie ingeruje w istniejącą sytuację jest niepoprawna. Owszem w sytuację dóbr i wartości chronionych przepisami odrębnymi decyzja taka nie „ingeruje”, lecz w sytuację inwestora wnioskującego o ustalenie warunków zabudowy – już tak. Jest to ograniczenie praw i wolności wnioskodawcy, zwłaszcza prawa własności, o którym mowa w art. 6 ust. 2 u.p.z.p.

Wobec zaprezentowanych orzeczeń odnaleźć można także przeciwstawny im wyrok, w myśl którego regulacja art. 61 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. nie upoważnia organu do samodzielnego zajmowania stanowiska w przedmiocie niezgodności zamierzenia z przepisami ustawy o ochronie przyrody, chyba że rdoś nie zajmie stanowiska w ustawowym terminie⁷³¹. Mając na uwadze ten pogląd oznacza to, że organ prowadzący postępowanie główne nie może samodzielnie badać zgodności planowanej inwestycji z przepisami odrębnymi dotyczącymi obszarów Natura 2000, zaś organem właściwym będzie organ uzgodnieniowy – rdoś.

W orzecznictwie są także wyroki potwierdzające konieczność lub dopuszczalność uzgodnienia przez rdoś także projektów decyzji wz odmownych⁷³². Z kolei te poglądy świadczą o tym, że organ prowadzący postępowanie główne może wstępnie ocenić wnioski o ustalenie warunków zabudowy na obszarze Natura 2000 pod kątem spełnienia wymogów z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p., lecz projekt decyzji wz musi zostać uzgodniony przez rdoś jako organem posiadającym specjalistyczną wiedzę.

Mając na uwadze powyższe poglądy, moim zdaniem istotne nie jest czy decyzja wz jest decyzją pozytywną czy negatywną dla inwestora, lecz ważne jest czy planowana inwestycja jest także zgodna z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., dotyczącymi danego obszaru Natura 2000. W obowiązujących przepisach prawnych brak jest takiego, który zezwalałby na uzgodnienie jedynie projektów decyzji wz pozytywnych. Gdyby uzgodnienie z organem wyspecjalizowanym dotyczyłoby wyłącznie projektów decyzji wz pozytywnych, to przepis taki znalazłby się w treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rolą organu właściwego do wydania decyzji wz jest w pierwszej kolejności ustalenie – co powinno być odnotowane w aktach sprawy – czy inwestycja znajduje się

⁷³¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2017 r., IV SA/Wa 1358/17, LEX nr 2393302.

⁷³² Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1278/09, LEX nr 746441; Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., II OSK 2781/12, LEX nr 1481910; Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Ol 1013/17, LEX nr 2435335; Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II OSK 1488/18, LEX nr 2706053.

w granicach obszaru Natura 2000. Jest to o tyle istotne, że determinuje konieczność (lub jej brak), uzgadniania projektu decyzji z rdoś.

Ustawodawca zabezpieczył obszary Natura 2000 przed ekspansją procesu inwestycyjnego poprzez podwójną ocenę zgodności planowanego przedsięwzięcia na tym obszarze, tj. wstępnie oceny wpływu planowanej inwestycji na obszar Natura 2000 dokonuje organ właściwy do wydania decyzji wz, a następnie organ uzgodnieniowy – rdoś. Wolą prawodawcy było, aby decyzję wz na obszarach Natura 2000 wydawać po uzgodnieniu z rdoś (art. 60 ust. 1 w zw. z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.). Wówczas organ uzgodnieniowy ocenia, czy inwestycja taka jest możliwa do pogodzenia z celem, dla którego utworzony został dany obszar Natura 2000. Zakładając, że organ prowadzący postępowanie o ustalenie warunków zabudowy zaniechałby obowiązku uzyskania uzgodnienia rdoś i wydał rozstrzygnięcie, wówczas istnieje podstawa do wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 6 k.p.a. (w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeśli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu).

Mając na uwadze powyższe konstatacje oraz kryterium przewagi poglądów, na potrzeby tej rozprawy doktorskiej przyjąć należy pogląd trzeci prezentowany w orzecznictwie, tj. organ właściwy do wydania decyzji wz może wstępnie ocenić spełnienie warunku z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., lecz jest związany stanowiskiem organu uzgadniającego.

Na postanowienie o odmowie ustalenia warunków zabudowy przysługuje zażalenie, przy czym skorzystać z tego prawa może wyłącznie inwestor. Oznacza to, że pozostałe strony postępowania o wydanie decyzji wz nie mają możliwości złożenia zażalenia, gdyż procedura z art. 53 ust. 5 u.p.z.p. stanowi wyjątek od reguły przewidzianej w art. 106 § 5 k.p.a. Gdyby jednak inny – niż wnioskodawca – podmiot wniósł zażalenie na uzgodnienie, to zastosowanie będzie miał przepis z art. 134 w zw. z art. 144 k.p.a., tj. niedopuszczalność wniesienia zażalenia. Z obowiązujących przepisów prawa nie wynika wprost, aby organizacja ekologiczna biorąca udział w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy mogła złożyć zażalenie w postępowaniu uzgodnieniowym. Owszem byłoby to możliwe pod warunkiem, gdyby organizacja ekologiczna była stroną postępowania i jednocześnie wnioskodawcą o ustalenie warunków zabudowy. Ograniczenie kręgu podmiotów mogących złożyć zażalenie (art. 53 ust. 5 u.p.z.p.) wydaje się zasadne, gdyż w ocenie NSA przepis ten nie służy ograniczeniu kontroli legalności postanowień uzgodnieniowych lecz przyspieszeniu postępowania zmierzającego do wydania decyzji wz⁷³³. To, że zażalenie na postanowienie rdoś o odmowie ustalenia projektu decyzji wz

⁷³³ Wyrok NSA z dnia 8 października 2020 r., II OSK 1365/18, LEX nr 3083558.

przysługuje wyłącznie inwestorowi, nie wyklucza, aby inne podmioty biorące udział w postępowaniu na prawach strony mogły wykazać wadliwość dokonanych uzgodnień na etapie wnoszenia odwołania od decyzji wz, wykazując istotny wpływ wadliwości tych uzgodnień na wynik sprawy⁷³⁴. Jak orzekł NSA, ewentualna weryfikacja postanowień uzgodnieniowych nie może być dokonywana przez organ prowadzący postępowanie główne, a ich naruszenie w przypadku braku możliwości wniesienia zażalenia może nastąpić w trybach nadzwyczajnych, tj. wznowienia postępowania oraz stwierdzenia nieważności (art. 126 k.p.a.)⁷³⁵.

W jednym z wyroków NSA orzekł, że ustawodawca w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. świadomie i celowo pozbawił inne (poza inwestorem) strony postępowania możliwości zaskarżenia postanowień podejmowanych w trybie art. 106 k.p.a. Sąd ten w tym wyroku stwierdził, iż 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 organu pierwszej instancji (art. 142 k.p.a.)⁷³⁶.

Rozważając problematykę uzgodnienia projektu decyzji wz warto podkreślić szczególną rolę przepisów postępowania administracyjnego. Zakładając, że gdyby organ właściwy do wydania decyzji wz wydał ją bez wymaganego prawem uzgodnienia, wówczas zachodzi przesłanka do zastosowania art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. Żądanie wznowienia postępowania może nastąpić z urzędu albo na żądanie strony (art. 147 k.p.a.), przy czym strona wnosi żądanie do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji w terminie miesiąca od dnia, w którym dowiedziała się ona o braku uzgodnienia (art. 148 k.p.a.). Warto dodać, że czasami jest to jednocześnie organ, który będzie rozstrzygał o wznowieniu, aczkolwiek art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a. jest przesłanką, która sprawia wrażenie, że zawsze jest skutkiem działalności organu, który nie wystąpił o uzgodnienie i będzie miał do niej zastosowanie art. 150 § 2 k.p.a., co potwierdzono w jednym z wyroków⁷³⁷. Wznowienie postępowania następuje w formie niezaskarżalnego postanowienia, natomiast odmowa wznowienia przyjmuje formę postanowienia, na które służy zażalenie. Postanowienia o wznowieniu postępowania można zakwestionować w odwołaniu oraz wnosząc skargę do sądu administracyjnego. Uprawnionym do tego będzie

⁷³⁴ Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, Legalis nr 1790861.

⁷³⁵ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1284/12, LEX nr 1394986; Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2018 r., II OSK 1975/16, LEX nr 2739045.

⁷³⁶ Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1284/12, Legalis nr 741934.

⁷³⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2013 r., II SA/Po 713/13, LEX nr 1411033.

strona postępowania, której decyzji dotyczy wznowienie. Organem właściwym rozstrzygającym o wznowieniu postępowania będzie organ, który wydał decyzję w ostatniej instancji. Zastosowanie będzie tu miał również art. 146 i 151 k.p.a.

W orzecznictwie zauważa się powoływanie skarżących na zarzut rażącego naruszenia prawa wobec nieprzeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ uzgadniający w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Jak stwierdził NSA zarzut ten nie zasługuje na uwzględnienie. Stosownie zaś, do art. 106 § 4 k.p.a., organ obowiązany do zajęcia stanowiska może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające w razie potrzeby (czyli nie obligatoryjnie). Jak wynika z przywołanej regulacji prawnej, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego pozostawione jest uznaniu organu uzgadniającego, więc odstępianie od jego przeprowadzenia nie stanowi rażącego naruszenia prawa⁷³⁸. Ustawodawca nie zawarł normatywnego wyjaśnienia sformułowania „w razie potrzeby” ani też kryteriów jakimi powinien kierować się organ, aby stwierdzić czy ta potrzeba jest konieczna. Należy to interpretować jako formę uznania organu w zakresie stwierdzenia czy zachodzi potrzeba przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Może bowiem dojść do sytuacji, w której rdoś uchybi terminowi na zajęcie stanowiska w sprawie uzgodnienia warunków zabudowy chociażby z uwagi na konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (w tym zebranie innego materiału dowodowego niż przedstawiony przez organ prowadzący postępowanie główne), szczególnie skomplikowany charakter sprawy, niską jakością zgromadzonego materiału dowodowego. Otóż w zaistniałej sytuacji rdoś, na podstawie art. 36 k.p.a., może skorzystać z przysługującego mu prawa do wskazania innego terminu załatwienia sprawy niż termin nałożony przez szczegółowy przepis prawa materialnego. Wówczas organ ten zawiadamia strony postępowania o niezakończonym w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Organ również obowiązany jest do zawiadomienia strony o niezakończonym w terminie z przyczyn niezależnych od organu. Zastosowanie wskazanego w art. 36 k.p.a. obowiązku organu wywoła skutek prawny w postaci braku możliwości skorzystania z procedury tzw. „milczącej zgody”. Co więcej, z uwagi na upływ terminu rozstrzygnięcia w formie tzw. „milczącej zgody”, skutkiem prawnym będzie również konieczność wydania przez rdoś rozstrzygnięcia w formie postanowienia o uzgodnieniu bądź odmowie uzgodnienia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia

⁷³⁸ Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05, Legalis nr 271164; wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r., II SA 1594/00, Legalis nr 66838; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2020 r., IV SA/Wa 769/20, LEX nr 3168711.

zlokalizowanego na obszarze Natura 2000. Mając na uwadze powyższe można mieć wątpliwość czy wprowadzenie sposobu milczącego załatwienia sprawy w art. 53 ust. 5 i 5c u.p.z.p. nie stoi na przeszkodzie prób ominięcia dyspozycji tych przepisów. Wydaje się, że dopuszczalność zatrzymania biegu terminu załatwienia sprawy uzgadniania może mieć podstawę w art. 35 § 5 k.p.a. Oznaczałoby to, iż od dnia zawiadomienia stron o braku możliwości zajęcia stanowiska w sprawie w terminie ustawowym z uwagi na konieczność wyjaśnienia istotnych w niej okoliczności faktycznych, terminy z art. 53 ust. 5 i 5c nie biegną.

Złożyć należy również hipotetyczną sytuację, której skutkiem będzie wydanie pozytywnego uzgodnienia warunków zabudowy dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000, a rdoś odmówi postanowieniem uzgodnienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla realizacji przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000. Wówczas strona wniesie zażalenie do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 141 § 2 k.p.a.). Natomiast Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska, w ramach przyznanych mu kompetencji dokonania rozstrzygnięcia w postępowaniu odwoławczym, orzeknie na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. w zw. z art. 144 k.p.a. o uchyleniu zaskarżonego postanowienia w całości i przekaże sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, z uwagi na wydanie postanowienia z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Wówczas rdoś mógłby wydać postanowienie pozytywne o uzgodnieniu warunków zabudowy. Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że rdoś w ramach przyznanych mu kompetencji może wpłynąć na kształt decyzji wz, dla przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000. Z uwagi na niejednoznaczny charakter wskazanej regulacji prawnej może ona prowadzić do nadużyć po stronie rdoś w zakresie przedłużania terminu wydania postanowienia o uzgodnieniu bądź odmowie uzgodnienia warunków zabudowy. Dowodem na to są dość liczne wyroki⁷³⁹.

⁷³⁹ Zob. np. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1022/09, LEX nr 583416; Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., II OSK 1088/13, LEX nr 1793980; Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., IV SA/Wa 2328/15, LEX nr 2083982; Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2017 r., II OSK 545/16, LEX nr 2409494; Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 502/17, LEX nr 2449237; Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, LEX nr 2507765; Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2019 r., II SA/GI 725/19, LEX nr 2778448.

7.5. Uwagi końcowe

Determinantą wpływającą na wydanie rozstrzygnięcia w formie decyzji wz jest procedura uzgodnienia warunków zabudowy planowanego przedsięwzięcia zlokalizowanego na obszarze Natura 2000 przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Na podstawie przeprowadzonych w tym rozdziale rozważań stwierdzam, iż mimo braku ujęcia w katalogu przesłanek z art. 61 u.p.z.p., niezbędnych do wydania decyzji wz, procedura uzgodnienia z rdoś projektu decyzji wz takich inwestycji jest dodatkową determinantą materialnoprawną mającą swą podstawę w art. 53 ust. 4 pkt 8 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Przy czym determinanta ta wykazuje silny związek z procedurą wynikającą z art. 106 k.p.a., dlatego też kwestie proceduralne ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego mają tu zastosowanie.

Z rozważań tego rozdziału wynika również, iż tereny, których dotyczy wnioski o ustalenie wz i jednocześnie położone w granicach obszaru Natura 2000 mogą być usytuowane jednocześnie w obrębie innych prawnych form ochrony przyrody. Co oznacza, że teren planowanej inwestycji podlega, co najmniej, podwójnemu reżimowi prawnemu, tj. wynikającemu z przepisów prawnych dotyczących obszarów Natura 2000 i przepisów prawnych ustanawiających ograniczenia prawne dla innych z form ochrony przyrody (przepisy te mają pierwszeństwo).

W związku z procedurą uzgodnienia projektu decyzji wz dla inwestycji zlokalizowanej na obszarze Natura 2000 nie ma znaczenia wielkość powierzchni objęcia obszarem Natura 2000 terenu inwestycji. Nawet jeśli na niewielkiej części terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy ustanowiono obszar Natura 2000, to należy przeprowadzić procedurę uzgodnienia z rdoś.

Regionalny dyrektor ochrony środowiska, będący organem wyspecjalizowanym, pełni szczególną rolę w procedurze wydawania decyzji wz. Rolę tę ukazują same przepisy prawne, przyznające temu organowi tak ważne i przesądzające o możliwości lokalizacji inwestycji na obszarach Natura 2000 kompetencje decyzyjne. W ramach przyznanych mu instrumentów prawnych, powinien podjąć stosowne rozstrzygnięcia, których celem jest zabezpieczenie prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 przed skutkami związanymi z realizacją planowanej inwestycji. Zastosowanie odpowiednich instrumentów prawnych przez ten organ wynika wprost z przepisów prawa materialnego. W odniesieniu do realizacji przedsięwzięć, na podstawie decyzji wz, na obszarach Natura 2000 wykazałam, iż rdoś może posługiwać się instrumentami administracyjnoprawnymi spośród których dwa mają formę aktów prawnych (tj. postanowienie o uzgodnieniu projektu decyzji wz oraz postanowienie o odmowie uzgodnienia warunków zabudowy), a jeden jest pozbawiony formy takiego aktu, ale oparty

jest na domniemaniu prawnym, że korzystający z niego organ podjął akt – postanowienie o bezwarunkowym uzgodnieniu warunków zabudowy (tzw. „milcząca zgoda”).

Uzgodnienie z rdoś projektu decyzji dla planowanej na obszarze Natura 2000 inwestycji stanowi też realizację przesłanki zgodności planowanej inwestycji z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. dotyczącymi obszarów Natura 2000. Rozważania doprowadziły do wniosku, że zarówno organ prowadzący postępowanie główne, jak i organ uzgadniający powinny ocenić zgodność projekt planowanej inwestycji z przepisami dotyczącymi ochrony danego obszaru Natura 2000.

Szczególną rolę rdoś podkreśla fakt, że zajęcie stanowiska w sprawie w procedurze uzgodnieniowej przez ten organ ma charakter wiążący. Oznacza to, iż organ prowadzący postępowanie główne, zmierzające do wydania decyzji wz na obszarze Natura 2000 jest związany stanowiskiem wyrażonym przez rdoś. Jednak może dojść do sytuacji, gdy po przeprowadzeniu procedury milczącego uzgodnienia projektu decyzji wz przez rdoś, organ prowadzący postępowanie główne dostrzeże w przepisach odrębnych, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. oczywiste ograniczenia inwestycyjne przewidziane dla obszarów Natura 2000, których nie dostrzegł ani organ główny, ani uzgodnieniowy. W takiej sytuacji organ główny powinien przygotować nowy projekt decyzji wz i przekazać go ponownie do uzgodnienia przez rdoś. Powyższe wskazuje na możliwość ponownego uzgodnienia projektu decyzji wz, pod warunkiem, że projekt ten został zmieniony, bądź dotyczy innego zamierzenia inwestycyjnego.

Procedura uzgodnienia projektu decyzji wz przez rdoś, mimo, iż wynika z postępowania głównego, to stanowi odrębne postępowanie, którego skutkiem jest odpowiednie rozstrzygnięcie. Poprzez rozstrzygnięcie w procedurze uzgodnieniowej i zastosowanie przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000, rdoś jest organem „współdecydującym” o tym, czy konkretna inwestycja będzie mogła być zrealizowana w oparciu o zaproponowane przez organ główny warunki zabudowy ustalone w treści decyzji.

Istotnym jest również, że rdoś nie ma podstawy prawnej, aby w sposób władczy ingerować w treść decyzji wz. Uprawnienie rdoś dotyczy potwierdzenia zgodności zaproponowanej treści decyzji wz z przepisami prawnymi odnoszącymi się obszarów chronionych Natura 2000. Zakaz władczego ingerowania w treść decyzji wz nie oznacza jednak, że uzasadniając swoje postanowienie rdoś nie może, a nawet powinien wykazać jakie są przyczyny uniemożliwiające uzgodnienie, co może pozwolić inwestorowi i organowi skorygowanie – odpowiednio – swych planów (wniosku) i/lub projektu decyzji wz, który uzyska uzgodnienie w powtórzonej procedurze.

Zakończenie

Opisane w dysertacji problemy, rodzą nadal wiele kwestii spornych i wątpliwości interpretacyjnych, co stwarza pole do nadużyć i powoduje mnożenie się komplikacji w praktycznym stosowaniu analizowanych w niej przepisów prawa. Rozważania przeprowadzone w rozprawie pozwoliły na potwierdzenie sformułowanych na wstępie hipotez badawczych ujętych w formie pytań.

Rozważania podjęte w tej rozprawie doktorskiej mają podwójny charakter, tj. materialnoprawny, ale również proceduralny. Z tego względu, że determinanty materialnoprawne (określające kryteria uzgadniania), tworzą nierozzerwalny związek z determinantami proceduralnymi, dlatego ich obecność w tej rozprawie jest uzasadniona.

Mimo funkcjonowania w Polsce od 2004 roku prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, nadal zauważa się negatywne nastroje społeczeństwa, zwłaszcza w zakresie jednoczesnego przenikania się przeciwstawnych wartości – ochrony przyrody w ramach obszarów Natura 2000 oraz procesu inwestycyjnego. Analiza przepisów prawnych prowadzi do wniosku, że lokalizacja inwestycji na obszarze objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, co do zasady, nie zagraża istocie tej formy ochrony przyrody, pod warunkiem, że planowana inwestycja nie oddziałuje znacząco negatywnie na cele ochrony, z uwagi na które wyznaczono konkretny obszar Natura 2000. Jednak mimo wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania, pod warunkami przewidzianymi przepisami prawa, możliwe jest zrealizowanie takiego zamierzenia inwestycyjnego na podstawie decyzji wz, gdy dla terenu takiego nie uchwalono mpzp. Przeprowadzone rozważania doprowadziły do wniosku, że ustanowienie formy ochrony przyrody Natura 2000 wpływa na proces inwestycyjny, w taki sposób, że nie wszystkie rodzaje inwestycji mogą być realizowane na takich obszarach. Jednocześnie wykazałam, że z ustanowienia tej formy ochrony przyrody wynikają dodatkowe – środowiskowe – uregulowania w zakresie sposobu korzystania z własności, których nie należy pomijać realizując proces inwestycyjny.

Ograniczenia prawne odnoszące się do realizacji przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 zawarte są w wielu aktach prawnych. Poprzez zastosowanie konstrukcji prawnej przewidującej ograniczenia prawne prawodawca unijny i krajowy chroni przedmiot ochrony (cel), z uwagi na który wyznaczono dany obszar Natura 2000. Dlatego też, niedopuszczalna jest realizacja każdego przedsięwzięcia bez uprzedniego zbadania jego skutków dla obszarów Natura 2000. Jednak z pozaprawnego punktu widzenia, problemem zagrażającym zachowaniu

unikatowego charakteru obszarów Natura 2000 pod względem przyrodniczym jest dopuszczenie procesu inwestycyjnego i zabudowy tych terenów. Następuje wówczas utrata powierzchni przyrodniczej obszarów Natura 2000 kosztem zwiększenia powierzchni zabudowanej na tym obszarze.

Analiza przepisów prawnych poruszonych w tej rozprawie potwierdza, że proces inwestycyjny na obszarach Natura 2000 jest możliwy, ponieważ na tych obszarach nie jest chroniona całość przyrody, lecz jej fragmenty, tj. siedliska i konkretne gatunki. Wówczas reżim prawny obszarów Natura 2000 ukierunkowany jest na ochronę tych gatunków i siedlisk, dla których obszary te utworzono. Dlatego też, wobec każdego planowanego przedsięwzięcia, kluczowym jest ustalenie prymatu interesów – publicznego, polegającego na ochronie przyrody w ramach prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 oraz prywatnego – polegającego na realizacji inwestycji. Interesów, które w uwagi na swój cel mogą być w nieustannym konflikcie. Jako granicę tego konfliktu interesów w prawie polskim przyjąć należy definicję legalną pojęcia przedsięwzięcia, warunkowaną decyzją administracyjną (w tej rozprawie – decyzją wz). Konflikt ten uwidacznia się zwłaszcza, gdy planowana inwestycja zgodna jest obowiązującymi przepisami prawnymi dotyczącymi warunków zabudowy (art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p.) oraz z wymogami w zakresie ochrony obszarów Natura 2000. Wówczas wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie może odmówić wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy. Ma to istotne znaczenie w kontekście wyznaczania dominujących kierunków zagospodarowania przestrzeni danego obszaru gminy. Świadczy to o konieczności zindywidualizowanego podejścia, zarówno do konkretnego przedsięwzięcia, jak i konkretnego obszaru Natura 2000.

Analiza obowiązujących przepisów prawnych prowadzi do wniosku *de lege ferenda*, że trudnym, a nawet niewykonalnym byłoby stworzenie jednolitego modelu przedsięwzięć (inwestycji) dozwolonych do realizacji na obszarach Natura 2000, dla których możliwe byłoby wydanie pozytywnej decyzji wz. Trudność ta wynika z faktu, iż w zależności od celu ochrony konkretnego obszaru Natura 2000, określone ograniczenia prawne mogą się różnić, a inwestycje dozwolone na jednym obszarze Natura 2000, na drugim mogą być zabronione. Tym bardziej trudne byłoby wskazanie konkretnych cech, parametrów, wskaźników technicznych potencjalnych inwestycji. Ma to szczególne znaczenie chociażby z uwagi na nieustanny postęp w procesie techniczno-budowlanym i stosowanie coraz to nowszych technologii budowlanych. Warunkowałyby to liczne zmiany przepisów prawnych w celu dokonywania aktualizacji cech, parametrów, warunków technicznych, itd. Dlatego też istotnym jest, aby planowane przedsięwzięcie inwestycyjne nie naruszało wymogów prawnych przewidzianych przepisami, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000. W razie zaistnienia wątpliwości,

co do możliwości naruszenia ustanowionych dla obszarów Natura 2000 reżimów prawnych, właściwe organy powinny zastosować procedurę oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Wydaje się, że celowym zamierzeniem ustawodawcy było nieokreślenie normatywnego katalogu dozwolonych przedsięwzięć inwestycyjnych i posługiwanie się reżimem prawnym. Poprzez rozpatrywanie konkretnego planowanego przedsięwzięcia w odniesieniu do ograniczeń prawnych ustanowionych dla danego obszaru Natura 2000, na którym to mają być ustalone warunki zabudowy, ustawodawca zabezpieczył w ten sposób interes obszarów Natura 2000.

Rozważania podjęte w dysertacji doprowadziły do wniosku, że możliwa jest realizacja przedsięwzięć (inwestycji) na obszarach objętych prawną formą ochrony przyrody Natura 2000, zarówno tych o charakterze publicznym, jak i prywatnym, choć ustawodawca wyróżnił wyjątki od tej zasady. Fundamentalne znaczenie ma tu określenie stopnia oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na cele, z uwagi na które ustanowiono dany obszar Natura 2000. To co charakterystyczne dla prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 – nawet przedsięwzięcie o znacząco negatywnym stopniu oddziaływania na obszar Natura 2000 może być zrealizowane, o ile przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego (w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym), brak jest rozwiązań alternatywnych oraz dokonano kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000.

W rozprawie wykazałam, że szczególną rolę w procedurze wydawania decyzji wz mają zasady: przezorności (ostrożności) oraz zrównoważonego rozwoju. Zasady te traktuje się jako „złoty środek” w konflikcie wspomnianych wcześniej interesów i ustalenia prymatu jednego z nich. W procesie inwestycyjnym zasady te przyczyniają się do ochrony obszarów Natura 2000 oraz mogą mieć wpływ na ograniczenie przysługującego inwestorowi prawa własności. W odniesieniu do realizacji planowanego przedsięwzięcia na obszarze Natura 2000 zasady te mogą wpłynąć na finalne rozstrzygnięcie, warunkując wydanie decyzji wz pozytywnej bądź negatywnej. Wobec tego zasady te mogą być czynnikami prawnymi mającymi wpływ na wydawanie decyzji wz na obszarach Natura 2000, czyli można nazwać je determinantami.

Współcześnie zauważa się tendencję życia bliżej natury. Wobec tego zjawiska istnieje duża presja na zabudowywanie obszarów cennych przyrodniczo Natura 2000 zabudową rozproszoną w celach mieszkaniowych i rekreacyjnych. Decyzja wz na obszarach Natura 2000 jest instrumentem prawnym, którego istota sprowadza się do wyważenia wielu interesów, tj. zachowania ładu przestrzennego, ochrony cennych przyrodniczo siedlisk i gatunków w ramach prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000 oraz interesu inwestora polegającego

na realizacji inwestycji. Zachowanie równowagi między ochroną przyrody w ramach obszarów Natura 2000 a potrzebami inwestycyjnymi jest możliwe, aczkolwiek wymaga ustalenia priorytetu interesów: publicznego i prywatnego.

Rozważania potwierdziły założenie, że prawodawca w procedurze ustalenia warunków zabudowy zabezpieczył obszary Natura 2000. Przejawia się to poprzez: wymóg zgodności planowanego przedsięwzięcia z przepisami odrębnymi dotyczącymi obszarów Natura 2000, zgodności potencjalnej inwestycji z ustaleniami planów zadań ochronnych i planów ochrony, procedurę uzgodnienia projektu decyzji wz z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, zaś w przypadkach przewidzianych prawem – poprzez procedurę oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 czy też konieczność uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji wz.

Analiza przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000, prowadzi do wniosku, że brak regulacji prawnych na tych cennych przyrodniczo obszarach mógłby być gorszy, niż ich istnienie. Wspomniane przepisy prawne spełniają funkcję ochronną wartości wyrażonej w Konstytucji RP jaką jest ochrona środowiska, w tym ochrona obszarów Natura 2000.

Analiza obowiązujących regulacji prawnych, stanowisk przedstawicieli doktryny i orzeczeń sądów administracyjnych potwierdziła pogląd, że decyzja wz jest złożonym aktem administracyjnym, zaś uchwycenie jej istoty rodzi wiele trudności. Rozważania potwierdziły pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być traktowana jako substytut miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na obszarach, dla których nie został on uchwalony. Decyzja ta jest decyzją administracyjną, związaną. Charakter decyzji wz jako decyzji deklaratoryjnej oznacza, że akt ten deklaruje jedynie, w odniesieniu do konkretnego adresata, czy istnieje i jak kształtuje się w konkretnej sytuacji stan prawny w sferze prawa administracyjnego dotyczący warunków zabudowy. Wykazałam, że decyzja wz ma charakter wstępny i ogólny. Decyzja ta nie przesądza jeszcze o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji w konkretnym miejscu, a jedynie określa, czy dana inwestycja w danym miejscu jest w ogóle możliwa.

Do uzyskania pozytywnej decyzji ustalającej warunki zabudowy na terenie objętym prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 obligatoryjne jest łączne spełnienie wymogów określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. Uzasadniało to konieczność dość szczegółowego omówienia tych przesłanek, zwłaszcza pod kątem uwzględnienia przez organ wydający decyzję wz ustanowionych dla obszarów Natura 2000 reżimów prawnych. W kwestii spełnienia obligatoryjnych przesłanek warunków zabudowy, wymienionych w art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p.

istotne, w pierwszej kolejności, jest stwierdzenie organu czy w analizowanej sprawie możliwe jest ustalenie warunków zabudowy. Następnie powinno nastąpić określenie w jaki sposób w danej sprawie należy te warunki ustalić.

Szczególnie zaakcentować należy składową zasady dobrego sąsiedztwa, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., tj. obszar analizowany. W kontekście wyznaczenia obszaru analizowanego, w ramach którego analizowane są przesłanki wydawania decyzji wz zagrożeniem dla wartości ładu przestrzennego i ochrony cennych przyrodniczo gatunków i siedlisk w ramach obszarów Natura 2000 jest zbyt szerokie lub zbyt wąskie wyznaczenie takiego obszaru. Może bowiem dojść do sytuacji, gdy wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy dotyczy działki o powierzchni wielu hektarów, wobec tego powierzchnia obszaru analizowanego wyznaczona w oparciu o przepisy kształtujące ramy prawne inwestycji w ramach decyzji o warunkach zabudowy przyjmie również ogromny rozmiar. Może dojść także do nadmiernej interpretacji przesłanek wydawania decyzji o warunkach zabudowy i niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy naruszającej wartości ładu przestrzennego. Wyznaczenie zbyt szerokiego obszaru analizowanego może spowodować, że w obrębie takiego obszaru znajdują się gatunki lub siedliska, dla których ustanowiono reżim prawny, w związku z wyznaczeniem obszaru Natura 2000, uniemożliwiający proces inwestycyjny. W konsekwencji zamierzenie inwestycyjne nie może być zrealizowane z uwagi na niespełnienie przesłanki zgodności z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.). Z kolei zbyt wąskie wyznaczenie obszaru analizowanego może skutkować tym, że gatunki lub siedliska, dla których utworzono obszar Natura 2000 nie zostaną ujęte w granicach obszaru analizowanego, choć powinny. Wówczas planowane przedsięwzięcie pozornie będzie zgodne z przepisami odrębnymi, co umożliwi wydanie pozytywnej decyzji wz. Skutkiem tego będzie możliwość realizacji inwestycji, która mogłaby spowodować negatywny wpływ na siedliska i gatunki konkretnego obszaru Natura 2000.

Z dokonanej analizy prawnej pojęcia działki sąsiedniej mieszczącej się w wyznaczonym obszarze analizowanym i jej związku z prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 wynika, iż brak jest podstawy prawnej do twierdzenia, aby działką sąsiednią do terenu planowanej inwestycji na obszarze Natura 2000 była wyłącznie działka zlokalizowana na obszarze Natura 2000. Takie rozumienie działki sąsiedniej mogłoby skutkować niemożliwością wykazania przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., w sytuacji gdy działka sąsiednia w obszarze analizowanym jednocześnie obejmująca obszar Natura 2000 byłaby niezabudowana albo gdyby istniała działka zabudowana, lecz nie obejmująca obszaru Natura 2000. Wykazałam, że pojęcie działki sąsiedniej należy traktować szeroko, jako działkę w obszarze analizowanym stanowiącą

urbanistyczną całość, ale jednocześnie z koniecznością zindywidualizowanego podejścia zarówno do obszaru, na którym inwestor zamierza zmienić zagospodarowanie terenu, jak i do planowanego przedsięwzięcia (ujęcie mieszane).

Biorąc pod uwagę przesłankę z art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p., w kontekście obszarów Natura 2000 istotne jest zagwarantowanie wykonania uzbrojenia terenu w przypadku jego braku. Wspomniane zagwarantowanie na jednym obszarze Natura 2000 może stanowić zagrożenie dla celów ochrony tego obszaru, a na innym już nie. Świadczy to o konieczności zindywidualizowanego podejścia zarówno do obszarów Natura 2000, jak i do instytucji zagwarantowania uzbrojenia terenu. Poprzez taką konstrukcję przepisu można wyprowadzić wniosek, że prawodawca chroni obszary Natura 2000 przed niekontrolowaną ingerencją w teren planowanej inwestycji.

Analizując przesłankę wydawania decyzji wz dotycząca przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne (art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.), w odniesieniu do obszarów Natura 2000, zauważam istnienie kilku reżimów prawnych, tj., ustanowionego dla obszarów Natura 2000, reżimu przewidzianego ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz reżimu wynikającego z ustawy o lasach. Niewykluczone, że w przepisach dotyczących obszarów Natura 2000 – będących przepisami odrębnymi w myśl art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. – mogą być zawarte szczególne zakazy związane z ochroną gruntów objętych tą formą ochrony przyrody. Potwierdza to przyjętą w rozprawie hipotezę o zindywidualizowanym podejściu zarówno do konkretnego planowanego przedsięwzięcia, jak i do danego obszaru Natura 2000.

Nie można także wykluczyć, iż poprzez przeznaczenie położonych w granicach obszarów Natura 2000 gruntów rolnych i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne, nastąpi utrata cennej przyrodniczo powierzchni obszarów Natura 2000 celem planowanej zabudowy lub zmiany zagospodarowania terenu na podstawie decyzji wz. W mojej ocenie, *de lege ferenda*, większą ochronę gruntów rolnych i leśnych objętych jednocześnie prawną formą ochrony przyrody Natura 2000 by uzyskano, gdyby decyzję o zmianie przeznaczenia tych gruntów uznać za decyzję, o której mowa w art. 72 ust. 1 lub w art. 96 ust. 2 u.o.o.ś.

Rozważania potwierdziły, że regionalny dyrektor ochrony środowiska, jako organ posiadający specjalistyczną wiedzę, pełni szczególną rolę w procedurze wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000. Rolę tę ukazują same przepisy prawne, przyznające temu organowi tak ważne i przesądzające o możliwości lokalizacji inwestycji na obszarach Natura 2000 kompetencje decyzyjne. Zastosowanie instrumentów prawnych, tj. uzgodnienia o charakterze pozytywnym bądź negatywnym wnioskowanego przedsięwzięcia przez rdoś może wpłynąć

na treść rozstrzygnięcia decyzji wz. Uzgodnienie te może przyjąć formę postanowienia bądź trybu tzw. milczącej zgody (opartej na domniemaniu prawnym, że korzystający z niego organ podjął akt – postanowienie o bezwarunkowym uzgodnieniu warunków zabudowy). Regionalny dyrektor ochrony środowiska poprzez wydane rozstrzygnięcie jest organem współdecydującym w wydawaniu decyzji wz na obszarach Natura 2000.

Wykazałam, że zarówno organ wydający decyzję wz na obszarach Natura 2000, jak i rdoś zobowiązani są do analizy przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000 pod kątem zgodności planowanego przedsięwzięcia z ustanowionym reżimem prawnym dla konkretnego obszaru Natura 2000. Wykazałam, iż błędne jest rozumienie, że przepisy szczególne, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p., a którymi są regulacje dotyczące ochrony obszarów Natura 2000, rozważane powinny być jedynie albo przez organ główny, albo przez rdoś. Wobec tego nie można jednoznacznie wskazać, który z organów – regionalny dyrektor ochrony środowiska czy wójt (burmistrz lub prezydent miasta) jest organem o bardziej doniosłej roli w procedurze wydania decyzji wz na obszarach Natura 2000. Interpretowanie przez organ główny i rdoś przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p. w zakresie nienaruszenia ustanowionych dla konkretnego obszaru Natura 2000 reżimów prawnych zapobiega powstawaniu niejasności i wypracowanie jednakowego stanowiska, co do realizacji planowanego przedsięwzięcia. Pominięcie udziału rdoś w procedurze wydania decyzji wz skutkuje tym, że decyzja wz wydana została z naruszeniem przepisów prawa, a tym samym domniemywać należy, że realizacja takiego przedsięwzięcia mogłaby naruszać wartości szczególnie chronione, dla których utworzono konkretny obszar Natura 2000.

W rozprawie wykazałam, że uzgodnienie projektu decyzji wz dla przedsięwzięcia planowanego na obszarze Natura 2000 jest dodatkową przesłanką materialnoprawną niezbędną do wydania decyzji wz. Podstawę prawną tego stwierdzenia stanowi art. 53 ust. 4 pkt 8 w zw. z art. 60 ust. 1 u.p.z.p. Przy czym determinanta ta wykazuje silny związek z procedurą wynikającą z art. 106 k.p.a., dlatego też kwestie proceduralne ujęte w Kodeksie postępowania administracyjnego mają tu zastosowanie.

Elementem wspólnym przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. i obszarów Natura 2000 jest to, że w przypadku pojawienia się wątpliwości, co do spełnienia tych przesłanek i ewentualnego naruszenia ustanowionych reżimów prawnych dla obszarów Natura 2000, może być przeprowadzona procedura oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, o ile z przepisów prawnych wynika taka dyspozycja.

Powyższe konstatacje prowadzą do wniosku, że przesłanki z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p., jak również uzgodnienie z rdoś, będące dodatkową przesłanką materialnoprawną,

są czynnikami prawnymi mającymi wpływ na wydanie decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000 i można nazwać je determinantami.

Mając na uwadze powyższe wyniki badań, stwierdzić należy, iż w ramach determinantów prawnych wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000 należy uwzględniać przepisy prawne chroniące te cenne przyrodniczo obszary. Rozważania potwierdziły założenie, że w przypadku ustalenia warunków zabudowy na obszarach Natura 2000 fundamentalne znaczenie ma jednoczesne stosowanie przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000 oraz przepisów prawnych, w oparciu o które realizowane są inwestycje. Naruszeniem prawa jest ustalenie warunków zabudowy na obszarze Natura 2000, w formie decyzji wz, bez uprzedniego uwzględnienia reżimów prawnych przewidzianych dla tych cennych obszarów. Zachodzi tu silna korelacja między tymi przepisami prawnymi. W procedurze wydania decyzji wz na obszarze Natura 2000 nie można wskazać jednoznacznie wyraźnego prymatu przepisów prawnych, w oparciu o które realizowane są inwestycje lub przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000. Wydanie pozytywnej decyzji wz wymaga, aby stosowane były jednocześnie wskazane normatywne regulacje.

Biorąc pod uwagę przyjętą w polskim porządku prawnym hierarchię aktów prawnych, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o ochronie przyrody, ustawy ooś, czyli podstawowych aktów prawnych analizowanych w tej rozprawie, znajdują się na tym samym poziomie. To również potwierdza fakt, iż nie można przypisać pierwszeństwa stosowania przepisów, w oparciu o które ustalane są warunki zabudowy czy przepisów prawnych, w oparciu o które chronione są obszary Natura 2000. Wobec tego, w procesie inwestycyjnym realizowanym w oparciu o decyzję wz koniecznym jest uwzględnienie wartości ochrony przyrody w formie obszarów Natura 2000.

Biorąc pod uwagę wnioski z przeprowadzonych w tej rozprawie badań potwierdza się przyjęta we wstępie hipoteza badawcza. Występujące w procesie stosowania prawa rozbieżności interpretacyjne dotyczące obowiązujących przepisów prawnych w zakresie determinantów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000, uwzględniające przepisy prawne chroniące te obszary, mogą wpływać na treść rozstrzygnięcia w taki sposób, że przy stosowaniu tych samych przepisów prawnych, w podobnych stanach faktycznych mogą być podjęte różne rozstrzygnięcia. Wobec tego koniecznym jest rozpatrywanie konkretnej inwestycji w odniesieniu do danego obszaru Natura 2000. Wspomnianą interpretację wskazanych w rozprawie przepisów prawnych i powstające wówczas rozbieżności uznać można za determinantę mającą wpływ na wydanie decyzji wz na obszarach Natura 2000.

Na gruncie analizowanego orzecznictwa zauważyłam, że determinantą wpływającą na treść rozstrzygnięcia decyzji wz jest niewłaściwe sporządzenie analizy stanu prawnego i faktycznego oraz ustalenia istniejących warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu administracji i powinno zmierzać do prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębić zaufanie obywateli do państwa. Błędne ustalenie stanu faktycznego i prawnego niesie ryzyko wydania decyzji wz naruszającej cele ochrony obszarów Natura 2000.

Na tle innych form ochrony przyrody w Polsce, obszary Natura 2000 uznawane są za elastyczną formę ochrony przyrody, bowiem istnienie formy ochrony przyrody Natura 2000 umożliwia proces inwestycyjny na obszarze objętym tym szczególnym reżimem prawnym. W rozprawie potwierdziło się, że mówiąc o luzie decyzyjnym, w tej kategorii spraw, organ powinien w sposób elastyczny dostosować ograniczenia do istniejących na konkretnym obszarze uwarunkowań środowiskowych. Ta elastyczność świadczy o zindywidualizowanym podejściu zarówno do danego obszaru Natura 2000, jak i do planowanego przedsięwzięcia.

Wydaje się, że pojawiający się w literaturze prawniczej postulat wyeliminowania z polskiego prawodawstwa decyzji o warunkach zabudowy jako aktu służącego zachowaniu ładu przestrzennego na obszarach Natura 2000 nie jest idealnym rozwiązaniem *de lege ferenda*. Stanowi to wyzwanie dla prawodawcy, wymagające powstania nowych regulacji prawnych w zakresie wprowadzenia w miejsce decyzji wz jakichś alternatyw.

W kontekście gospodarowania przestrzenią na obszarach Natura 2000, na podstawie decyzji wz, istotne znaczenie mają wartości służące zachowaniu ładu przestrzennego oraz zrównoważony rozwój. Celem tych wartości jest porządkowanie szeroko rozumianego planowania przestrzennego. W celu zachowania ładu przestrzennego kreowanego decyzją wz na obszarach Natura 2000, postulowanego w literaturze prawniczej, byłoby wprowadzenie, *de lege ferenda*, przepisu prawnego, z którego wynikałby obowiązek zgodności treści takiej decyzji z treścią aktu polityki przestrzennej (np. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego). Rozwiązanie takie być może przyczyniłoby się do zmniejszenia chaosu i rozproszenia zabudowy na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zaproponowana regulacja prawna wymusiłaby powstanie nowej kategorii decyzji o wz zgodnej z postanowieniami studium w zakresie obszarów Natura 2000. W konsekwencji mogłoby dojść do zatracenia istoty decyzji wz.

Wydaje się, że skuteczniejszą ochronę obszarów Natura 2000 w kontekście lokalizacji inwestycji na tym obszarze być może zapewniłby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego niż decyzja o warunkach zabudowy (postulat *de lege ferenda*). Chociażby z uwagi

na fakt, iż m.p.z.p. jest aktem prawa miejscowego, który już na etapie jego tworzenia uwzględniła ustanowione reżimy prawne dla obszarów Natura 2000 i kształtuje ład przestrzenny, wprowadzając szczegółowe ograniczenia dotyczące zagospodarowania tych obszarów. Z perspektywy inwestora wydaje się, że ograniczenia wynikające z treści m.p.z.p. mogłyby spowodować niemożność dokonania przedsięwzięć inwestycyjnych, które to możliwe byłyby do zrealizowania na podstawie ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji wz. Przedstawione wyżej proponowane rozwiązania wymagają gruntownych zmian legislacyjnych w prawie zagospodarowania przestrzennego.

Postuluje się stworzenie regulacji prawnych *de lege ferenda*, które spowodują zmianę postrzegania obszarów Natura 2000 z obszarów problemowych, na których istnieją jedynie ograniczenia prawne, na obszary przyjazne z możliwością rozwoju gospodarczego i inwestycyjnego. Problemem gmin z dominującą powierzchnią obszarów Natura 2000 jest niski stopień dokonywanych inwestycji. Wynika to z niekiedy mylnego negatywnego przeświadczenia inwestorów na temat uzyskania warunków zabudowy na obszarach Natura 2000, obawy przed protestami organizacji ekologicznych, a także obawy czy pomimo spełnienia materialno-prawnych przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt. 1-5 u.p.z.p. zostanie wydana pozytywna decyzja wz. Przykładowymi działaniami zachęcającymi inwestorów do dokonywania przedsięwzięć na obszarach Natura 2000 byłoby zapewnienie przez gminy pomocy prawnej w zakresie opracowania dokumentów niezbędnych do zrealizowania inwestycji na obszarze Natura 2000, dotacje inwestycyjne czy też czasowe zwolnienie inwestora z odprowadzania podatków. Wydaje się, że działania te wymagałyby stworzenia wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej w urzędzie gminy, na terenie której występują obszary Natura 2000 ewentualnie przeszkolenia, w zakresie możliwości inwestycyjnych, zatrudnionych w urzędzie gminy pracowników samorządowych. Niezbędne wydaje się zatem stworzenie w takiej gminie jednolitego modelu postępowania, który zapewniłby inwestorowi poczucie przejrzystości i pewności procedury związanej z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy na obszarze Natura 2000.

Trudno jest wyodrębnić w skali kraju jednolitą tendencję związaną z zagospodarowaniem przestrzeni w skali lokalnej. W praktyce, w obrębie różnych gmin w Polsce, mimo istniejących jednakowych determinantów prawnych z art. 61 ust. 1 pkt 1-5 u.p.z.p. decyzje wz będą wydawane w oparciu o odmienne kryteria płynące z interpretacji tych przesłanek. Jak zostało udowodnione w rozprawie, sposób wykładni i interpretacji przesłanek normatywnych wydawania decyzji wz determinuje liczbę wydawanych decyzji oraz wpływa na zakres ochrony ładu przestrzennego.

Gdyby jednak przyjąć za jedyny słuszny postulat doprecyzowanie pojęć nieostrych definicjami legalnymi naruszony zostałby cel ustawodawcy, którego zamiarem było właśnie pozostawienie pewnego luzu interpretacyjnego w granicach dozwolonych prawem.

Postulowanym, w mojej ocenie niezbędnym, rozwiązaniem problemów związanych z powstawaniem rozbieżności stosowania przepisów, w oparciu o które realizowane są inwestycje w ramach warunków zabudowy oraz przepisów dotyczących prawnej formy ochrony przyrody Natura 2000, byłoby wypracowanie standardu interpretacyjnego obowiązujących przepisów prawnych. Zapewniłoby to jednolitość stosowania tych samych przepisów prawnych w sprawach z zakresu wydawania decyzji wz na obszarach Natura 2000. Z drugiej jednak strony, owe standardy interpretacyjne przyczyniłyby się do ograniczenia nadmiernej swobody podmiotów stosujących prawo w zakresie interpretacji determinantów wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach Natura 2000. Wykazany brak jednolitości stanowisk w odniesieniu do interpretacji tych samych przepisów prawnych w podobnych stanach faktycznych nie gwarantuje obywatelowi poczucia stabilności linii orzeczniczej, narusza zasadę prawdy obiektywnej oraz zasadę zaufania obywateli do organów państwa. Stworzenie jednolitych dyrektyw interpretacyjnych mogłoby służyć przy rozpoznawaniu innych podobnych spraw. Założyć można nawet, że te dyrektywy interpretacyjne mogłyby mieć charakter uniwersalny. Jednak proponowane rozwiązanie, *de lege ferenda*, budzi pewne wątpliwości. Konstrukcja owego standardu interpretacyjnego, powinna być bardzo dobrze przemyślana i opracowana w taki sposób, aby nie naruszać wielu fundamentalnych zasad prawa, w tym ogólnych zasad prawa i zasad postępowania administracyjnego.

Bibliografia

I. Literatura

- 1) Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014.
- 2) Ambroziak T., *Inwestycje na obszarach chronionych– racjonalne kształtowanie przestrzeni w województwie podlaskim*, „Kontrola Państwowa” 2015, tom 60, nr 2 (361).
- 3) Badora K., *Autostrada-środowisko przyrodnicze. Studium konfliktów przestrzennych na przykładzie opolskiego odcinka autostrady A-4*, Opole 2004.
- 4) Bałaban A., *Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] Garlicki L., Szmyt A. (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003.
- 5) Banaszuk P., Tokajuk J., *Planowanie przestrzenne na obszarach cennych przyrodniczo w gminach województwa podlaskiego* [w:] Banaszuk P., Tokajuk J., *Problemy planowania przestrzennego. Podlaskie forum urbanistów 2012-2016*, Białystok 2017.
- 6) Bar M., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, Wrocław 2005.
- 7) Bar M., Jendrośka J., *Nowe podejście do polityki ekologicznej*, „Prawo i Środowisko” 2014, nr 3.
- 8) Bar M., Jendrośka J., *Aspekty prawne sporu o Rospudę*, „Prawo i Środowisko” 2007, nr 1.
- 9) Bar M., Jendrośka J., *Ocena oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko a ocena oddziaływania na obszar Natura 2000* [w:] Rakoczy B., Pchałek M. (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- 10) Barcz J., *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2006.
- 11) Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001.
- 12) Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze 2004.
- 13) Bernaciak A., *Wielkopolskie gminy nadwarciańskie i promocja ich walorów przyrodniczych* [w:] Sobczak A. (red.), *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, Poznań 2004.
- 14) Bernaciak A., *Środowiskowe uwarunkowania polityki przestrzennej* [w:] Nowak M., Skotarczak T. (red.), *Zarządzanie przestrzenią miasta*, Warszawa 2012.
- 15) Berkowska E., Sobolewski M., *Realizacja polityki ekologicznej w kontekście postanowień Szczytu Ziemi w Rio*, „Biuro Studiów i Ekspertyz 1995 r., Informacja nr 291.
- 16) Bieluk J., Łobos-Kotowska D., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- 17) Błażewski M., *Ochrona zrównoważonego rozwoju oraz ład przestrzennego w procesie budowlanym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 2015, nr 3656.

- 18) Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, Wrocław 1998.
- 19) Boć J., *Wybrane zagadnienia prawnej ochrony środowiska*, Wrocław 2013.
- 20) Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- 21) Bogucka I., *Zagospodarowanie terenów rolniczych w przypadku braku planu miejscowego (zagadnienia wybrane)*, „*Studia Iuridica Agraria*” 2012, t. X.
- 22) Bołtromiuk A., *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Gospodarcze i społeczne aspekty funkcjonowania sieci Natura 2000 w parkach narodowych*, Białystok 2011.
- 23) Borkowski J., *Glosa do wyr. NSA z 6.10.1993 r., I SA 1270/93*, „*Orzecznictwo Sądów Polskich*” 1994, nr 7.
- 24) Borkowski J., *Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji*, „*Jurysta*” 1995, nr 1.
- 25) Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, „*Zeszytu Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego*” 1963, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 31.
- 26) Borowiak M., *Natura 2000 a zasada proporcjonalności* [w:] Kaźmierska-Patrzyzna A., Król M. A. (red.), *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, Szczecin 2013.
- 27) Brzeziński T., Brzezińska-Rawa A., *Materialnoprawne przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy* [w:] Szwajdler W. (red.), *Aspekty planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- 28) Brzezińska-Rawa A., Brzeziński T., *Decyzja lokalizacyjna jako decyzja administracyjna* [w:] W. Szwajdler (red. nauk.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego [online]*. Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369271783/49>, data wejścia: 01.05.2020 r.
- 29) Brzezińska-Rawa A., Brzeziński T., *Czas obowiązywania decyzji*. [w:] W. Szwajdler (red. nauk.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego [online]*. Dostęp: <https://sip.lex.pl/#/monograph/369271783/49>, data wejścia 1.05.2020 r.
- 30) Bukowski Z., *Podstawy prawa ochrony środowiska dla administracji*, Włocławek 2005.
- 31) Bukowski Z., *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2012.
- 32) Bukowski Z., *Definicja zrównoważonego rozwoju* [w:] J. Jendrośka, *Leksykon Prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2012.
- 33) Całkiewicz D., *Uzgardnianie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska projektu decyzji o warunkach zabudowy* [w:] Dobkowska B., Sobotko P., Ziniewicz M. A. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015.
- 34) Chabel C., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, System Informacji Prawnej LEX, Dostęp: <https://sip.lex.pl/#/publication/419718837>, data wejścia: 02.05.2020 r.

- 35) Czarnecki A., *Perspektywy rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 w opinii lokalnych przedsiębiorców* [w:] Bołtromiuk A. (red.), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000 w świetle badań empirycznych*, Warszawa 2011.
- 36) Czarnik Z., *Istota i zakres władztwa planistycznego gminy*, „Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka” 2010, nr 3.
- 37) Czech E., Kropiewnicka M., *Przegląd stanowisk judykatury w zakresie funkcjonowania decyzji środowiskowych ze szczególnym uwzględnieniem obszarów Natura 2000* [w:] Górski M. (red.), Niedziółka M. (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- 38) Czechowski P., Niewiadomski A., *Selected legal issues of modern forms of environmental protection on the example of national parks and the networks of Natura 2000 sites, taking into account coexistence with agriculture*, „Studia Iuridica” 2015, tom. 61.
- 39) Czechowski P., Niewiadomski A., *Natura 2000a parki narodowe- wybrane problemy prawne* [w:] Górski M. (red.), Niedziółka M. (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- 40) Człowiekowska J., *O współdziałaniu organów administracji publicznej na przykładzie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu*, „CASUS” 2005, nr 3.
- 41) Daniel P., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10 (68), dostęp: <https://www.yumpu.com/xx/document/read/39881724/charakter-prawny-decyzji-o-warunkach-zabudowy-lexisnexis>, data wejścia 30.04.2020 r.
- 42) Dembicki P., *Dwa oblicza zasady przezorności w procesie inwestycyjno-budowlanym*, „Studia Prawnicze KUL” 2018, nr 3(75).
- 43) Despot- Mładanowicz A., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji* [w:] Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- 44) Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 61 u.p.z.p.* [w:] Wierzbowski M. (red.), Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2018.
- 45) Dobkowska B., *Ochrona przyrody w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy (wybrane aspekty prawnoadministracyjne)*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 45.
- 46) Dobkowska B., Klonowski K., *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego- analiza krytyczna* [w:] Dobkowska B. (red.), Sobotko P. (red.), Ziniewicz M. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015.
- 47) Dobrowolski G., *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*, Toruń 2011.

- 48) Dobrowolski G., *Szczególne „substytuty” planowania przestrzennego*, „Studia Iuridicia Agraria” 2012, tom 10.
- 49) Dobrowolski G., Mikosz R., *Zasada zrównoważonego rozwoju w orzecznictwie sądów administracyjnych* [w:] red. nauk. Biskup R., Peter M., Rudnicki M., Trzewik J., *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.
- 50) Dobrzański P., *Wzrost zrównoważony a ochrona środowiska. Podstawowe aspekty polityki gospodarczej*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/37110/02_Pawel_Dobrzanski.pdf, data wejścia: 25.09.2019 r.
- 51) Dołęgowska E., *Ograniczenie własności ze względu na ochronę środowiska w kontekście zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18.
- 52) Domański Z., *Wybrane aspekty zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego* [w:] Sitek M., Zientarski P. B. (red.), *Wybrane aspekty realizacji zasady zrównoważonego rozwoju samorządu terytorialnego*, Warszawa 2019.
- 53) Draniewicz B., *Przegląd wybranych instrumentów ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2005, nr 4.
- 54) Dumin Ł., Kuźma G., *Komentarz do art. 54 u.p.z.p.* [w:] Okolski D. (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2020 dostęp: Legalis online.
- 55) Dutkowski M., *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Gdańsk 1995.
- 56) Dyl M., *Komentarz do art. 106 k.p.a.* [w:] Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2018.
- 57) Engel J., *Natura 2000 w ocenach oddziaływania przedsięwzięć na środowisko*, dostęp: https://natura2000.gdos.gov.pl/files/artykuly/42676/Natura_2000_w_ocenach_oddzia.pdf, data wejścia: 23.02.2021 r.
- 58) Falencka-Jabłońska M., Sobczyk W., *Rozwój zrównoważony a ochrona przyrody*, „Edukacja-Technika-Informatyka” 2017, nr 1/19.
- 59) Fogel A., *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy- ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 34 (3-4).
- 60) Fogel A., *Strona postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy – problemy na gruncie stosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego*, „Człowiek i Środowisko” 2013, nr 37 (1-2).
- 61) Gaczek W., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Bydgoszcz – Poznań 2003.
- 62) Głogowska M., Szendera W., Chmielewski W., *Konflikty społeczne na obszarach Natura 2000 w Polsce*, „Woda- Środowisko- Obszary Wiejskie” 2013, t. 13 z. 4.
- 63) Gotkiewicz W., *Funkcjonowanie obszarów Natura 2000 na terenie parków narodowych i krajobrazowych*, „Wieś i Rolnictwo” 2010, nr 1.
- 64) Goździewicz- Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, „Państwo i Prawo” 2010, z. 2.

- 65) Goździewicz-Biechońska J., *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011.
- 66) Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.
- 67) Górski M. [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2014.
- 68) Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- 69) Groeger L., *Udział społeczny a zrównoważony rozwój przestrzeni mieszkaniowej*, „Studia Miejskie” 2012, tom 5.
- 70) Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 71) Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2017.
- 72) Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- 73) Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- 74) Gruszecki K., *Prawne podstawy oceny wpływu na środowisko oddziaływań skumulowanych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 3.
- 75) Gruszecki K., *Uwarunkowania prawne realizacji przedsięwzięć energetycznych na terenie parków narodowych i obszarów Natura 2000* [w:] Cherka M., Elżanowski F. M., Swora M., Wąsowski K.A. (red.), *Energetyka i ochrona środowiska w procesie inwestycyjnym*, Warszawa 2010.
- 76) Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2020.
- 77) Gruszecki K., *Ograniczenia prawne w realizacji inwestycji w związku z wyznaczeniem obszarów Natura 2000*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 2.
- 78) Grzebyk B., *Natura 2000 jako element kształtowania równowagi między rolnictwem a ochroną środowiska* [w:] Cudowska-Sojko A., *Współczesne wyzwania rozwoju gospodarczego. Polityka i kreacja potencjału. Struktura gospodarki- rynek pracy- środowisko i jakość życia*, Białystok 2015.
- 79) Habuda A., *Koncepcje ochrony przyrody w prawie polskim i wspólnotowym* [w:] Jendrośka J., Bar M. (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.
- 80) Habuda A., *Pojęcie instytucji w prawie ochrony środowiska* [w:] Radecki W. (red.), *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza rozwój perspektywy*, Warszawa 2010.
- 81) Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- 82) Habuda A., *Prawne instrumenty reglamentacji działalności gospodarczej na obszarach chronionych* [w:] Biskup R., Pyter M., Rudnicki M., Trzewik J. (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.

- 83) Habuda A., *Prawne skutki utworzenia obszaru Natura 2000 z perspektywy właściciela nieruchomości* [w:] Pawluśkiewicz B. (red.), *Gospodarowanie w dolinach rzecznych na obszarach Natura 2000 - problemy działalności inwestycyjnej*, Warszawa 2015.
- 84) Habuda A., *Systemowość prawa ochrony środowiska. Fakt czy postulat?* [w:] Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- 85) Habuda A., *Nowe wyzwania wynikające z ewolucji odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska* [w:] Stahl M., Korzeniowski P., Kaźmierska-Patrzyzna A. (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- 86) Habuda A., *Natura 2000 w prawie polskim* [w:] Habuda A. (red.), *Obszary Natura 2000 w prawie polskim, czeskim i słowackim. Analiza porównawcza*, Warszawa 2017.
- 87) Haładaj A., *Zasady ogólne prawa ochrony środowiska na tle konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2007, nr 1190.
- 88) Handzel-Urbańczyk K., *Problematyka swobody działalności gospodarczej w świetle regulacji związanych z Europejską Siecią Ekologiczną Natura 2000* [w:] Biskup R., Pyter M., Rudnicki M., Trzewik J. (red.), *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.
- 89) Ignatowicz G., *Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w polityce ekologicznej Polski po Konferencjach w Rio de Janeiro w 1992 oraz 2012 roku*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18.
- 90) Iwanek-Chachaj E., *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008 nr 11.
- 91) Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Sprawne Państwo, program Ernst & Young*, Warszawa 2007.
- 92) Jendrośka J., Bar M., *Prawo ochrony środowiska*, Wrocław 2005.
- 93) Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 94) Jakimowicz W., *Wybrane zagadnienia prawnomaterialne i prawnoprocesowe ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2004, nr 31.
- 95) Jakimowicz J., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- 96) Jaworski J., *Komentarz do art. 59 i 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Sosnowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J. i. in. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014.
- 97) Jerzmański J., *Opinia prawna w sprawie ustawy o ochronie przyrody (druk nr 1982)*, Wrocław 29 września 2003 r., źródło: Strona internetowa Sejmu RP -

/orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/(\$All)/53A21D1EE66C836AC1256DA500329AC3/\$File/I1810J03A.rtf?OpenElement, data wejścia: 04.03.2020 r.

- 98) Jerzmański J., *Ochrona przyrody w prawie międzynarodowym i europejskim*, [w:] Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- 99) Jędrzejewski S., *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1994.
- 100) Judecki T., *Ochrona gruntów rolnych w procesie ustalania warunków zabudowy*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2010, nr 6.
- 101) Karpiuk M., *Normatywne aspekty ograniczenia przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2013, nr 20.
- 102) Kaźmierska-Patrzyzna A., *Obszary Natura 2000* [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2014.
- 103) Kenig-Witkowska M. M., *Prawo ochrony środowiska Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2005.
- 104) Kepel A., *Integralność obszaru Natura 2000 – ki diabeł?*, dostęp: <http://magazyn.salamandra.org.pl/m27a11.html>, data wejścia: 20.02.2021 r.
- 105) Kielin-Maziarz J., *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w prawie Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
- 106) Kijowski D. R., *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 37.
- 107) Kisiel W., *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 11.
- 108) Kistowski M., *Pojęcie „obszar Natura 2000”* [w:] Ciechanowicz-McLean J. (red.), *Leksykon ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- 109) Kistowski M., *Problemy lokalizowania inwestycji na terenach cennych przyrodniczo* [w:] Gwiazdowicz M. (red.), *Ochrona przyrody*, „Studia Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 10.
- 110) Klima S., *Program Natura 2000 jako instrument rozwoju zrównoważonego* [w:] Raźniak R. (red.), *Społeczno-ekonomiczne przemiany regionów*, Kraków 2013.
- 111) Koczara W., *Dostęp do drogi publicznej*, „Nieruchomości. Prawo. Podatki. Praktyka” 2020, nr 1.
- 112) Kopeć A., *Słabość i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy* [w:] Markowski T. (red.), Żuber P. (red.), *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, „Studia KPZK PAN” 2011, t. CXXXIV.
- 113) Kopyra J. W., *Odrolnienie gruntów: błędna interpretacja przepisów*, „Rzeczpospolita” PCD 2010, nr 9.

- 114) Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010.
- 115) Korzeniowski P., *Koncepcja teoretyczna instytucji prawnych ochrony przyrody a wolność inwestycyjna* [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź-Poznań 2011.
- 116) Korzeniowski P., *Charakter prawny obowiązku ochrony środowiska* [w:] Korzeniowski P. (red.), *Zagadnienia systemowe prawa ochrony środowiska*, Łódź 2015.
- 117) Korzeniowski P., *Uzgadnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska z uwzględnieniem problematyki obszaru Natura 2000*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 3.
- 118) Korzeniowski P., *Zasada zrównoważonego rozwoju* [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2018.
- 119) Kosieradzka-Federczyk A., *Realizacja zasad prewencji, przezorności i zanieczyszczający płaci w procesie inwestycyjnym* [w:] Federczyk W., Fogel A., Kosieradzka-Federczyk A., *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2015.
- 120) Kościuk D. J., *Dom jednorodzinny na wsi- dopuszczalność lokalizowania zabudowy jednorodzinnej i zagrodowej a zasada dobrego sąsiedztwa*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 1-2.
- 121) Kotowski W., Kurzępa B., *Komentarz do art. 2* [w:] Kotowski W., Kurzępa B., *Drogi publiczne. Komentarz praktyczny*, Sopot 2004.
- 122) Kotulski M., *Wybrane zagadnienia stosowania i wykładni ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Casus” 2004, nr 31.
- 123) Król M. A., *Wpływ regulacji prawno-rolnej na zakres korzystania z gruntu rolnego*, „Studia Prawno-Ekonomiczne 2005, t. LXXII.
- 124) Król M. A., *Prawna ochrona bioróżnorodności w działalności prowadzonej na terenach objętych jedną z obszarowych form ochrony przyrody* [w:] Górski M. (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź-Poznań 2011.
- 125) Kruś M., Szewczyk M., *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018, nr 2
- 126) Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- 127) Kupczyk P., Pchałek M. [w:] Brodecki Z. (red.), *Ochrona przyrody przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Komentarz*, Marki 2010.
- 128) Kurowska T., *Planowanie przestrzenne na obszarach wiejskich* [w:] P. Czechowski (red.), *Prawo rolne*, Warszawa 2013.
- 129) Kurowska T., *Planowanie przestrzenne a zrównoważony rozwój obszarów wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, t. 14.

- 130) Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008.
- 131) Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- 132) Leoński Z., Szewczyk M., Krus M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012.
- 133) Lew-Gliniecka K., *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, „Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość”, Gdańsk 2011, t. VIII.
- 134) Lipiński A., *Prawne podstawy ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- 135) Lipiński A., *Prawo własności nieruchomości a niektóre problemy obszarów Natura 2000* [w:] Górski M. (red.), Niedziółka M. (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- 136) Łobos-Kotowska D. J., *Planowanie inwestycji z udziałem środków EFROW na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2016, nr 14.
- 137) Makuch J., *Wpływ parametrów technicznych drogi publicznej na dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy* [online]. System Informacji Prawnej LEX, Dostępny w Internecie: <https://sip.lex.pl/#/publication/419746084>, data wejścia: 07.07.2020 r.
- 138) Małyśa- Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- 139) Małyśa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7-8.
- 140) Małyśa- Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Causus” 2009, nr 51.
- 141) Mancewicz A., Ziobrowski Z., *Decyzje wz: bubel czy przekręt?*, „Causus” 2008, nr 49.
- 142) Michajłow U., Radko M., *Realizacja inwestycji a sieć Natura 2000 – działania minimalizujące*, „Transport i ochrona środowiska” 2008, Nr 5-6.
- 143) Michalak M., *Zasada przezorności w Unii Europejskiej – hamulec postępu czy najbardziej racjonalna droga?*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- 144) Michalak M., *Sprawiedliwość ekologiczna a wymóg stosowania zasady przezorności w ramach oceny habitatowej w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] Bojar-Fijałkowski T. (red.), *Sprawiedliwość ekologiczna w prawie i praktyce*, Gdańsk 2016.
- 145) Michalak M., *Odstępstwa od zakazu realizacji inwestycji mogących znacząco negatywnie oddziaływać na obszary Natura 2000 w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] red. nauk. Biskup R., Peter M., Rudnicki M., Trzewik J., *Działalność gospodarcza na obszarach chronionych*, Lublin 2014.

- 146) Michalska-Badziak R. [w:] Stahl M. (red.), Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., E. Olejniczak-Szałowska, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2000.
- 147) Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce*, „Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju” 2015, nr 257-258.
- 148) Niewiadomski A., *Problematyka prawna rekompensat za ustanowienie formy ochrony przyrody – obszarów Natura 2000 na obszarach wiejskich*, „Studia Iuridica Agraria” 2014, nr 12.
- 149) Niewiadomski A., *Publicznoprawny i prywatnoprawny konflikt interesów na przykładzie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000*, Warszawa 2017.
- 150) Niewiadomski Z., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2005.
- 151) Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008.
- 152) Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2009.
- 153) Niewiadomski Z. (red.), Jaroszyński K., Szmytt A., Złakowski Ł., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2011.
- 154) Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013.
- 155) Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2015.
- 156) Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2021, dostęp online: Legalis.
- 157) Nowak M. J., *Komentarz do art. 4* [w:] M. J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, dostęp: Legalis, data wejścia: 20 listopada 2020 r.
- 158) Nowak M. J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wady, zalety i postulowane zmiany* [w:] Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
- 159) Nowak M. J., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią*, Warszawa 2012.
- 160) Nowak J. M., *Decyzje o warunkach zabudowy jako instrument zarządzania przestrzenią w podmiejskich gminach przygranicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 10.
- 161) Nowak M. J., *Ochrona środowiska jako jeden z celów zarządzania przestrzenią na szczeblu lokalnym i regionalnym*, „Ekonomia i Środowisko” 2013, nr 1.

- 162) Nowak M. J., *Konieczny dostęp do drogi publicznej*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 maja 2015 r.
- 163) Nowak M. J., *Zasady „dobrego sąsiedztwa” i „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” w decyzjach o warunkach zabudowy*, „Radca Prawny” 2011, nr 2.
- 164) Nowicki H., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] Sz wajdler W. (red.), *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2013.
- 165) Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne ogólne, egzekucyjne i sądowniczo-administracyjne*, Toruń 2010.
- 166) Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska”, 2016, nr 2.
- 167) Paczuski R., *Prawo ochrony środowiska*, Bydgoszcz 2000.
- 168) Paczuski R., *Opinia prawna do projektu ustawy o ochronie przyrody (druk 1982)*, Bydgoszcz 2003.
- 169) Pawłowska K., *Przeciwdziałanie konfliktom wokół ochrony i kształtowania krajobrazu. Partycypacja społeczna, debata publiczna, negocjacje*, Kraków 2008.
- 170) Pchałek M., *Komentarz do art. 6 ustawy Prawo ochrony środowiska* [w:] Górski M., Pchałek M., Radecki W. i in., *Prawa ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- 171) Poskrobko T., *Zrównoważony rozwój obszarów przyrodniczo cennych. Planistyczne i implementacyjne aspekty rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Białystok 2011.
- 172) Olejarczyk E., *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego- wybrane zagadnienia*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2016, nr 2.
- 173) Ogonowska A., *Zasada przezorności a instytucja obszarów Natura 2000* [w:] Barczak A. (red.), Ogonowska A. (red.), *Prawo i polityka ochrony środowiska w doktrynie i praktyce*, Szczecin 2016.
- 174) Ogonowska A., *Zakaz podejmowania działań mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000*, [w:] Stahl M., Korzeniowski P., Kaźmierska-Patrzyńska A. (red.), *Problemy pogranicza prawa administracyjnego i prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2017.
- 175) Ostojski A., *Przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, tom 83.
- 176) Ostrowska A., *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012.
- 177) Otawski P., *Wdrażanie sieci Natura 2000 w Polsce- aspekty prawne* [w:] Budzinowski R. (red.), *Problemy prawa rolnego i ochrony środowiska*, Poznań 2004.
- 178) Otawski P., *Prowadzenie działalności rolniczej na obszarach „Natura 2000” – aspekty prawne*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2007, nr 1.

- 179) Otawski P., *Ochrona środowiska jako wartość i cel planowania przestrzennego* [w:] Cieślak Z., Fogel A. (red.), *Wartości w planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2010.
- 180) Pawłowski S., *Determinanty prawne ustalania wielkości obszaru objętego decyzją o warunkach zabudowy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 4.
- 181) Piekut K., Pawluśkiewicz B., *Problemy kompensacji przyrodniczej na obszarach Natura 2000 w procesie inwestycyjnym*, „Nauka Przyroda Technologie” 2015, Tom 9, Zeszyt nr 3.
- 182) Plucińska-Filipowicz A., Filipowicz T., *Komentarz do art. 2 i 5 u.p.z.p.* [w:] Wierzbowski M., Plucińska-Filipowicz A. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018.
- 183) Prutis S., *Instrumenty planowania przestrzennego w rolnictwie (założenia modelowe a rzeczywistość)*, „Studia Iuridica Agraria” 2012, nr 10.
- 184) Przybecki T., *Sprzeczność ze studium nie wyklucza warunków zabudowy*, „Nieruchomości” 2007, nr 8.
- 185) Pyć D. [w:] Brodecki Z. (red.), *Ochrona środowiska*, Warszawa 2005.
- 186) Pyć D., *Prawo rozwoju zrównoważonego: zasada prewencji i „zanieczyszczający płaci” w systemie ochrony środowiska morskiego (współczesne tendencje w prawie międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym)*, „Prawo Morskie” 2002 r., nr 17.
- 187) Pchałek M., *Zasada przezorności i prewencji* [w:] Brodecki Z. (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009.
- 188) Raczyńska A., *Wybrane problemy, pojęcia i sposoby realizacji zrównoważonego rozwoju*, „Prawo i środowisko” 2014, nr 1.
- 189) Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2008.
- 190) Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016.
- 191) Radecki W., *Glosa do wyrok NSA z dnia 29 listopada 1995 r., SA/Wr 2207/95*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 1996, nr 2.
- 192) Radecki W., *Prawo ochrony przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3-4.
- 193) Radecki W., *Prawna forma ochrony przyrody w Polsce a Natura 2000, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo*, Warszawa 2014.
- 194) Radecki W., *Paragraf i Środowisko. Prawna definicja gruntu leśnego i lasu*, „Aura” 2011, nr 5.
- 195) Radecki W., *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych*, Warszawa 2012.
- 196) Radecki W., *Prawna ochrona przyrody w Polsce, Czechach i Słowacji. Studium porównawcze*, Warszawa 2010.

- 197) Radziwon I., *Natura 2000 jako działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18.
- 198) Raguszevska M., *Odmowa ustalenia warunków zabudowy z uwagi na brak wystarczającej infrastruktury drogowej dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej planowanej zabudowy*, „Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych” 2020 r., nr 1.
- 199) Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- 200) Rakoczy B., *Komentarz do art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Prawo ochrony środowiska. Komentarz – LEX*, stan prawny 25 listopada 2013, dostęp: LEX.
- 201) Rakoczy B., *Procesowy wymiar zasady zrównoważonego rozwoju*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015, Zeszyt nr 18.
- 202) Robaszewska R., *Wnioskodawca* [w:] Robaszewska R., Płoszka M., Kałuża D., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014.
- 203) Rokicka K., *Decyzja o warunkach zabudowy - analiza prawnoporównawcza*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2 (35).
- 204) Rosicki R., *Międzynarodowe i europejskie koncepcje zrównoważonego rozwoju*, „Przegląd Naukowo – Metodyczny” 2010 , nr 4.
- 205) Skorczyńska E., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7-8.
- 206) Sobieraj K., *Stosowanie przesłanek zezwalających na realizację przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na obszary Natura 2000 na przykładzie inwestycji w sektorze energetycznym* [w:] Górski M. (red.), Niedziółka M. (red.) i in., *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- 207) Sommer J., *Miejsce prawa ochrony przyrody w prawie ochrony środowiska*, [w:] Radecki W. (red.), *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, Wrocław 2006.
- 208) Sommer J., *Prawo własności a ochrona środowiska w warunkach gospodarki rynkowej* [w:] Sommer J. (red.), *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
- 209) Sommer J., *Obszary specjalne w ochronie środowiska* [w:] Radecki W., *Instytucje prawa ochrony środowiska. Geneza, rozwój, perspektywy*, Warszawa 2010.
- 210) Sommer J., *Zasada przezorności w prawie wspólnotowym*, „Ochrona Środowiska. Prawo i Polityka” 2001, nr 2.
- 211) Sommer J., *Ochrona środowiska a prawo własności*, Wrocław 2000.
- 212) Sosnowski P., *Pojęcie „decyzja o warunkach zabudowy”* [w:] Dziedzic Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.

- 213) Sosnowski P., *Pojęcie „analiza urbanistyczna”* [w:] Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- 214) Symonides E., *Ochrona przyrody*, Warszawa 2007.
- 215) Szewczyk M., *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] Leoński Z. (red.), Szewczyk M. (red.), *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- 216) Szewczyk M., *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni. Komentarz*, Warszawa 2012.
- 217) Szewczyk M., *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- 218) Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „Casus” 2005, nr 35.
- 219) Szewczyk M., *W sprawie interpelacji pojęcia „działka sąsiednia”*, *Wybrane problemy planistyczne 2007 r.*, „ZOIU” 2007, nr 3.
- 220) Szewczyk M. [w:] Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.
- 221) Szuma J., Szuma K., *Tryby oceny oddziaływania przedsięwzięć na obszary Natura 2000* [w:] Rudnicki M., Haładaj A., Sobieraj K., *Europeizacja prawa ochrony środowiska*, Lublin 2011.
- 222) Suwaj R., *Rodzaje aktów administracyjnych* [w:] Suwaj P. J. (red.), *Prawo administracyjne ćwiczenia*, Warszawa 2008.
- 223) Suwaj R., Perkowski M., *Prawne konsekwencje bezczynności administracji publicznej*, Białystok 2010.
- 224) Śleszyński P., Bański J., Degoński M., Więckowski M., *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, Warszawa 2007.
- 225) Śliwa J., *Raport oddziaływania na środowisko jako dowód w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 9.
- 226) Śliwińska M., *Rola, przyczyny i skutki dominacji interesów indywidualnych nad ogólnospołecznymi w konfliktach środowiskowych* [w:] Buczkowski P. (red.), Matczak P. (red.), *Konflikt nieunikniony*, Poznań 2004.
- 227) Świdorski K., *Uwagi na temat prawnych instrumentów kształtowania ład przestrzennego przez gminę*, „Casus” 2006, nr 3.
- 228) Świdorski K., *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Radca Prawny” 2001 nr 1.
- 229) Świdorski K., *Zmiana lasu na użytek rolny*, „CASUS” 2014, nr 4.

- 230) Świdorski K., *Charakter prawny dróg wewnętrznych*, „Casus” 2013, nr 1.
- 231) Talik M., *Zasada przezorności a model podejmowania decyzji w obszarze ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko”, Warszawa 2005, nr 3.
- 232) Tobolski K., *Ocena konfliktów w funkcjonowaniu wybranych parków krajobrazowych* [w:] Ryszkowski L. (red.), Bałazy Ł. (red.), *Ochrona parków krajobrazowych a działalność gospodarcza*, Poznań 2001.
- 233) Tomaszewska M., *Komentarz do art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [w:] Tomaszewska M., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Komentarz*, Warszawa 2017, dostęp: Legalis, data wejścia: 20.11.2020 r.
- 234) Trzcńska D., *Natura 2000 a ograniczenie możliwości korzystania z nieruchomości* [w:] Rakoczy B., Pchałek M. (red.), *Wybrane problemy prawa ochrony środowiska*, Warszawa 2010.
- 235) Urban S., *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes publiczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”* [w:]. Bar M (red.), Jendrośka J. (red.), *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, Wrocław 2008.
- 236) Wierzbowski M., Grzywacz M., Róg-Dyrda J., *Rodzaje aktów administracyjnych* [w:] J. Jagielski, M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- 237) Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- 238) Wiśniewska-Hałka K., *Milczące uzgodnienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy* [w:] Dobkowska B. (red.), Sobotko P. (red.), Ziniewicz M. A. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015.
- 239) Wiśniewski Z., *Przestrzeganie zasady zrównoważonego rozwoju w procesie planowania przestrzennego na tle orzecznictwa sądownoadministracyjnego* [w:] Rakoczy B., Karpus K., Szalewska M., Walas M. (red.), *Zasada zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym i ekonomicznym*, Toruń 2015.
- 240) Wojciechowski R., *Spoleczno-polityczne i ekonomiczne aspekty realizacji polityki ekologicznej*, [w:] Górski M., Niedziółka D., Stec R., Strus D. (red.), *Administracja publiczna a ochrona przyrody. Zagadnienia ekonomiczne, społeczne oraz prawne*, Warszawa 2012.
- 241) Wołpiuk W. J., *O konstytucyjnym zadaniu państwa w zakresie ochrony środowiska – zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju*, „Prakseologia” 2004, nr 144.
- 242) Woźniak M., *Gmina wobec obszarów Natura 2000*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 4.

- 243) Woźniak M., *Zasada wazenia interesow w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym a zasada proporcjonalności. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 stycznia 2017 r., II OSK 932/15 – aprobująca*, „Opolskie Studia Administracyjno-Prawne” 2017, vol. 15, nr 4.
- 244) Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- 245) Wróbel A., *Komentarz do art. 106-107 k.p.a.* [w:] Jaśkowska M., Wilbrandt-Gotowicz M., Wróbel A., *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260209/648112/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS>, data wejścia: 16.04.2021 r.
- 246) Zachariasz I., *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* [w:] Zachariasz I. (red.), *Kierunki reformy prawa i planowania zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2012.
- 247) Zachariasz I., *Komentarz do art. 59 i art. 61* [w:] Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz LEX*, Warszawa 2013. Dostęp: <https://sip.lex.pl/#/commentary/587346400/143840>, data wejścia: 01.05.2020 r.
- 248) Zalas G., *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu- nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31.
- 249) Zębek E., *Instrumenty administracyjnoprawne i ekonomiczne w ochronie środowiska*, Olsztyn 2017.
- 250) Zieliński A., *Orzecznictwo sądowniczoadministracyjne w sprawach odrolnienia gruntów*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5-6.
- 251) Ziemiński K. M., *Sukcesja praw i obowiązków publicznych*, ZNSA 2009, nr 1.
- 252) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.
- 253) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- 254) Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- 255) Ziobrowski Z., *Polityka przestrzenna a decyzje o warunkach zabudowy* [w:] Chmielewski J. M. (red.), Węclawowicz G. (red.), *Studium uwarunkowań i kierunkow zagospodarowania przestrzennego a miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego*, „Biuletyn KPZK PAN” 2010, z. 245.
- 256) Zuzek D. K., *Wyzwania wobec rozwoju malych i srednich przedsiebiorstw w gminach na obszarach Natura 2000. Aspekty ekonomiczne, spoleczne i ekologiczne*, Warszawa 2018.
- 257) Zwolak S., *Posiadanie dostępu do drogi publicznej jako przesłanka uzyskania decyzji o warunkach zabudowy*, „Przełąd Prawa Publicznego” 2019, nr 11.

II. Akty prawne

1. Prawo międzynarodowe

- 1) Deklaracja Konferencji Narodów Zjednoczonych w Sprawie Naturalnego Środowiska Człowieka. Tekst Deklaracji w języku angielskim, dostęp: https://www.ipcc.ch/apps/nj-lite/srex/nj-lite_download.php?id=6471, data wejścia: 15.02.2021 r.
- 2) Deklaracja z Rio de Janeiro wypracowanej w dniach 3-14 czerwca 1992 r. w sprawie środowiska i rozwoju, wypracowana podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju, dostęp: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/inne/1992.html>, data wejścia: 15.02.2021 r.

2. Prawo Unii Europejskiej

A. Akty założycielskie

- 1) Traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992 r., który wszedł w życie 1993 r., Dz. Urz. UE z 2007 r., C 306/1.
- 2) Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 1, wersja skonsolidowana.

B. Rozporządzenia

- 1) Rozporządzenie Rady 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. o ochronie dziko żyjących gatunków zwierząt i roślin w drodze regulacji handlu nimi, Dz. U. L 61 z 3 marca 1997 r., s. 1.

C. Dyrektywy

- 1) Dyrektywa EWG 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. o ochronie dziko żyjących ptaków, Dz. U. L 103 z 25.4.1979, s. 1.
- 2) Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre publiczne i prywatne przedsięwzięcia na środowisko, Dz. Urz. UE L 175/1985, s. 40.
- 3) Dyrektywa Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. U. L 206 z dnia 22 lipca 1992, s. 7, dalej jako: „dyrektywa siedliskowa”.
- 4) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko, Dz. Urz. UE 15, t. 6, s. 157, dalej jako: „SEA”.
- 5) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz. Urz. WE L 20 z dnia 26 stycznia 2010, s. 7-25, dalej jako: „dyrektywa ptasia”.

- 6) Dyrektywa Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz. Urz. UE. L 2012, Nr 26, s. 1, dalej jako: „EIA”.
- 7) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/52/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r., Dz. Urz. UE. L. 2014, Nr 124, s. 1.

D. Inne akty

- 1) Oficjalne wytyczne Komisji Europejskiej z 2007 r. dotyczące art. 6.4 Dyrektywy Siedliskowej dotyczące pojęć: rozwiązania alternatywne, konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, działania kompensacyjne, ogólna spójność, opinia komisji – jest to poprawiona wersja rozdziału 5 wytycznych *Managing Natura 2000 sites*. Dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_pl.pdf, data wejścia: 19.04.2020 r.
- 2) Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 2 lutego 2000 r. dotyczący stosowania zasady ostrożności, KOM (2000) 1 wersja ostateczna.
- 3) Unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. dostęp: https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_PL.pdf, data wejścia: 09.02.2021 r.
- 4) Zarządzanie obszarami Natura 2000. Postanowienia artykułu 6 dyrektywy „siedliskowej” 92/43/EWG, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/provision_of_art6_pl.pdf, data wejścia: 20.02.2021 r.
- 5) Ocena planów i przedsięwzięć znacząco oddziałujących na obszary Natura 2000 Wytyczne metodyczne dotyczące przepisów Artykułu 6(3) i (4) Dyrektywy Siedliskowej 92/43/EWG, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/natura_2000_assess_pl.pdf, data wejścia: 20.02.2021 r.
- 6) Zawiadomienie Komisji, pt. „Zarządzanie obszarami Natura 2000 Przepisy art. 6 dyrektywy siedliskowej 92/43/EWG”, dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/Provisions_Art_6_nov_2018_pl.pdf, data wejścia: 21.02.2021 r.
- 7) Opinia rzecznika generalnego ETS w sprawie C - 241/08, EUR-Lex - 62008CC0241 - PL.

3. Prawo polskie

- 1) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 Nr 78 poz. 483 ze zm.

A. Ustawy zwykłe

- 1) Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
- 2) Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. Nr 11 poz. 79 ze zm.
- 3) Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1989 r. poz. 99, 178 i 192, z 1990 r. poz. 198 i 505 oraz z 1993 r. poz. 212.
- 4) Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, t. j. Dz. U. z 2021 poz. 1376 ze zm., dalej jako: „u.d.p.”.
- 5) Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne, t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052.
- 6) Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 672, dalej jako: „u.l.”.
- 7) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 1999 r., poz. 139 ze zm., dalej jako: „u.z.p.”
- 8) Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane , t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej jako: „p.b.”.
- 9) Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, t. j. Dz. U. z 2021 poz. 1326 ze zm., dalej jako: „u.o.g.r.l.”.
- 10) Ustawa z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 67.
- 11) Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm., dalej jako: „u.g.n.”.
- 12) Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. z 1997 r. poz. 885.
- 13) Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, t. j. Dz. U z 2019 r. poz. 1117.
- 14) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm., dalej jako: „p.o.ś.”.
- 15) Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2008, Nr 25, poz. 150.
- 16) Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowanie przed sądami administracyjnymi, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”.
- 17) Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t. j. Dz. U. z 2022 r. poz. 523.
- 18) Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm., dalej jako: „u.o.p.”.
- 19) Nowelizacja ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 18 maja 2005 r., Dz. U. 2005 r. Nr 113 poz. 954.

- 20) Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zapobieganiu szkodom w środowisku i ich naprawie, t. j. Dz. U. z 2020 r., poz. 2187.
- 21) 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 2021 r. poz. 2373 ze zm., dalej jako: „u.o.o.ś.”.
- 22) Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. Nr 201 poz. 1237.
- 23) Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.
- 24) Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych, t. j. Dz. U. z 2020 r. poz. 724.

B. Rozporządzenia

- 1) Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, t. j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1390 ze zm., dalej jako: „MRPiT”.
- 2) Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1588 ze zm., dalej jako: „Rozporządzenie MI”.
- 3) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu zadań ochronnych dla obszaru Natura 2000, Dz. U. z 2010 r. Nr 34 poz. 186.
- 4) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie sporządzania projektu planu ochrony dla obszaru Natura 2000, Dz. U. z 2010 r. Nr 64 poz. 401.
- 5) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowych sposobów i form składania informacji o kompensacji przyrodniczej, Dz. U. z 2010 r. Nr 64 poz. 402.
- 6) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 kwietnia 2010 r. w sprawie siedlisk przyrodniczych oraz gatunków będących przedmiotem zainteresowania Wspólnoty, a także kryteriów wyboru obszarów kwalifikujących się do uznania lub wyznaczenia jako obszary Natura 2000, t. j. Dz. U. z 2014 r. poz.1713.
- 7) Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków, Dz. U. z 2011 r. Nr 25 poz.133.
- 8) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko Dz. U. z 2019 r. poz. 1839.

C. Inne akty

- 1) Uchwała nr XXIII/201/16 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 21 marca 2016 r., Dz. Urz. Województwa Podlaskiego z dnia 25 marca 2016 r. poz. 1502.
- 2) Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk nr 1183, s. 48.
- 3) Uchwała Sejmu RP z dnia 10 maja 1991 r. w sprawie polityki ekologicznej państwa, M.P. 1991 r., nr 18, poz. 118.

III. Orzecznictwo

A. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

- 1) Wyrok TS z dnia 29 stycznia 2004 r., C - 209/02, LEX nr 197221.
- 2) Wyrok TS z dnia 23 marca 2006 r., C - 209/04, LEX nr 226387.
- 3) wyrok TS z dnia 26 października 2006 r., C - 239/04, EUR-Lex – 62004CJ0239 – PL.
- 4) Wyrok TS z dnia 11 kwietnia 2013 r., C - 258/11, EUR-Lex – 62011CJ0258 – PL.
- 5) Wyrok TS z dnia 7 listopada 2018 r., C - 461/17, EUR-Lex – 62017CJ0461 – PL.
- 6) Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C - 127/02, LEX nr 210685.
- 7) Wyrok TSUE z dnia 21 lipca 2016 r., w sprawie C - 387/15 i C-388/15, Legalis nr 1482874.
- 8) Wyrok TSUE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie C - 521/12, Legalis nr 966331.
- 9) Wyrok TSUE z dnia 7 września 2004 r. w sprawie C - 127/02 pkt 56, 57, 59 i 61, Legalis nr 155649.
- 10) Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie C - 148/04, LEX nr 354367.
- 11) Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., w sprawie C - 441/17, Legalis nr 1753466.
- 12) Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r., w sprawie C - 164/17, Legalis nr 1811674.
- 13) Wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r., w sprawie C - 411/17, Legalis nr 2194763.
- 14) Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie C - 142/16, Legalis nr 2194984.
- 15) Wyrok TSUE z dnia 16 lutego 2012 r., w sprawie C - 182/10, LEX nr 1109358.
- 16) Wyrok TS z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C - 392/96, LEX nr 110967.
- 17) Wyrok TSUE z dnia 20 września 2007 r. w sprawie C - 304/05, pkt 58, LEX nr 309597.
- 18) Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie C - 404/09, punkty 99 i 100, LEX nr 1064577.
- 19) Wyrok TSUE z dnia 17 kwietnia 2018 r., C - 441/17, LEX nr 2476521.
- 20) Wyrok TSUE z dnia 26 kwietnia 2017 r., C - 142/16, LEX nr 2276252.

B. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK)

- 1) Wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006 Nr 6 poz. 62.

- 2) Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2007 r., P 37/06, Legalis nr 89921.
- 3) Wyrok TK z dnia 13 maja 2009 r. Kp 2/2009, OTK-A 2009, nr 5, poz. 66.
- 4) Wyrok TK z dnia 20 lipca 2010 r., K 17/08, OTK-A 2010, nr 6, poz. 61.

C. Wyroki Sądu Najwyższego (SN)

- 1) Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, Legalis nr 28321.

D. Wyroki Sądów Apelacyjnych (SA)

- 1) Wyrok SA w Szczecinie z 14 lutego 2019 r., I ACa 363/18, LEX nr 2704184.

E. Wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego

- 1) Wyrok NSA z dnia 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, LEX nr 597797,
- 2) Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, Legalis nr 1905216.
- 3) Wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r., II OSK 2297/17, LEX nr 2483028.
- 4) Wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000 r., I SA/Ka 2160/98, niepubl.
- 5) Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2016 r., II OSK 601/15, LEX nr 2290216.
- 6) Wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2017 r., II OSK 1670/16, LEX nr 2332866.
- 7) Wyrok NSA z dnia 7 maja 1985 r., SA 318/85, CBOSA.
- 8) Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1144/11, LEX nr 1971127.
- 9) Wyrok NSA z dnia 10 marca 2011 r., II OSK 2561/10, Legalis nr 369164.
- 10) Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2052/14, LEX nr 2081375.
- 11) Wyrok NSA z dnia 10 lipca 2012 r., II OSK 708/11, LEX nr 1214980.
- 12) Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2006 r., II OSK 1324/05, LEX nr 317395.
- 13) Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2011, II OSK 1587/10, Legalis nr 382758.
- 14) Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2012 r., II OSK 2144/10, LEX nr 1138087.
- 15) Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011 r., II OSK 1300/10, Legalis nr 329841.
- 16) Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r., II OSK 38/12, Legalis nr 778163.
- 17) Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05, Legalis nr 271164.
- 18) Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r., II SA 1594/00, Legalis nr 66838.
- 19) Wyrok NSA z dnia 16 października 2009 r., II OSK 1609/08, LEX nr 571858.
- 20) Wyrok NSA z dnia 16 lutego 2010 r., II OSK 1862/08, LEX nr 597414.
- 21) Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2008 r., II OSK 1383/07, LEX nr 562850.
- 22) Wyrok NSA z dnia 8 maja 2015 r. II OSK 2489/13, Legalis nr 1394971
- 23) Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OSK 953/10, Lex nr 992669.
- 24) Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2007 r., II OSK 1639/06, Lex nr 413525.

- 25) Wyrok NSA z dnia 4 stycznia 2012 r. sygn. akt II OSK 828/11, LEX nr 1138216.
- 26) Wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., II OSK 2455/12, LEX nr 1522463.
- 27) Wyrok NSA z dnia 25 kwietnia 2013 r., II OSK 2611/11, LEX nr 1559654.
- 28) Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 292/06, Legalis nr 726969.
- 29) Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., II OSK 1827/10, LEX nr 1134679.
- 30) Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2018 r., II OSK 1556/17, LEX nr 2481428.
- 31) Wyrok NSA z dnia 16 listopada 2011 r., II OZ 1108/11, Legalis nr 401285.
- 32) Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 229/11, Legalis nr 777262.
- 33) Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2018 r., II OSK 2938/18, LEX nr 2735544.
- 34) Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2008 r., II OSK 1872/06, Legalis nr 113550.
- 35) Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., II OSK 646/06, LEX nr 322329.
- 36) Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2007 r., II OSK 657/06, LEX nr 322451.
- 37) Wyrok NSA z dnia 7 lipca 2011 r., II OSK 172/11, LEX nr 1083623.
- 38) Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2006 r., II OSK 551/05, LEX nr 194346.
- 39) Wyrok NSA z dnia 14 maja 2008 r., II OSK 617/07, LEX nr 504823.
- 40) Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, LEX nr 1145557.
- 41) Wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1821/17, LEX nr 2700469.
- 42) Wyrok NSA z dnia 2 października 2019 r., II OSK 2718/17, LEX nr 2729742.
- 43) Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2009 r., II OSK 582/08, LEX nr 562841.
- 44) Wyrok NSA z dnia 7 maja 2008 r., II OSK 518/07, LEX nr 504821.
- 45) Wyrok NSA z dnia 14 lipca 2011 r., II OSK 693/11, Legalis nr 360788.
- 46) Wyrok NSA z dnia 20 marca 2012 r., II OSK 10/11, LEX nr 1145557.
- 47) Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2011 r., II OSK 952/10, LEX nr 992669.
- 48) Wyrok NSA z dnia 3 października 2006 r., II OSK 196/06, LEX nr 289275.
- 49) Wyrok NSA z dnia 23 września 2010 r., II OSK 1714/09, LEX nr 746747.
- 50) Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, LEX nr 2558092.
- 51) Wyrok NSA z dnia 2 października 2008 r. II OSK 1104/07, LEX nr 1012179.
- 52) Wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2009 r. II OSK 1909/08, LEX nr 580981.
- 53) Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1112/18, LEX nr 2655664.
- 54) Wyrok NSA z dnia 1 października 2019 r., II OSK 2580/17, LEX nr 2742839.
- 55) Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, LEX nr 2558092.
- 56) Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2012 r., II OSK 586/11, LEX nr 1217126.
- 57) Wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2014 r., II OSK 1944/12, LEX nr 1452833.
- 58) Wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1937/18, LEX nr 2724320.
- 59) Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2017 r., II OSK 2868/16, LEX nr 2400664.
- 60) Wyrok NSA z dnia 26 maja 2020 r., II OSK 3301/19, LEX nr 3047190.
- 61) Wyrok NSA z dnia 25 października 2019 r., II OSK 3065/17, LEX nr 2761895.

- 62) Wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OSK 833/10, LEX nr 992642.
- 63) Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2020 r., II OSK 478/20, LEX nr 3034854.
- 64) Wyrok NSA z dnia 16 września 2009 r., II OSK 1330/08, LEX nr 1166026.
- 65) Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. II OSK 646/06, LEX nr 322329.
- 66) Wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2014 r., II OSK 95/13, LEX nr 1519438.
- 67) Wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., II OSK 1467/09, LEX nr 746565.
- 68) Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2019 r., II OSK 990/18, LEX nr 2648430.
- 69) Wyrok NSA z dnia 1 października 2009 r., II OSK 1471/08, LEX nr 1338942.
- 70) Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2040/11, LEX nr 1354928.
- 71) Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r., II OSK 1718/09, LEX nr 787124.
- 72) Wyrok NSA z dnia 5 sierpnia 2010 r., II OSK 1337/09, LEX nr 737705.
- 73) Wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 2078/11, LEX nr 1340179.
- 74) Wyrok NSA z dnia 12 stycznia 2011 r., II OSK 9/10, LEX nr 953094.
- 75) Wyrok NSA z dnia 3 listopada 2010 r., II OSK 1625/09, LEX nr 746693.
- 76) Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1444/16, LEX nr 2494058.
- 77) Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2014 r., II OSK 2121/12, LEX nr 1502254.
- 78) Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2014 r., II OSK 2850/12, LEX nr 1481924.
- 79) Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., II OSK 1986/12, LEX nr 1502249.
- 80) Wyrok NSA z dnia 22 maja 2015 r., II OSK 2665/13, LEX nr 2089955.
- 81) Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2019 r., II OSK 1415/17, LEX nr 2675450.
- 82) Wyrok NSA z dnia 26 września 2018 r., II OSK 2227/16, LEX nr 2617030.
- 83) Wyrok NSA z dnia 20 października 2000 r., III SA 1432/99, LEX nr 47974.
- 84) Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2014 r., II OSK 2149/12, LEX nr 2120944.
- 85) Wyrok NSA z dnia 26 lutego 2013 r., II OSK 2040/11, LEX nr 1354928.
- 86) Wyrok NSA z dnia 8 marca 2013 r., II OSK 2156/11, LEX nr 1559536.
- 87) Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r., II OSK 1633/18, LEX nr 2698270.
- 88) Wyrok NSA z dnia 26 marca 2014 r., II OSK 2607/12, LEX nr 1488200.
- 89) Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2017 r., II OSK 712/17, LEX nr 2431812.
- 90) Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2019 r., II OSK 2802/19, LEX nr 2865107.
- 91) Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2019 r., II OSK 844/17, LEX nr 2683229.
- 92) Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2018 r., II OSK 1042/16, LEX nr 2506780.
- 93) Wyrok NSA z dnia 7 marca 2018 r., I OSK 1200/16, LEX nr 2495714.
- 94) Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2015 r., II OSK 1681/13, LEX nr 1772401.
- 95) Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 3487/18, LEX nr 2799018.
- 96) Wyrok NSA z dnia 16 lipca 2020r., II OSK 425/20, Lex nr 3047701.
- 97) Wyrok NSA z dnia 12 września 2018 r., II OSK 2242/16, LEX nr 2567285.
- 98) Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2246/13, LEX nr 1982787.

- 99) Wyrok NSA z dnia 13 maja 2011 r., II OSK 833/10, LEX nr 992642.
- 100) Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., II OSK 1230/17, LEX nr 2457662.
- 101) Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2020 r., II OSK 578/18, LEX nr 2825443.
- 102) Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2013 r., II OSK 1930/11, LEX nr 1358466.
- 103) Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., II OSK 261/16, LEX nr 2404341.
- 104) Wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2013 r., II OSK 428/13, LEX nr 1378944.
- 105) Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2017 r., II OSK 579/17, LEX nr 2441377.
- 106) Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1826/06, LEX nr 466373.
- 107) Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 1086/11, LEX nr 1068951.
- 108) Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2363/12, LEX nr 1490535.
- 109) Wyrok NSA z dnia 3 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 1626/14, LEX nr 2081308.
- 110) Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2016 r., sygn. akt II OSK 1168/14, LEX nr 2033971.
- 111) Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14, LEX nr 2111144.
- 112) Wyrok NSA z dnia 24 marca 2016 r., II OSK 1837/14, LEX nr 2113131.
- 113) Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2017 r., II OSK 2942/15, LEX nr 2342529.
- 114) Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16, LEX nr 2406634.
- 115) Wyrok NSA z dnia 27 marca 2019 r., II OSK 1205/17, LEX nr 2650582.
- 116) Wyrok NSA z dnia 19 września 2019 r., II OSK 2561/17, LEX nr 2735710.
- 117) Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2016 r., II OSK 2066/14, LEX nr 2111144.
- 118) Wyrok NSA z dnia 1 sierpnia 2018 r., II OSK 2101/16, LEX nr 2539767.
- 119) Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2018 r., II OSK 1442/16, LEX nr 2494133.
- 120) Wyrok NSA z dnia 9 lipca 2015 r., sygn. akt II OSK 491/14, LEX nr 1803270.
- 121) Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17, LEX nr 2463047.
- 122) Wyrok NSA z dnia 10 marca 2017 r., sygn. II OSK 1755/15, LEX 2316683.
- 123) Wyrok NSA z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 1769/16, LEX nr 2352636.
- 124) Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2012/15, LEX nr 2316295.
- 125) Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2019 r., II OSK 2153/17, LEX nr 2703486.
- 126) Wyrok NSA z dnia 5 września 2019 r., II OSK 2447/17, LEX nr 2727758.
- 127) Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2020 r., II OSK 452/20, LEX nr 3033726.
- 128) Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2019 r., II OSK 260/18, LEX nr 2777992.
- 129) Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2020 r., II OSK 1693/19, LEX nr 3038283.
- 130) Wyrok NSA z dnia 17 lipca 2019 r., II OSK 1881/18, LEX nr 2740067.
- 131) Wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 r., II OSK 1634/16, LEX nr 2520807.
- 132) Wyrok NSA z dnia 14 listopada 2018 r., II OSK 2758/16, LEX nr 2629084.
- 133) Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2008 r., II OSK 1826/06, LEX nr 466373.
- 134) Wyrok NSA z dnia 10 sierpnia 2011 r., II OSK 1086/11, LEX nr 1068951.
- 135) Wyrok NSA z dnia 20 października 2017 r., II OSK 261/16, LEX nr 2404341.

- 136) Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., II OSK 113/08, LEX nr 518803.
- 137) Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2019 r., II OSK 3230/18, LEX nr 2763775.
- 138) Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II OSK 2363/12, LEX nr 1490535.
- 139) Wyrok NSA z dnia 31 sierpnia 2017 r., II OSK 777/16, LEX nr 2406634.
- 140) Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2017 r., II OSK 1265/15, Legalis nr 1578825.
- 141) Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2017 r., II OSK 2002/15, Legalis nr 1649483.
- 142) Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, Legalis nr 1790861.
- 143) Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1284/12, Legalis nr 741934.
- 144) Wyrok NSA z dnia 23 marca 2012 r., II OSK 33/11, Legalis nr 777707 .
- 145) Wyrok NSA z dnia 1 czerwca 2012 r. II OSK 471/11, LEX nr 1215566.
- 146) Wyrok NSA z dnia 31 marca 2017 r., II OSK 1958/15, LEX nr 2357999.
- 147) Wyrok NSA z dnia 6 października 2006 r., II OSK 1203/05, Legalis nr 271164.
- 148) Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2002 r., II SA 1594/00, Legalis nr 66838.
- 149) Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 638/06, Legalis nr 726968
- 150) Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2006 r., II OSK 902/05, Legalis nr 2202740.
- 151) Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., II OSK 638/06, Legalis nr 726968.
- 152) Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II OSK 1488/18, Legalis nr 2196479.
- 153) Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 878/11, LEX nr 1252223.
- 154) Wyrok NSA z dnia 26 listopada 2010 r., II OSK 1804/09, Legalis nr 325111.
- 155) Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., II OSK 125/11, LEX nr 1410743.
- 156) Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 908/15, Legalis nr 1578169.
- 157) Wyrok NSA z dnia 18 września 2007 r., II OSK 1207/06, LEX nr 372491.
- 158) Wyrok NSA z dnia 15 maja 2007 r., II OSK 764/06, Legalis nr 657623.
- 159) Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2014 r., II OSK 1351/13, Legalis nr 1410389.
- 160) Wyrok NSA z dnia 20 czerwca 2007 r., II OSK 922/06, Legalis nr 113285.
- 161) Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, Legalis nr 1790861.
- 162) Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017r., II OSK 502/17, LEX nr 2449237.
- 163) Wyrok NSA z dnia 9 maja 2001 r., sygn.. IV SA 2255/99, LEX nr 55769.
- 164) Wyrok NSA z dnia 25 września 2009 r., II OSK 878/11, LEX nr 1252223.
- 165) Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2009 r., II OSK 1792/07, Legalis nr 210698.
- 166) Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2003 r., IV SA 2085/99, LEX nr 657183.
- 167) Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., II OSK 878/11, LEX nr 1252223.
- 168) Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2019 r., II OSK 1398/17, Legalis nr 1952046.
- 169) Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., II OSK 1102/08, LEX nr 552814.
- 170) Wyrok siedmiu sędziów NSA z dnia 17 stycznia 2011 r., I FPS 8/10, Legalis nr 348910.
- 171) Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2608/16, LEX nr 2597046.
- 172) Wyrok NSA z dnia 30 października 2018 r., II OSK 2609/16, LEX nr 2597372.

- 173) Wyrok NSA z dnia 30 stycznia 2020 r., II OSK 3574/18, LEX nr 3015015.
- 174) Wyrok NSA z dnia 19 listopada 2019 r., II OSK 3316/17, LEX nr 2783361.
- 175) Wyrok NSA z dnia 29 października 2019 r., II OSK 3742/18, LEX nr 2778623.
- 176) Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 2019 r., II OSK 1279/17, LEX nr 2705166.
- 177) Wyrok NSA z dnia z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, LEX nr 2340940.
- 178) Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2008 r., II OSK 1485/07, LEX nr 530486.
- 179) Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2020 r., II OSK 4009/19, LEX nr 3026009.
- 180) Wyrok NSA z dnia 9 grudnia 2014 r., II OSK 1218/13, LEX nr 1772313.
- 181) Wyrok NSA z dnia 11 kwietnia 2018 r., II OSK 1380/16, LEX nr 2522309.
- 182) Wyrok NSA z dnia 28 października 2015 r., II OSK 422/14, LEX nr 2002680.
- 183) Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2017 r., II OSK 1484/15, LEX nr 2316906.
- 184) Wyrok NSA z dnia 21 września 2012 r., II OSK 882/11, LEX nr 1252227.
- 185) Wyrok NSA z dnia 20 marca 2015 r., II OSK 2084/13, LEX nr 1794243.
- 186) Wyrok NSA z dnia 31 maja 2019 r., II OSK 1821/17, LEX nr 2700469.
- 187) Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2013 r., II OSK 543/12, LEX nr 1559809.
- 188) Wyrok NSA z dnia 6 lipca 2010 r., II OSK 990/09, LEX nr 706437.
- 189) Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 1423428.
- 190) Wyrok NSA z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2822/15, LEX nr 2366879.
- 191) Wyrok NSA z dnia 22 stycznia 2021 r., II OSK 2385/20, LEX nr 3148437.
- 192) Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., II OSK 943/09, LEX nr 597974.
- 193) Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2008 r., II OSK 58/07, LEX nr 465665.
- 194) Wyrok NSA z dnia 12 lutego 2020, II OSK 2405/20, LEX nr 2784962.
- 195) Wyrok NSA z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 1298/16, LEX nr 2303198.
- 196) Wyrok NSA z dnia 18 grudnia 2019 r., I OSK 1092/18, LEX nr 2799482.
- 197) Wyrok NSA z dnia 23 kwietnia 2013 r., I OSK 1983/11, LEX nr 1336348.
- 198) Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1278/09, LEX nr 746441.
- 199) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 kwietnia 2008 r., II SA/Kr 503/07, LEX nr 548871.
- 200) Wyrok NSA z dnia 10 stycznia 2017 r., II OSK 908/15, LEX nr 2248149.
- 201) Wyrok NSA z dnia 8 października 2020 r., II OSK 1365/18, LEX nr 3083558.
- 202) Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2013 r., II OSK 1284/12, LEX nr 1394986.
- 203) Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2018 r., II OSK 1975/16, LEX nr 2739045.
- 204) Wyrok NSA z dnia 26 sierpnia 2010 r., II OSK 1278/09, LEX nr 746441.
- 205) Wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2014 r., II OSK 2781/12, LEX nr 1481910.
- 206) Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2019 r., II OSK 1488/18, LEX nr 2706053.
- 207) Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2014 r., II OSK 1088/13, LEX nr 1793980.
- 208) Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2017 r., II OSK 545/16, LEX nr 2409494.

- 209) Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2017 r., II OSK 502/17, LEX nr 2449237.
210) Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2018 r., II OSK 2750/17, LEX nr 2507765.

F. Postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)

- 1) Postanowienie NSA z dnia 28 grudnia 2010 r., sygn. IV SA/Wa 602/10, Lex nr 821213.
2) Postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2010 r., II OZ 381/10, Legalis nr 1960775.

G. Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA)

- 1) Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98, OSNA 1999, nr 1, poz. 7.
2) Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r., II OSP 1/10, LEX nr 621577.

H. Wyroki Wojewódzkich Sądów Administracyjnych (WSA)

- 1) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 15 kwietnia 2010 r., II SA/Wr 121/10, LEX nr 674533.
2) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 czerwca 2017 r., II SA/Rz 203/17, Legalis nr 1630067.
3) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Wa 2593/16, Legalis nr 1652746.
4) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2347/14, LEX nr 2461992.
5) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 marca 2007 r., IV SA/Wa 2702/16, Legalis nr 1630472.
6) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2016 r., II SA/Gd 428/16, Legalis nr 1629793.
7) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim, II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.
8) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2015 r., IV SA/Wa 2524/14, Legalis nr 1245265.
9) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lutego 2015 r., IV SA/Wa 2898/13, LEX nr 2326100.
10) Wyrok WSA w Krakowie w z dnia 20 marca 2012 r. sygn. akt II SA/Kr 1932/11, LEX nr 1138582.
11) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 22 października 2015 r., IV SA/Po 530/15, LEX nr 1977381.
12) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 marca 2014 r., II SA/Po 1267/13, LEX nr 1542227.
13) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 stycznia 2010, sygn. IV SA/Wa 1273/09, Legalis nr 228400.
14) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 marca 2016 r., II SA/Lu 312/15, LEX nr 2075223.
15) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 kwietnia 2007 r., IV SA/Wa 2319/06, Legalis nr 157646.
16) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 13 grudnia 2011 r., II SA/OI 878/11, Legalis nr 416280.
17) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2011 r., II SA/OI 878/11, Legalis nr 416411.
18) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2016 r., VI SA/Wa 1275/15, LEX nr 2276191.
19) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 czerwca 2017 r., II SA/Gd 428/16, LEX nr 2321106.
20) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 31 lipca 2008 r., IV SA/Wa 672/08, Legalis nr 837897.

- 21) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 maja 2019 r., II SA/Po 87/19, Legalis nr 1921922.
- 22) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 grudnia 2010 r., II SA/Po 579/10, LEX nr 754483.
- 23) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 marca 2011 r., II SA/Wr 726/10, „ONSAiWSA” 2012, nr 2, poz. 24.
- 24) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 listopada 2005 r., IV SA/Wa 1570/05, LEX nr 198827.
- 25) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 15 stycznia 2019 r., II SA/Lu 813/18, Legalis nr 1882156.
- 26) Wyrok WSA w Opolu z dnia 20 października 2016 r., II SA/Op 290/16, LEX nr 2158196.
- 27) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 lipca 2012 r., II SA/Po 494/12, Legalis nr 538478.
- 28) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2008 r., II SA/Go 765/07, Legalis nr 110201.
- 29) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 listopada 2012 r., II SA/Po 344/12, LEX nr 1241158.
- 30) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2016 r., IV SA/Wa 1843/16, LEX nr 2268146.
- 31) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 sierpnia 2018 r., VII SA/Wa 2408/17, LEX nr 2570951.
- 32) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 października 2010 r., II SA/Łd 756/10, LEX nr 755918.
- 33) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2007 r., II SA/Po 433/06, Legalis nr 455346.
- 34) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2011 r., II SA/Wr 61/11, Legalis nr 376864.
- 35) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 września 2017 r., II SA/Bk 457/17, Legalis nr 1673556.
- 36) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 marca 2018 r., IV SA/Po 34/18, Legalis nr 1755184.
- 37) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 października 2014 r., II SA/Bd 858/14, LEX nr 1613644.
- 38) Wyrok WSA w Kielcach z 30 sierpnia 2012 r., II SA/Ke 448/12, LEX nr 1257616.
- 39) Wyrok WSA w Poznaniu z 10 października 2013 r., IV SA/Po 480/13, LEX nr 1391052.
- 40) Wyrok WSA w Kielcach z 5 września 2013 r., II SA/Ke 453/13, LEX nr 1462016.
- 41) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 lipca 2011 r., II SA/Gl 235/11, LEX nr 852983.
- 42) Wyrok WSA w Krakowie z 10 października 2012 r., II SA/Kr 814/12, LEX nr 1235085.
- 43) Wyrok WSA z dnia 9 października 2019 r., II SA/Gd 199/19, LEX nr 2729676.
- 44) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 561/19, LEX nr 2735708.
- 45) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 września 2019 r., II SA/Kr 564/19, LEX nr 2725489.
- 46) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 października 2007 r., sygn. akt II SA/Łd 571/07, LEX nr 394803.
- 47) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 września 2019 r., II SA/Rz 243/19, LEX nr 2731569 .
- 48) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 stycznia 2009 r., II SA/Gd 585/08, LEX nr 486229.
- 49) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 stycznia 2013 r., II SA/Łd 1005/12, LEX nr 1270466.
- 50) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 lutego 2014 r., II SA/Gd 841/13, LEX nr 1470207 .
- 51) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 kwietnia 2012 r., IV SA/Po 44/12, Legalis nr 478526.

- 52) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 grudnia 2017 r., II SA/Gd 558/17, LEX nr 2416505.
- 53) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 września 2014 r., II SA/Po 414/14, LEX nr 1542257.
- 54) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 listopada 2010 r., II SA/Łd 755/10, LEX nr 755917.
- 55) Wyrok w Szczecinie z dnia 19 października 2012 r., II SA/Sz 804/12, LEX nr 1241479.
- 56) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 5 grudnia 2018 r., II SA/Lu 677/18, LEX nr 2614782.
- 57) Wyrok WSA w Kielcach z dnia 19 września 2013 r., II SA/Ke 349/13, LEX nr 1462012.
- 58) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2020 r., II SA/Gd 712/19, LEX nr 2939074.
- 59) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 stycznia 2013 r., II SA/Lu 1009/12, LEX nr 1348565.
- 60) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 6 lutego 2018 r., II SA/Lu 809/17, LEX nr 2561492.
- 61) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 czerwca 2019 r., II SA/Ol 394/19, LEX nr 2695335.
- 62) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Łd 830/19, LEX nr 2817428.
- 63) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 czerwca 2019 r., IV SA/Po 306/19, LEX nr 2696304.
- 64) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Ol 625/19, LEX nr 2761491.
- 65) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 grudnia 2019 r., II SA/Gl 1178/19, LEX nr 2768375.
- 66) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 1 lutego 2018 r., II SA/Sz 1155/17, LEX nr 2449548.
- 67) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19 lipca 2018 r., II SA/Po 388/18, LEX nr 2564731.
- 68) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/Lu 1216/17, LEX nr 2569567.
- 69) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., II SA/Po 145/18, LEX nr 2552192.
- 70) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 marca 2019 r., II SA/Kr 1546/18, LEX nr 2644232.
- 71) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2012 r., IV SA/Wa 952/12, LEX nr 1344990.
- 72) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 lutego 2020 r., II SA/Bd 354/19, LEX nr 3015187.
- 73) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 maja 2006 r., VII SA/Wa 90/06, LEX nr 283071.
- 74) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Bk 677/04, „ONSAiWSA” 2006, nr 2, poz. 54.
- 75) Wyrok WSA w Warszawie z 18 stycznia 2019 r., IV SA/Wa 2827/18, LEX nr 3060234.
- 76) Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/Ke 908/19, LEX nr 3032690.
- 77) Wyrok WSA w Łodzi z 9 października 2014 r., II SA/Łd 585/14, LEX nr 1534391.
- 78) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 18 listopada 2010 r., II SA/Gl 34/10, LEX nr 752742.
- 79) Wyrok WSA w Gdańsku z 7 listopada 2012 r., II SA/Gd 418/12, LEX nr 1248782.
- 80) Wyrok WSA w Krakowie z 12 lutego 2014 r., II SA/Kr 24/14, LEX nr 1502376.
- 81) Wyrok WSA w Warszawie z 17 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 2374/16, LEX nr 2408975.
- 82) Wyrok WSA w Poznaniu z 13 stycznia 2016 r., II SA/Po 1009/15, LEX nr 1976893.
- 83) Wyrok WSA w Krakowie z 4 października 2017 r., II SA/Kr 230/17, LEX nr 2382936.
- 84) Wyrok WSA w Rzeszowie z 15 kwietnia 2019 r., II SA/Rz 156/19, LEX nr 2684536.
- 85) Wyrok WSA w Krakowie z 4 kwietnia 2012 r., II SA/Kr 109/12, LEX nr 1810187.
- 86) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 grudnia 2013 r., II SA/Kr 1278/13, LEX nr 1493093.
- 87) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 stycznia 2014 r., II SA/Kr 1380/13, LEX nr 1498108.

- 88) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 9 października 2008 r., II SA/GI 522/08, LEX nr 1047124.
- 89) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2009 r., II SA/Wa 157/09, LEX nr 2927924.
- 90) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 czerwca 2013 r., II SA/Kr 198/13, LEX nr 1435241.
- 91) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2012 r., II SA/Gd 418/12, LEX nr 1248782.
- 92) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 19 kwietnia 2018 r., II SA/Bk 91/18, LEX nr 2485794.
- 93) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 3 marca 2020 r., II SA/Rz 1158/19, LEX nr 3027230.
- 94) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 lutego 2020 r., II SA/Kr 1182/19, LEX nr 2791397.
- 95) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 stycznia 2020 r., II SA/Kr 581/19, LEX nr 2772736.
- 96) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Rz 431/19, LEX nr 2737080.
- 97) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 stycznia 2019 r., II SA/Kr 933/18, LEX nr 2624888.
- 98) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 maja 2018 r., II SA/Rz 260/18, LEX nr 2504601.
- 99) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 października 2017 r., II SA/Kr 841/17, LEX nr 2414503.
- 100) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 kwietnia 2017 r., II SA/Gd 97/17, LEX nr 2294806.
- 101) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 marca 2018 r., II SA/Kr 1139/17, LEX nr 2475381.
- 102) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 września 2010 r., II SA/Bk 426/10, LEX nr 752310.
- 103) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 stycznia 2012 r., II SA/Kr 1526/11, LEX nr 1107936.
- 104) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 lutego 2014 r., II SA/Kr 988/13, LEX nr 1502396.
- 105) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 maja 2013 r., II SA/Kr 221/13, LEX nr 1429596.
- 106) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 marca 2013 r., II SA/Kr 129/13, LEX nr 1299532.
- 107) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2012 r., II SA/Gd 418/12, LEX nr 1248782.
- 108) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 stycznia 2015 r., II SA/Kr 1557/14, LEX nr 1962707.
- 109) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2017 r., IV SA/Wa 949/17, LEX nr 2766407.
- 110) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2017 r., IV SA/Wa 905/17, LEX nr 2766351.
- 111) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Gd 419/12, LEX nr 1379553.
- 112) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 22 października 2018 r., II SA/GI 149/18, LEX nr 2583566.
- 113) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Kr 405/19, LEX nr 2822015.

- 114) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 września 2019 r., II SA/Gd 494/19, LEX nr 3038627.
- 115) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2020 r., II SA/Kr 683/19, LEX nr 2979533.
- 116) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2019 r., VII SA/Wa 2174/18, LEX nr 3044186.
- 117) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 grudnia 2018 r., II SA/Łd 843/18, LEX nr 2608609.
- 118) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 października 2017 r., II SA/Kr 694/17, LEX nr 2401551.
- 119) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 października 2017 r., VIII SA/Wa 263/17, LEX nr 2379205.
- 120) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 lipca 2019 r., II SA/Kr 500/19, LEX nr 2723976.
- 121) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2018 r., II SA/Kr 884/18, LEX nr 2592529.
- 122) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/Lu 1217/17, LEX nr 2569568.
- 123) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 maja 2019 r., II SA/Kr 369/19, LEX nr 2681650.
- 124) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2019 r., IV SA/Wa 2664/17, LEX nr 3019131.
- 125) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 grudnia 2018 r., II SA/Kr 1162/18, LEX nr 2603840.
- 126) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 15 lutego 2012 r., II SA/Bd 1315/11, LEX nr 1138324.
- 127) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 listopada 2010 r., II SA/Kr 1625/09, LEX nr 753509.
- 128) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 marca 2018 r., II SA/Kr 1502/17, LEX nr 2458189.
- 129) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 października 2009 r. II SA/Po 744/08, LEX nr 573831.
- 130) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 czerwca 2013 r., II SA/Kr 305/13, LEX nr 1331981.
- 131) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 grudnia 2019 r., II SA/Po 781/19, LEX nr 2759813.
- 132) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 lipca 2014 r., II SA/Bk 218/14, LEX nr 1512910.
- 133) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 1226/13, LEX nr 1417528.
- 134) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., II SA/Kr 534/16, LEX nr 2120595.
- 135) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 13 września 2016 r., II SA/Kr 534/16, LEX nr 2120595.

- 136) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 maja 2017 r., II SA/Kr 373/17, LEX nr 2390488.
- 137) Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 sierpnia 2015 r., II SA/Op 215/15, LEX nr 1810320.
- 138) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 lutego 2016 r., II SA/Kr 1636/15, LEX nr 2010851.
- 139) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 marca 2019 r., II SA/Kr 1448/18, LEX nr 2649598.
- 140) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 10 października 2019 r., II SA/Bk 561/19, LEX nr 2735708.
- 141) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 września 2019 r., II SA/Kr 540/19, Legalis nr 2236717.
- 142) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 24 maja 2018 r., II SA/Sz 275/18, Legalis nr 1807786.
- 143) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 listopada 2017 r., II SA/Kr 834/17, LEX nr 2407102.
- 144) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Gd 367/20, LEX nr 3040661.
- 145) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 września 2019 r., IV SA/Po 514/19, LEX nr 2726332.
- 146) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 września 2019 r., IV SA/Po 539/19, LEX nr 2725213.
- 147) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2005 r., II SA/Bk 677/04, LEX nr 180745.
- 148) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2017 r., IV SA/Po 610/17, LEX nr 2398004.
- 149) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 27 września 2017 r., II SA/Sz 488/17, LEX nr 235389.
- 150) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 23 października 2018 r., II SA/Łd 515/18, LEX nr 2576114.
- 151) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 2019 r., II SA/Wr 667/19, LEX nr 2944911.
- 152) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 lipca 2012 r., II SA/Kr 209/12, LEX nr 1697488.
- 153) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 stycznia 2013 r., II SA/Kr 1290/12, LEX nr 1274515.

- 154) Wyrok WSA w Gdańsku z 18 września 2019 r., II SA/Gd 303/19, LEX nr 2724792.
- 155) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2008 r., IV SA/Wa 1361/08, LEX nr 533147.
- 156) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 212/19, LEX nr 2703974.
- 157) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 lutego 2019 r., II SA/Sz 1254/18, LEX nr 2637329.
- 158) Wyrok WSA w Rzeszowie z 14 stycznia 2020 r., II SA/Rz 1201/19, LEX nr 3030899.
- 159) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 grudnia 2019 r., II SA/Łd 707/19, LEX nr 2768145.
- 160) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 2773/19, LEX nr 3053440.
- 161) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 26 listopada 2019 r., II SA/Bk 599/19, LEX nr 2754246.
- 162) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2019 r., IV SA/Wa 1335/19, LEX nr 3022732.
- 163) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 kwietnia 2019 r., II SA/Kr 79/19, LEX nr 2657762.
- 164) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 grudnia 2018 r., VIII SA/Wa 547/18, LEX nr 2618869.
- 165) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 6 grudnia 2018 r., II SA/Po 842/18, LEX nr 2611848.
- 166) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 października 2019 r., II SA/Kr 584/19, LEX nr 2731355.
- 167) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 lipca 2018 r., II SA/Sz 685/18, LEX nr 2531098.
- 168) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., sygn. IV SA/Po 265/17, LEX nr 2307356.
- 169) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2017 r., II SA/Gd 646/17, LEX nr 2417290.
- 170) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Sz 935/17, LEX nr 2400095.
- 171) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SA/Po 265/17, LEX nr 2307356.

- 172) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 czerwca 2018 r., II SA/Go 276/18, LEX nr 2528626.
- 173) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2641/19, LEX nr 3031096.
- 174) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2019 r., II SA/Łd 649/19, LEX nr 2744609.
- 175) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 października 2019 r., II SA/Po 295/19, LEX nr 2742458.
- 176) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 października 2017 r., II SA/Łd 632/17, LEX nr 2400121.
- 177) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2019 r., IV SA/Wa 468/19, LEX nr 2689556.
- 178) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2017 r., IV SA/Wa 962/17, LEX nr 2400837.
- 179) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 12 grudnia 2017 r., II SA/Kr 1395/17, LEX nr 2418436.
- 180) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 25 października 2019 r., II SA/Łd 649/19, LEX nr 2744609.
- 181) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Po 279/19, LEX nr 2752147.
- 182) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 lipca 2020 r., II SA/Gd 634/19, LEX nr 3027512.
- 183) Wyrok WSA w Kielcach z dnia 22 czerwca 2016 r., II SA/Ke 120/16, LEX nr 2067777.
- 184) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Gd 739/17, LEX nr 2447588.
- 185) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 grudnia 2008 r., II SA/Kr 286/07, LEX nr 540535.
- 186) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 stycznia 2017 r., II SAB/Ol 97/16, Legalis nr 1568347.
- 187) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25 marca 2010 r., II SA/Gd 107/10, LEX nr 576256.
- 188) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 5 lutego 2013 r., II SA/Ol 1311/12, Legalis nr 628116.
- 189) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2020 r., II SA/Łd 686/19, Legalis nr 2288756.

- 190) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 czerwca 2017 r., IV SA/Wa 627/17, LEX nr 2326443.
- 191) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 października 2011 r., IV SA/Wa 926/11, Legalis nr 458760.
- 192) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 czerwca 2011 r., II SA/Bk 823/10, Legalis nr 827043.
- 193) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2017 r., IV SA/Wa 78/17, Legalis nr 1709302.
- 194) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 kwietnia 2017 r., II SA/OI 61/17, Legalis nr 1600592.
- 195) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 kwietnia 2011 r., II SA/Kr 1330/10, Legalis nr 876927.
- 196) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 czerwca 2013 r., IV SA/Wa 482/13, Legalis nr 791279.
- 197) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2006 r., V SA/Wa 2152/05, LEX nr 193340.
- 198) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 maja 2018 r., II SA/OI 176/18, Legalis nr 1786616.
- 199) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 lipca 2012 r., II SA/Gd 5/12, LEX nr 1128218.
- 200) Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 października 2019 r., II SA/Lu 358/19, Legalis nr 2291541.
- 201) Wyrok WSA Olsztynie z dnia 12 stycznia 2017 r., II SAB/OI 97/16, LEX nr 2202343.
- 202) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 stycznia 2006 r., IV SA/WA 1947/05, Lex nr 886018.
- 203) Wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2010 r., II SA/Op 145/10, Legalis nr 875046.
- 204) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 września 2010 r., IV SA/Wa 1515/09, Legalis nr 279127.
- 205) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 października 2019 r., II SA/Po 402/19, LEX nr 2741797.
- 206) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 18 listopada 2020 r., II SA/Rz 677/20, LEX nr 3096143.
- 207) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., IV SA/Wa 315/20, LEX nr 3094106.

- 208) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2020 r., IV SA/Wa 316/20, LEX nr 3110131.
- 209) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2020 r., IV SA/Wa 1505/20, LEX nr 3116938.
- 210) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 kwietnia 2020 r., IV SA/Wa 144/20, LEX nr 3091693.
- 211) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 czerwca 2019 r., VIII SA/Wa 286/19, LEX nr 2698717.
- 212) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 23 sierpnia 2018 r., II SA/Bk 315/18, LEX nr 2549080.
- 213) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 8 lipca 2020 r., II SA/Gd 637/19, LEX nr 3029600.
- 214) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 lipca 2018 r., VII SA/Wa 2529/17, LEX nr 2534222.
- 215) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2020 r., IV SA/Wa 165/20, LEX nr 3125260.
- 216) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19, LEX nr 3042592.
- 217) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 19 lutego 2020 r., II SA/Łd 742/19, LEX nr 2822004.
- 218) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 4 lipca 2019 r., IV SA/Po 317/19, LEX nr 2724048.
- 219) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 października 2017 r., II SA/Po 508/17, LEX nr 2390412.
- 220) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 12 lutego 2020 r., II SA/Po 1026/19, LEX nr 2817436.
- 221) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 8 sierpnia 2019 r., II SA/Rz 542/19, LEX nr 2715140.
- 222) Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 marca 2021 r., II SA/Łd 839/20, LEX nr 3158564.
- 223) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 26 lutego 2021 r., II SA/Kr 490/20, LEX nr 3156599.
- 224) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 kwietnia 2019 r., II SA/Ol 242/19, LEX nr 2665583.
- 225) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 14 lutego 2008 r., II SA/Bk 808/07, LEX nr 523443.

- 226) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 17 kwietnia 2019 r., II SA/Bd 1115/18, Legalis nr 1976502.
- 227) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 marca 2010 r., II SA/Sz 26/10, LEX nr 605564.
- 228) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 maja 2012 r., IV SA/Wa 2047/11, LEX nr 1359783.
- 229) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 maja 2010 r., II SA/Rz 694/09, Legalis nr 251923.
- 230) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 kwietnia 2016 r., IV SA/Po 88/16, LEX nr 2067997.
- 231) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 22 sierpnia 2019 r., II SA/Kr 150/19, LEX nr 2725300.
- 232) Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 czerwca 2017 r., II SAB/Wr 53/17, LEX nr 2338480.
- 233) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2018 r., IV SA/Wa 3206/17, LEX nr 2559868.
- 234) Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 19 października 2017 r., II SA/Rz 886/17, LEX nr 2392931.
- 235) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 lutego 2018 r., IV SA/Po 1147/17, LEX nr 2448579.
- 236) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 25 kwietnia 2018 r., II SA/Bd 934/17, LEX nr 2497038.
- 237) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 lutego 2020 r., II SA/Ol 972/19, LEX nr 2958344
- 238) Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Bk 138/20, LEX nr 3039335.
- 239) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2018 r., II SA/Kr 1100/18, LEX nr 2589867.
- 240) Wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 maja 2009 r., II SA/Kr 431/09, LEX nr 562862.
- 241) Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 marca 2019 r., II SA/Go 63/19, LEX nr 2639583.
- 242) Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2013 r., II SA/Sz 902/13, LEX nr 1401785.
- 243) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 stycznia 2021 r., II SA/Ol 950/20, LEX nr 3121250.

- 244) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 listopada 2019 r., II SA/Po 279/19, LEX nr 2752147.
- 245) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 marca 2011 r. sygn. akt I SA/Wa 1745/10, LEX nr 1127355.
- 246) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 17 stycznia 2018 r., IV SA/Po 946/17, LEX nr 2436412.
- 247) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 stycznia 2020 r., IV SA/Wa 1357/19, LEX nr 3078939.
- 248) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2021 r., II SA/Po 355/20, LEX nr 3156524.
- 249) Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 13 grudnia 2007 r., II SA/Bd 742/07, LEX nr 489196.
- 250) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2019 r., IV SAB/Po 7/19, LEX nr 2657636.
- 251) Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 kwietnia 2017 r., II SA/Gd 64/17, LEX nr 2294019
- 252) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 września 2017 r., IV SA/Wa 1358/17, LEX nr 2393302.
- 253) Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 31 stycznia 2018 r., II SA/Ol 1013/17, LEX nr 2435335.
- 254) Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 8 listopada 2013 r., II SA/Po 713/13, LEX nr 1411033.
- 255) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 maja 2020 r., IV SA/Wa 769/20, LEX nr 3168711.
- 256) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 grudnia 2009 r., IV SA/Wa 1022/09, LEX nr 583416.
- 257) Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 października 2015 r., IV SA/Wa 2328/15, LEX nr 2083982.
- 258) Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2019 r., II SA/Gl 725/19, LEX nr 2778448.

IV. Strony internetowe

- 1) Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-polsce>, data wejścia: 30.10.2020 r.

- 2) Oficjalna strona internetowa Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska we Wrocławiu, dostęp: http://www.gdos.gov.pl/files/artykuly/2177/materialy_informacyjne/20130620_kompensacja.pdf, data wejścia: 26.02.2020 r.
- 3) Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego PWN, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/sp%C3%B3jno%C5%9B%C4%87.html>, data wejścia: 25.02.2020 r.
- 4) Oficjalna strona internetowa Encyklopedii Leśnej, dostęp: <https://www.encyklopediale-sna.pl/haslo/spojnosc-sieci-natura-2000/>, data wejścia: 25.02.2020 r.
- 5) Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: <https://natura2000.gdos.gov.pl/natura-2000-w-europie>, data wejścia: 09.02.2021 r.
- 6) Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/nadrz%C4%99dny.html>, data wejścia: 26.02.2021 r.
- 7) Oficjalna strona internetowa Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, dostęp: http://natura2000.gdos.gov.pl/files/artykuly/42676/Wytyczne_GDOS_do_opracowania_planu_zadan_ochronnych_dla_obszaru_Natura_2000.pdf, data wejścia: 02.03.2021 r.
- 8) Oficjalna strona internetowa Słownika Języka Polskiego, dostęp: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/alternatywny.html>, data wejścia: 05.03.2021 r.
- 9) Oficjalna strona internetowa Rządowego Centrum Legislacji, dostęp: <https://legislacja.gov.pl/projekt/12287464/katalog/12364986#12364986>, data wejścia: 20.03.2021 r.
- 10) Nota Komisji w sprawie ustanawiania środków ochronnych dla obszarów Natura 2000, wersja ostateczna z dnia 18.09.2013 r., dostęp: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_PL.pdf, data wejścia: 06.04.2022 r.