

Piotr Ruczkowski

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0003-4344-9417

piotr.ruczkowski@ujk.edu.pl

Ograniczenia w procesie inwestycyjno-budowlanym wynikające z ustanowienia na terenie działki użytków ekologicznych albo zespołów przyrodniczo-krajobrazowych

Uwagi wprowadzające

Nie ulega wątpliwości, że szczególne zainteresowanie problematyką ochrony środowiska jest nieprzypadkowe i spowodowane różnymi czynnikami, w tym przede wszystkim niekorzystnymi zmianami klimatycznymi, a także zauważalnymi korelacjami między dobrostanem człowieka a stanem środowiska. Biorąc powyższe pod uwagę, ochronę środowiska poddano regulacji prawnej określającej warunki korzystania z zasobów środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że ochrona środowiska, w tym ochrona przyrody, może stać w kolizji (konkurencji) z innymi wartościami czy dobrami, w szczególności z uprawnieniami właścicielskimi do zagospodarowania przestrzeni (prawem własności), wolnością budowlaną, prawem zabudowy (prawem do zabudowy)¹ czy też wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Może dojść do kolizji ochrony środowiska realizowanej przede wszystkim w celu ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego, dobra ogółu) z interesem indywidualnym inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie inwesty-

¹ Na potrzeby niniejszego opracowania autor będzie posługiwał się zamiennie pojęciami „prawo zabudowy” i „prawo do zabudowy”, co zasadniczo przyjęto w doktrynie, aczkolwiek nie jest to jedyne możliwe stanowisko, gdyż np. Ewa Barbara Chojnacka podkreśla, że nie są pojęcia tożsame i wskazuje, iż prawo zabudowy stanowi trzon wywodzonej z przepisów ogólnych prawa zagospodarowania przestrzennego i prawa budowlanego wolności budowlanej i stanowi gwarancję ogólnego, abstrakcyjnego prawa realizacji na gruncie inwestycji budowlanej, natomiast prawo do zabudowy jest to już skonkretyzowane, wynikające z prawa własności albo z innego tytułu prawnego uprawnienie do realizacji na określonym gruncie projektowanej inwestycji. Zob. E.B. Chojnacka, *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, rozprawa doktorska, UMCS w Lublinie, Lublin 2021, s. 47–48.

cyjno-budowlane. Posiadanie przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, aczkolwiek konieczne², nie jest jedyną determinantą procesu inwestycyjno-budowlanego. Proces ten implikują bowiem w stosunkowo szerokim zakresie również wymagania związane z ochroną i korzystaniem ze środowiska oraz prawidłową gospodarką przestrzenną.

Z jednej strony potrzeba ochrony środowiska, z drugiej zaś chęć korzystania z zasobów środowiska – również w postaci realizacji określonego zamierzenia inwestycyjno-budowlanego – mogą stanowić przyczynę konfliktów. Rolą ustawodawcy jest zatem stworzenie skutecznych mechanizmów ich rozwiązywania.

Zdaniem autora niniejszego opracowania na kwestię wpływu przepisów ochrony środowiska, w tym prawa ochrony przyrody, na proces inwestycyjno-budowlany należy spoglądać jednocześnie z perspektywy zarówno wymogu ochrony następujących wartości: środowisko, równowaga przyrodnicza, zrównoważony rozwój, jak i z perspektywy człowieka, właściciela, inwestora, czyli podmiotów zainteresowanych korzystaniem ze środowiska. Na takie obustronne spojrzenie, które może realnie przyczynić się do godzenia interesów pozostających często w konflikcie, autor wskazuje w niniejszym opracowaniu.

Niewątpliwie wśród kluczowych pojęć należy wymienić „środowisko” oraz „ochronę środowiska”, które posiadają swoje definicje legalne odpowiednio w art. 3 pkt 39 oraz pkt 13 ustawy Prawo ochrony środowiska (dalej jako u.p.o.ś.)³. Środowisko jest rozumiane o ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami, natomiast ochronę środowiska ustawodawca zdefiniował jako podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom, c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. Jak widzimy, ochrona środowiska może wiązać się z podjęciem określonego działania (ujęcie dynamiczne) bądź z obowiązkiem powstrzymywania się od działań stanowiących bądź mogących stanowić zagrożenie dla dobrostanu środowiska (ujęcie statyczne). Środowisko obejmuje swoim zakresem pojęcie środowiska przyrodniczego, które zostało zdefiniowane w art. 5 pkt 20 ustawy o ochronie przyrody (dalej jako u.o.p.)⁴, jako krajobraz wraz z tworami przy-

² D. Dorska-Havaris, *Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego*, Wrocław 2013, s. 81.

³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 54 z późn. zm.).

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 z późn. zm.).

rody nieożywionej oraz naturalnymi i przekształconymi siedliskami przyrodniczymi z występującymi na nich roślinami, zwierzętami i grzybami. Z kolei ochrona przyrody, która jest jednym z ważniejszych kierunków ochrony środowiska⁵, zgodnie z art. 2 ust. 1 u.o.p. polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody. Celem ochrony przyrody jest m.in. utrzymanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów, zachowanie różnorodności biologicznej, zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego, zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony, ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody.

Do osiągnięcia tych celów służą m.in. różne prawne formy ochrony przyrody, wśród których ustawodawca wymienia (art. 6 ust. 1 pkt 1–10 u.o.p.): 1) parki narodowe; 2) rezerваты przyrody; 3) parki krajobrazowe; 4) obszary chronionego krajobrazu; 5) obszary Natura 2000; 6) pomniki przyrody; 7) stanowiska dokumentacyjne; 8) użytki ekologiczne; 9) zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; 10) ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów. Ponadto w drodze porozumienia z sąsiednimi państwami mogą być wyznaczane przygraniczne obszary cenne pod względem przyrodniczym w celu ich wspólnej ochrony (art. 6 ust. 2 u.o.p.).

Warto podkreślić, że spośród wspomnianych prawnych form ochrony przyrody wymienione w punktach 1–5 zalicza się do tzw. obszarowych prawnych form ochrony przyrody, natomiast kolejne cztery (pkt 6–9) uznaje się za tzw. obiektowe (indywidualne) formy ochrony przyrody, w tym użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe (art. 6 ust. 1 pkt 8 i 9 u.o.p.); z kolei prawną formę ochrony przyrody wymienioną w pkt 10 traktuje się odrębnie jako ochronę gatunkową roślin, zwierząt i grzybów⁶.

Nauka prawa posługuje się pojęciem „obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym”, w szczególności obejmującym wspomniane obszarowe formy ochrony przyrody⁷. Można jednak zadać pytanie, czy przynajmniej niektóre

⁵ Za taką relacją między ochroną przyrody a ochroną środowiska opowiada się m.in. Wojciech Radecki. Zob. W. Radecki, *Miejsce przepisów o ochronie przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 2000, R. IV, nr 6, s. 215–220; idem, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 40 i nast.

⁶ A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Łódź 2018, s. 87.

⁷ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Łódź 2008, s. 109–114; J. Stelmasiak, *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Lublin 2016, s. 16; J. Stelmasiak, *Instytucja obszaru*

spośród zaliczonych do obiektowych (indywidualnych) prawnych form ochrony przyrody można również uznać za obszary specjalne o charakterze ekologicznym lub ekologiczno-krajobrazowym? Dotyczy to w szczególności użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, gdyż w tych przypadkach zasadniczo mamy do czynienia z pewnym obszarem (przestrzenią), na którym obowiązuje szczególny reżim prawny, determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze (ekosystemami mającymi znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej) bądź fragmentami krajobrazu zasługującymi na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne.

Nie wchodząc w szczegóły, już na wstępie niniejszych rozważań można domniemywać, że umiejscowienie na terenie działki użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego może wiązać się z różnymi nakazami, zakazami i innymi ograniczeniami, w tym wpływającymi bądź mogącymi wpływać na proces inwestycyjno-budowlany. Oczywiście skala tego oddziaływania będzie uzależniona przede wszystkim od wielkości obszaru, charakteru wprowadzonych zakazów oraz od rodzaju zamierzenia inwestycyjno-budowlanego. Jak trafnie zauważa Tomasz A.J. Banyś, „praktyka stosowania tej instytucji (użytek ekologiczny – przyp. P.R.) może niekiedy ograniczać szereg praw podmiotowych oraz utrudnia realizację wolności gospodarczej”⁸. Na możliwe ograniczenia procesu budowlanego związane z ustanowieniem użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych zwraca uwagę również Diana Trzcińska⁹.

Proces inwestycyjno-budowlany można rozumieć możliwie szeroko – jako czynności i działania obejmujące planowanie, projektowanie i realizację zamierzenia budowlanego (inwestycyjnego) łącznie z oddaniem do użytkowania, czyli *de facto* proces planowania i tworzenia obiektu budowlanego. W literaturze pod tym pojęciem rozumie się „(...) tok czynności związanych z realizacją oraz oddaniem do użytku danej inwestycji budowlanej”¹⁰. Ponadto definiuje się pojęcie „inwestycji budowlanej”, przez którą rozumie się „(...) wszelką działalność człowieka, której celem jest zmiana sposobu zagospodarowania terenu, polegającą bądź na budowie lub wykonywaniu innych robót budowlanych, bądź na zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego

specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, Warszawa 2017, s. 685–717.

⁸ T. Banyś, *Użytek ekologiczny a wolność gospodarcza z punktu widzenia działalności dewelopera*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Łódź–Poznań 2011, s. 9.

⁹ D. Trzcińska, *Prawo ochrony przyrody a proces budowlany. Uwagi ogólne*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Warszawa 2006, s. 111 i nast.

¹⁰ L. Dubiński, *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12, s. 26.

części”¹¹, oraz pojęcie „procesu budowlanego”, który ma obejmować „(...) wszystkie sprawy – także uregulowane poza ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – związane z ustaleniem miejsca budowy, realizacją robót budowlanych, użytkowaniem obiektu budowlanego, a także jego rozbiórką lub rozbiórką urządzenia budowlanego”¹². Proces inwestycyjno-budowlany jest niewątpliwie związany z realizacją przedsięwzięć budowlanych¹³.

Istotne znaczenie z punktu widzenia rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu, w tym w kontekście prawa własności, ograniczeń tego prawa i procesu inwestycyjno-budowlanego, ma zdefiniowanie pojęć: „nieruchomość”, „nieruchomość gruntowa”, „działka”, „działka gruntu”, „działka ewidencyjna”, „działka budowlana”. Zasadniczo pojęcia te nie są tożsame. Zresztą nawet tak podstawowe pojęcia, jak „nieruchomość” czy „nieruchomość gruntowa”, są różnie definiowane. Pojęcie „nieruchomość” nie musi być tożsame z pojęciem działki jako jednostki przestrzennej. Przykładowo kilka wyodrębnionych geodezyjnie (ewidencyjnie) działek może składać się na jedną nieruchomość. Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, w tym miejscu zagadnienie to zostanie poddane jedynie syntetycznej analizie w świetle pojęcia nieruchomości z Kodeksu cywilnego (dalej jako k.c.)¹⁴ oraz szczegółowych regulacji prawnych. W polskim systemie prawnym pojęcie nieruchomości jest różnie rozumiane. Zgodnie z treścią art. 46 § 1 k.c. nieruchomości to części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Pod pojęciem nieruchomości rozumie się przede wszystkim nieruchomość gruntową, czyli część powierzchni ziemskiej (*de facto* część gruntu) stanowiącą odrębny przedmiot własności¹⁵, przy czym nieruchomości gruntowej nie można rozumieć tylko jako wycinka płaszczyzny jako tworu dwuwymiarowego, gdyż wykonywanie prawa własności zakłada korzystanie zarówno z warstw gruntu znajdujących się pod jego powierzchnią, jak i przestrzeni rozciągającej się ponad tą ostatnią¹⁶. Sto-

¹¹ K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 22.

¹² Ibidem.

¹³ I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 15.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.).

¹⁵ S. Grzybowski, *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: Część ogólna, Wrocław 1985, s. 413; W.J. Katner, *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, Warszawa 2012, s. 1300–1301; E. Gniewek, *Nieruchomości jako rodzaj rzeczy*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, Warszawa 2020, s. 93 i nast.

¹⁶ J.S. Piąkowski, *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Wrocław 1977, s. 109; R. Mikosz, *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, s. 101.

sownie do treści art. 143 k.c. w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią. Nie jest to jedyna definicja nieruchomości gruntowej, gdyż pojęcie to zdefiniowano również w art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (dalej jako u.g.n.)¹⁷.

Jak podkreśla Stefan Breyer, „aby część powierzchni ziemskiej stanowiła odrębny przedmiot własności, o czym mówi art. 46 § 1 k.c., potrzebne jest fizyczne wyodrębnienie z ogólnej powierzchni ziemskiej. Oznaką tego wyodrębnienia są w zasadzie granice działki. Nie muszą być one widoczne w terenie. Wystarczy gdy są one widoczne na urzędowych mapach albo gdy na innej podstawie mogą być w terenie ustalone”¹⁸. Autor zauważa, że „wyodrębniona w ten sposób fizycznie lub mogąca być wyodrębnioną działka nie zawsze jest zarazem wyodrębnioną prawnie, ponieważ może ona wraz z innymi działkami wchodzić w skład nieruchomości, stanowiącej łącznie odrębny przedmiot własności. Cechą zewnętrzną, świadczącą o prawnym wyodrębnieniu działki, jest sposób jej ujęcia w księdze wieczystej lub zbiorze złożonych dokumentów (ZD). Jeżeli dla jednej działki założona została lub jest prowadzona księga wieczysta albo też jest prowadzony ZD, działka ta stanowi zarazem nieruchomość będącą odrębnym przedmiotem własności, choćby jej właściciel był właścicielem również innych działek (...). W dużej mierze od właściciela zależy, czy jedna z jego działek stanowi odrębną nieruchomość. Może on bowiem przeprowadzić odłączenie działki od swej nieruchomości, a potem przez wpis do nowo urządzonej księgi wieczystej uczynić z tej działki nieruchomość w znaczeniu prawnym (...)”¹⁹. Z kolei Wojciech J. Katner zwraca uwagę, że w piśmiennictwie sporne jest, „czy objęcie jednej nieruchomości gruntowej kilkoma księgami wieczystymi świadczy o występowaniu jednej, czy też kilku nieruchomości. Dla obrotu ma to istotne znaczenie, występuje bowiem jeden lub kilka przedmiotów stosunku cywilnoprawnego”²⁰. Pojęcie nieruchomości gruntowej jest często rozumiane w znaczeniu wieczystoksięgowym. W związku z tym, jak podkreśla Kamil Jędrej, „możliwe jest sformułowanie wniosku, że nieruchomością gruntową jest jednolity pod względem przysługujących do niego praw obszar powierzchni ziemskiej, wyodrębniony za pomocą ksiąg wieczystych, tym samym o liczbie istniejących nieruchomości gruntowych decyduje liczba prowadzonych dla nich ksiąg wieczystych. Konstatacja ta znajduje odniesienie zarówno do części powierzchni ziemskich bezpośrednio graniczących ze sobą, jak i do tych, które ze sobą nie graniczą, ale ze względu na to, że stanowią całość gospodarczą, zostały połączone w obrębie jednej księgi wie-

¹⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

¹⁸ S. Breyer, *Przeniesienie własności nieruchomości*, Warszawa 1975, s. 43–44.

¹⁹ Ibidem, s. 44.

²⁰ W.J. Katner, op. cit., s. 1301.

czystej”²¹. W literaturze zwrócono uwagę, że „jednocześnie rozpatrując kwestię pojęcia nieruchomości przez pryzmat ustawy o księgach wieczystych i hipotece, należy wskazać, że jest ona rozumiana jako część powierzchni ziemskiej, dla której urządzono księgę wieczystą. Natomiast w przypadku braku księgi wieczystej sąsiadujące ze sobą grunty należące do tego samego podmiotu stanowią jedną nieruchomość. Nie ma podstaw do przyjmowania, że samo geodezyjne wyodrębnienie działki i nadanie oddzielnego numeru zmienia jej status jako części składowej nieruchomości. Geodezyjnie wyodrębnione działki objęte jedną księgą wieczystą stanowią części składowe nieruchomości i nie mogą być przedmiotem samodzielnego obrotu. Nadanie działkom odrębnych numerów geodezyjnych nie wywołuje skutków cywilnoprawnych. Jeżeli takie działki objęte są jedną księgą wieczystą, to bez względu na sposób rozumienia pojęcia nieruchomości składają się na jedną nieruchomość”²².

Sąd Najwyższy wyraził pogląd o uniwersalności definicji nieruchomości gruntowej z art. 46 § 1 k.c. i że odnosi się ona „zarówno do nieruchomości, dla których prowadzi się księgi wieczyste, jak i do nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych, jednakże gdy dla określonej nieruchomości została założona księga wieczysta, obowiązuje reguła »jedna księga – jedna nieruchomość«. Odnosi się ona również do graniczących z sobą nieruchomości, które stanowią własność tej samej osoby, a ponadto do nieruchomości stanowiących całość gospodarczą, ale niegraniczących z sobą”²³. Podobne stanowisko zajmuje Edward Gniewek²⁴.

W kwestii wyodrębnienia nieruchomości gruntowych, o którym mowa w art. 46 § 1 k.c., jak zauważa E. Gniewek, „niezbędne jest (...) połączenie wyodrębnienia prawnego za pomocą kryterium prawa własności (przynależności własnościowej) z geodezyjnym wskazaniem jej granic. Nieruchomością gruntową jest więc wydzielona fizycznie (geodezyjnie) i wyodrębniona prawnie (przez właściciela) część powierzchni ziemskiej”²⁵. Nieruchomość gruntowa stanowi jedynie fragment gruntu, dlatego zasadniczo nie można pojąć „gruntu” i „nieruchomości gruntowej” traktować jako synonimy²⁶. „Wynika to przede wszystkim z faktu, iż »nieruchomość gruntowa« w istocie rzeczy stanowi przede wszystkim konstrukcję prawną, będąc formalnie wyodrębnioną częścią gruntu oraz przestrzeni nad jego powierzchnią po to, by mogła być traktowana w obrocie jako samoistny obiekt. Dla bytu prawnego tej nieruchomości nie-

²¹ K. Jędrej, *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX, s. 243.

²² M. Rasztorf-Gała, *Podział nieruchomości na cele inwestycji budowlanych*, [w:] P. Jarzyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Warszawa 2022, s. 136 i przywołana przez tę autorkę uchwała SN z 21 marca 2013 r., sygn. akt III CZP 8/13, OSNC 2013, Nr 9, poz. 108.

²³ Uchwała SN z 7 kwietnia 2006 r., sygn. akt III CZP 24/06, OSNC 2007, Nr 3, poz. 24.

²⁴ E. Gniewek, *Nieruchomości jako rodzaj...*, s. 97.

²⁵ Ibidem, s. 94.

²⁶ R. Mikosz, op. cit., s. 101.

zbędne jest zatem, aby została ona fizycznie wydzielona z otaczających ją innych nieruchomości w sposób umożliwiający jej identyfikację jako samodzielnego przedmiotu obrotu prawnego. W zakresie dotyczącym ustalenia »powierzchniowych« granic nieruchomości gruntowej wspomniane wydzielenie może nastąpić zarówno za pomocą granic naturalnych, jak i sztucznych, co ma miejsce w przeważającej większości przypadków. Granice te z reguły określają mapy geodezyjne. Podstawę prawną w tym zakresie stanowią przepisy ustawy z 07.5.1989 Prawo geodezyjne i kartograficzne»²⁷.

W świetle rozważań zawartych w niniejszym opracowaniu istotne będzie przede wszystkim pojęcie działki jako części powierzchni ziemskiej, na której może być realizowany proces inwestycyjno-budowlany. Niewątpliwie kluczowe będzie nie tylko cywilistyczne pojęcie nieruchomości, lecz także unormowania zawarte w przepisach prawa publicznego, gdzie ustawodawca posługuje się pojęciami: działka gruntu, działka ewidencyjna czy zwłaszcza działka budowlana. W przepisach u.g.n. zdefiniowano pojęcia „nieruchomości gruntowej”, przez którą należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (art. 4 pkt 1); „działki gruntu” jako niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (art. 4 pkt 3), a także „działki budowlanej” jako zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce (art. 4 pkt 3a). W tym kontekście warto zauważyć, że obok pojęcia działki gruntu polskie prawo posługuje się pojęciem działki ewidencyjnej. Zgodnie bowiem z § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁸ działkę ewidencyjną stanowi ciągiły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych, a co za tym idzie – „działka gruntu może składać się z jednej bądź z kilku działek ewidencyjnych. Natomiast działka ewidencyjna może pokrywać się z działką gruntu, ale nie musi”²⁹.

Pojęcie działki budowlanej zdefiniowano także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej jako u.p.z.p.)³⁰ jako nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych

²⁷ Ibidem, s. 101–102.

²⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 219 z późn. zm.).

²⁹ M. Rasztorf-Gała, op. cit., s. 136.

³⁰ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1130 z późn. zm.).

przepisów i aktów prawa miejscowego (art. 2 pkt 12). Warto zauważyć, że ustawa Prawo budowlane (dalej jako u.p.b.)³¹ nie posługuje się pojęciem działki budowlanej, lecz takimi pojęciami, jak teren budowy czy nieruchomość przeznaczona na cele budowlane³². Jako „teren budowy” rozumie przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy. Natomiast definicję działki budowlanej o takim samym brzmieniu jak w u.p.z.p. zawiera § 1a rozporządzenia wykonawczego do u.p.b. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³³. Z kolei za działkę budowlaną w potocznym znaczeniu rozumie się „teren, na którym osoba posiadająca tytuł własności może bez większych problemów, oczywiście po uzyskaniu formalnej zgody właściwych urzędów, rozpocząć jakąkolwiek budowę, w tym np. domu jednorodzinnego”³⁴.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja, analiza oraz wskazanie sposobów wyznaczania granic możliwych ingerencji w proces inwestycyjno-budowlany, wynikających z ustanowienia wspomnianych form ochrony przyrody. W tym przypadku niewątpliwie mamy do czynienia z konkurencją (konfliktem) wartości i dóbr, wynikającą z konieczności ochrony interesu publicznego w postaci wartości ochrony zasobów środowiska, walorów krajobrazu, zrównoważonego rozwoju oraz ochrony interesu indywidualnego w postaci uprawnień inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie budowlane. O wspomnianym możliwym konflikcie wartości będzie szerzej w dalszej części artykułu, natomiast w tym miejscu warto jedynie zasygnalizować, że w piśmiennictwie przyjmuje się, iż cele ochrony środowiska, w tym związane z obszarem specjalnym o charakterze ekologicznym, nie pozwalają na przyjęcie automatycznie założenia o nadrzędności interesu publicznego nad interesem indywidualnym³⁵. Zresztą prawo do ochrony środowiska czy też bezpieczeństwa ekologicznego można rozpatrywać w kategoriach praw jednostki³⁶.

Nie ulega wątpliwości, że ustanowienia użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego ma wpływ na sferę uprawnień właścicielskich wynikających z prawa własności, możliwość korzystania z wolności budowlanej, w prawa do zabudowy czy też wolności działalności gospodarczej.

Autor niniejszego opracowania formułuje hipotezę, zgodnie z którą prawodawca chroni wartości związane ze środowiskiem naturalnym i walorami

³¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 z późn. zm.).

³² B. Sotniczuk, P. Stawiski, *Jak zamieszkać u siebie, czyli inwestycja budowlana*, Poradnik prawny nr 2, Warszawa 2001, s. 5.

³³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1225 z późn. zm.).

³⁴ B. Sotniczuk, P. Stawiski, op. cit., s. 5.

³⁵ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 17.

³⁶ Zob. P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Łódź 2012, s. 349 i nast.

krajobrazowymi poprzez umiejscowienie na terenie działki użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, czego konsekwencją jest ustanowienie szeregu ograniczeń w postaci zakazów w procesie inwestycyjno-budowlanym, a co za tym idzie – w dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane (ograniczenie prawa własności, wolności budowlanej, prawa zabudowy, prawa do zabudowy).

W celu realizacji zamierzeń badawczych wykorzystano przede wszystkim metodę dogmatyczną, która uznawana jest za podstawową metodę badawczą w naukach prawnych. Polega na analizie aktów normatywnych przy wykorzystaniu językowych i pozajęzykowych reguł ustalania (odkodowania zawartych w przepisach) sformalizowanych reguł działania (norm prawnych). Jednym z podstawowych zadań badacza (dotyczy to także podmiotu stosującego prawo) jest ustalenie znaczenia poszczególnych regulacji prawnych (*ratio legis*) oraz związków pomiędzy pożądanymi przez prawodawcę regułami zachowania. Poszukując właściwego – nie zawsze dosłownego – sensu i znaczenia pojęć oraz instytucji prawnych, konieczne będzie nie tylko skupienie się na literalnym brzmieniu tekstu prawnego, lecz także sięgnięcie do reguł wykładni systemowej i celowościowej.

Z uwagi na ograniczoną objętość opracowania, pominięta zostanie metoda prawnoporównawcza. Autor skupi się jedynie na krajowych regulacjach prawnych, przy czym należy podkreślić, że podobne dyrektywy, które określają wymagania związane z ochroną środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym, w tym podobne formy ochrony przyrody, można odnaleźć w systemach prawnych innych państw. Ponadto szereg obowiązków i ograniczeń związanych z ochroną środowiska bezpośrednio bądź pośrednio określają przepisy prawa międzynarodowego oraz ponadnarodowego, zwłaszcza prawo Unii Europejskiej.

Konstytucyjne uwarunkowania ograniczeń procesu inwestycyjno-budowlanego

W tym miejscu warto przyjrzeć się bliżej konstytucyjnym uwarunkowaniom procesu inwestycyjno-budowlanego, zwłaszcza w kontekście dopuszczalnych ograniczeń i reglamentacji tego procesu. Nie ulega wątpliwości, że regulacja prawna procesu inwestycyjno-budowlanego nie może odrywać się od aksjologicznych podstaw, na których porządek prawny jest budowany, a które wyrażają przede wszystkim zasady prawa, czyli pewne nadrzędne normy prawne bądź postulaty adresowane do podmiotów tworzących i stosujących prawo wynikające *explicite* z Konstytucji RP³⁷ bądź wyprowadzane z ustawodawstwa

³⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

zwykłego przy uwzględnieniu jej postanowień i aksjologii. Problematyka konstytucyjnych podstaw procesu inwestycyjno-budowlanego jest rozważana w literaturze. Analizę konstytucyjnych podstaw regulacji tego procesu przeprowadzili m.in. Roman Hauser i Zygmunt Niewiadomski³⁸. Autorzy ci zwracają uwagę, że proces inwestycyjno-budowlany jest „(...) wyrazem korzystania przez jednostki (osoby fizyczne, jednostki organizacyjne) z przysługujących im wolności i praw konstytucyjnych”³⁹. Wśród wspomnianych wolności i praw wymieniają prawo własności (albo inny tytuł prawny, na podstawie którego inwestor jest uprawniony do dysponowania nieruchomością na cele budowlane), wolność budowlaną (prawo zabudowy) stanowiącą ich zdaniem element składowy konstytucyjnego prawa podmiotowego – prawa własności, gdyż „zabudowa nieruchomości stanowi bowiem pewien przykład »korzystania z rzeczy«”⁴⁰, a także wolności działalności gospodarczej, której elementem może być działalność inwestora, wykonawcy czy podwykonawcy⁴¹.

Wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) może być wprowadzana nie tylko z postanowień art. 21 i 64 Konstytucji RP, gwarantujących prawo własności czy też prawo do własności, lecz stanowi także przedmiot gwarancji ustawowych. W szczególności wynika ona z art. 4 u.p.b., zgodnie z którym każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Nie ulega wątpliwości, że to wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) ma kluczowe znaczenie dla realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Realizacja inwestycji budowlanej stanowi przykład korzystania z rzeczy (uprawnień właścicielskich) oraz z wolności budowlanej.

Wolność budowlana (prawo zabudowy, prawo do zabudowy) nie ma jednak charakteru bezwzględnego i podobnie jak inne wolności i prawa może podlegać ograniczeniom zgodnie z zasadami określonymi zwłaszcza w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Jak słusznie zauważają R. Hauser i Z. Niewiadomski, „obowiązkiem władz publicznych jest również zapewnienie ochrony innym wolnościom, prawom oraz wartościom konstytucyjnym. Jest oczywiste, że realizacja prawa do zabudowy lub wolności działalności gospodarczej w sektorze budowlanym nie następuje w próżni, lecz może pozostawać – i regułą jest, że pozostaje – w kolizji z innymi dobrami chronionymi na podstawie innych regulacji konstytucyjnych jako istotne dla interesu publicznego lub interesu prywatnego jednostek”⁴².

³⁸ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 3–18.

³⁹ Ibidem, s. 3.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, s. 4.

Niewątpliwie do wartości, których ochrona powinna być uwzględniana podczas regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, należą środowisko naturalne, bezpieczeństwo ekologiczne, a także zrównoważony rozwój. W Konstytucji RP wśród podstawowych zadań państwa ustrojodawca wymienia zapewnienie ochrony środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 5), nakładając jednocześnie na władze publiczne obowiązki: ochrony środowiska, prowadzenia polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom (art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), a także zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska (art. 68 ust. 4 Konstytucji RP). Ponadto Konstytucja RP czyni każdego obowiązującym do dbałości o stan środowiska i zarazem odpowiedzialnym za spowodowane przez siebie jego pogorszenie (art. 68 Konstytucji RP). A zatem ochrona środowiska, bezpieczeństwo ekologiczne, zrównoważony rozwój mają głębokie zakorzenienie oraz wysoką rangę w hierarchii wartości społecznych chronionych prawem najwyższej rangi⁴³.

Szczególnie istotny z punktu widzenia możliwości wprowadzania ograniczeń procesu inwestycyjno-budowlanego jest art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, wskazujący na wartości, których ochrona może uzasadniać ograniczenie konstytucyjnych wolności i praw, w tym prawa własności, wolności budowlanej (prawa zabudowy/prawa do zabudowy) czy też wolności działalności gospodarczej. Jedną z takich wartości wymienionych w art. 31 ust. 3 jest ochrona środowiska. Stosownie do jego treści ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. R. Hauser i Z. Niewiadomski podkreślają, że przepis ten „(...) znajduje również zastosowanie do oceny regulacji określających zasady procesu inwestycyjno-budowlanego. Regulacje takie z założenia pełnią bowiem rolę ochronną wobec interesu publicznego oraz wolności i praw osób trzecich przez wprowadzanie różnego rodzaju ograniczeń w korzystaniu z wolności budowlanej i swobody działalności gospodarczej w sektorze budowlanym”⁴⁴.

W tym kontekście należy przypomnieć przepis art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Przepis ten jest w istocie powtórzeniem regulacji wynikające z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Można zatem przyjąć założenie, że wprowadzane ograniczenia procesu inwestycyjno-budowlanego uwarunkowane ochroną środowiska, w tym zwią-

⁴³ Zob. P. Korzeniowski, op. cit., s. 166–167.

⁴⁴ R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Konstytucyjne aspekty regulacji...*, s. 6.

zane z ustanowieniem użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, muszą odpowiadać wymogom konstytucyjnym dotyczącym ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw, a zwłaszcza mogą być oceniane z punktu widzenia zgodności z zasadą proporcjonalności i ważenia konkurujących ze sobą interesów, wartości i dóbr; z pewnością nie mogą one naruszać istoty wolności lub praw, w tym istoty prawa własności i uprawnień właścicielskich, które stanowią jego komponent.

Analizując kwestie związane z korzystaniem z prawa własności w postaci prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, trzeba także pamiętać o regulacji wynikającej z treści art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym wywłaszczenie, czyli pozbawienie albo ograniczenie prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości, jest dopuszczalne nie tylko na podstawie ustawy, z zachowaniem wymogu adekwatności zastosowanego środka do celu (wymogu proporcjonalności), o czym wcześniej wspomniano, lecz także tylko na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Cele publiczne oraz procedurę wywłaszczeniową reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami (dalej jako u.g.n.)⁴⁵. Ustawodawca wśród celów publicznych wymienia i te służące ochronie środowiska (art. 6 u.g.n.): budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; a także inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach, które mogą również być związane z ochroną środowiska czy też ochroną przyrody. Warto dodać, że wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy (art. 112 ust. 3 u.g.n.).

Warto podkreślić, że ustanowienie użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, w przypadku których doszłoby do istotnych dysproporcji obszarów występowania cennych ekosystemów przyrodniczych lub walorów krajobrazowych w stosunku do granic tych form ochrony przyrody, może stanowić naruszenie zasady proporcjonalności oraz ukrytą formę wywłaszczenia⁴⁶.

⁴⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1145 z późn. zm.).

⁴⁶ Zob. wyroki NSA: z 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 785/15, CBOSA i z 24 listopada 2017 r., sygn. akt II OSK 545/16, CBOSA.

Konkludując, należy podkreślić, że gminy, działając w granicach określonych przez prawo i stosując zasadę proporcjonalności, mogą ograniczać uprawnienia właścicieli w celu pełniejszej realizacji innych wartości, które uznały za ważniejsze, w tym w celu ochrony przyrody poprzez ustanawianie użytków ekologicznych czy zespołów przyrodniczo-krajobrazowych. Granice ingerencji w prawo własności i jego elementy składowe, w tym w wolność budowlaną, prawo zabudowy czy prawo do zabudowy, a co za tym idzie – w proces inwestycyjno-budowlany, wyznaczają przede wszystkim zasady określone w art. 31 ust. 3 i w art. 64 ust. 3 Konstytucji RP, w tym obowiązek zachowania odpowiedniej proporcji zakresu ingerencji do celu, przy jednoczesnym zakazie naruszania istoty wolności i praw⁴⁷.

Użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy jako prawne formy ochrony przyrody

W tym miejscu należy przejść do syntetycznej charakterystyki prawnych form ochrony przyrody, jakimi są użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, co z kolei będzie stanowiło podstawę do dalszych rozważań skupiających się na ich wpływie na proces inwestycyjno-budowlany. Z uwagi na obszerną literaturę przedmiotu, w niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę tylko na niektóre aspekty związane z tworzeniem i funkcjonowaniem wspomnianych form ochrony przyrody, które będą kluczowe dla naszego obszaru badawczego. Będą one dotyczyły zwłaszcza charakterystyki użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, objętych szczególnym reżimem prawnym w postaci odpowiednich zakazów i ograniczeń odnoszących się również do procesu inwestycyjno-budowlanego.

Zanim jednak przejdziemy do tych kwestii, warto zwrócić uwagę na kilka danych statystycznych. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2022 r. mieliśmy w Polsce 8329 użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 56,1 tys. ha; najwięcej w woj. kujawsko-pomorskim (2195 – 6,0 tys. ha), a najmniej w woj. małopolskim (51 – 1,3 tys. ha). W woj. lubelskim użytki zajmowały największą łączną powierzchnię wielkości 7,6 tys. ha przy 224 obiektach na terenie województwa. Natomiast zespołów przyrodniczo-krajobrazowych było 324 o łącznej powierzchni 117,1 tys. ha; dominowały w woj. zachodniopomorskim (46), gdzie zajmowały łączną powierzchnię 6,1 tys. ha⁴⁸.

Jak zasygnalizowano w uwagach wstępnych, użytek ekologiczny jest jedną z prawnych form ochrony przyrody wymienioną w art. 6 ust. 1 pkt 8 u.o.p.

⁴⁷ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z 30 października 2023 r., sygn. akt II SA/Gd 285/23, CBOSA; wyrok NSA z 4 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1708/09, CBOSA.

⁴⁸ *Ochrona środowiska 2023*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/srodowisko-energia/srodowisko/ochrona-srodowiska-2023,1,24.html> (data dostępu: 30.11.2024).

Ustawodawca definiuje użytki ekologiczne jako zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej: naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania (art. 42 u.o.p.).

Ustanowienie użytku ekologicznego, podobnie jak jego zniesienie, następuje w drodze uchwały rady gminy, której projekt podlega uzgodnieniu z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 44 ust. 1, 2, 3a u.o.p.). W tym przypadku ustawodawca wymaga uzgodnienia, a nie jedynie wyrażenia opinii, przy czym zgodnie z treścią art. 44 ust. 3b u.o.p. uzgodnienie to ma nastąpić w trybie przewidzianym w art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁹. Warto podkreślić, że ustawodawca wprowadza dłuższy od kodeksowego termin na przedstawienie stanowiska przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, gdyż brak przedstawienia stanowiska w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu uchwały, jest uważane za uzgodnienie projektu.

Uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa, co potwierdza orzecznictwo sądowe⁵⁰. Ustanowienie użytku ekologicznego nie jest decyzją administracyjną i nie obowiązują przy wydawaniu uchwały – z wyjątkiem wymienionym wcześniej – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego⁵¹.

Forma prawna aktu prawa miejscowego dla ustanowienia użytku ekologicznego jest szczególnie istotna, należy bowiem pamiętać, że uchwała w tej sprawie może ingerować w sferę wolności i praw obywatela oraz innych podmiotów prawa poprzez wprowadzanie szeregu zakazów i ograniczeń uprawnień właścicielskich.

Zniesienie użytku ekologicznego następuje w razie utraty wartości przyrodniczych, ze względu na które ustanowiono tę formę ochrony przyrody, lub w razie konieczności realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych lub zapewnienie bezpieczeństwa powszechnego (art. 44 ust. 4 u.o.p.).

Uchwała rady gminy, której przedmiotem jest ustanowienie użytku ekologicznego, określa jego nazwę (rodzaj użytku ekologicznego, np. naturalny zbiornik wodny), położenie (szczegółowy opis jego lokalizacji), sprawującego nadzór, szczególne cele ochrony, w razie potrzeby ustalenia dotyczące jego

⁴⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572 z późn. zm.).

⁵⁰ Wyrok WSA w Krakowie z 2 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Kr 1403/21, CBOSA.

⁵¹ Ibidem.

czynnej ochrony oraz zakazy właściwe dla tego obszaru lub jego części, wybrane spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p.

Z uwagi na fakt, że ustanowienie użytku ekologicznego wiąże się z szeregiem ograniczeń w postaci zakazów, istotne jest precyzyjne określenie jego granic, zwłaszcza że może to dotyczyć gruntów prywatnych i związanych z nimi uprawnień właścicielskich.

Należy również pamiętać, że u.o.p. nie przewiduje konieczności uzyskania zgody właściciela gruntu przed wydaniem uchwały w sprawie użytku ekologicznego.

Wniosek do rady gminy o ustanowienie użytku ekologicznego może złożyć każdy i procedura w tym zakresie nie jest sformalizowana, zwłaszcza ustawodawca nie wymaga sporządzenia merytorycznego uzasadnienia wniosku, przy czym z przyczyn praktycznych należy postulować jego sporządzenie z uwzględnieniem rodzaju użytku, jego szczegółowego położenia wraz z oznaczeniem i opisem działek, które mają być objęte jego obszarem, stanu właścicielskiego itp.

Analiza szczególnego reżymu prawnego dla tego obszaru bądź jego części, w tym możliwych do wprowadzenia zakazów, wraz z wpływem na proces inwestycyjno-budowlany, będzie przedmiotem wnikliwszej analizy w dalszej części opracowania.

Przechodząc w tym miejscu do ogólnej charakterystyki zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, należy rozpocząć od ich definicji. Zgodnie z treścią art. 43 u.o.p. są to fragmenty krajobrazu naturalnego i kulturowego zasługujące na ochronę ze względu na ich walory widokowe lub estetyczne. W piśmiennictwie podkreślono, że zespoły przyrodniczo-krajobrazowe – obok parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu – są formami ochrony ustanowionymi przede wszystkim w celu ochrony walorów krajobrazowych i tworzone są one niezależnie od siebie oraz mają charakter autonomiczny⁵².

Co ważne, podobny jak w przypadku użytków ekologicznych jest tryb tworzenia i znoszenia zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, przy czym podejmując uchwałę w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, rada gminy uwzględnia istniejące na tym terenie obszary parków kulturowych (art. 44 ust. 2a u.o.p.). Natomiast dodatkową przesłanką zniesienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest ustanowienie na tym obszarze parku kulturowego (art. 44 ust. 5 u.o.p.). Uchwała rady gminy w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego zawiera podobne elementy jak w przypadku użytku ekologicznego, tyle że odnoszące się do tego obszaru i jest aktem prawa miejscowego, czyli źródłem powszechnie obowiązującego prawa⁵³.

Zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe w piśmiennictwie są zaliczane do obiektowych (indywidualnych) prawnych

⁵² R. Lewicka, *Reglamentacja korzystania z krajobrazu*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), op. cit., s. 173.

⁵³ Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1053/10, Lex nr 694431.

form ochrony przyrody. W uwagach wprowadzających postawiono pytanie, czy oprócz tradycyjnie zaliczanych do obszarowych prawnych form ochrony przyrody wymienionych w art. 6 ust. 1 u.o.p., takich jak: 1) parki narodowe; 2) rezerваты przyrody; 3) parki krajobrazowe; 4) obszary chronionego krajobrazu; 5) obszary Natura 2000, również inne obszary podlegające ochronie na podstawie tej ustawy mogą być zaliczone do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym. Jerzy Stelmasiak definiuje obszar specjalny o charakterze ekologicznym jako pojęcie doktrynalne, obejmujące swoim zakresem „wycinek terytorium państwa, na którym obowiązuje specjalny reżim prawny w postaci odpowiednich nakazów, zakazów lub ograniczeń, wprowadzony pod kątem celu jego utworzenia. W tym przypadku jest to zawsze priorytetowy cel ochrony zasobów wymagający ochrony prawnej w formie parku narodowego lub rezerwatu przyrody czy też parku krajobrazowego bądź obszaru chronionego krajobrazu. Może to być także związane z ochroną np. źródeł i ujęć wody za pomocą odpowiednio strefy ochronnej lub obszaru ochronnego jako odrębnego tego rodzaju obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym”⁵⁴. Autor ten wraz z Dorotą Lebową zauważają, że „(...) swoim zakresem przedmiotowym obejmuje w szczególności wszystkie tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, na terenie których obowiązuje system zakazów o charakterze administracyjno-prawnym wyłączający lub ograniczający powszechny porządek prawny”⁵⁵, czyli np. parki narodowe, parki krajobrazowe. Cytowani autorzy jedynie przykładowo, na co wskazuje fraza „w szczególności”, pojęciem obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym obejmują tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody, co nie wyklucza uznania za taki obszar również innych obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy. Takie stanowisko zajmują Michał Borowiak, który, uznając powyższe rozumienie tego pojęcia za trafne, podkreśla, że w tym pojęciu mieścić się będą także „(...) inne obszary podlegające ochronie na podstawie tej ustawy – otulina, strefa ochrony gatunkowej oraz pewne formy ochrony indywidualnej (obiektovej) – zespół przyrodniczo-krajobrazowy, użytek ekologiczny, stanowisko dokumentacyjne”⁵⁶, a także Wojciech Radecki, który zespół przyrodniczo-krajobrazowy, podobnie zresztą jak i park kulturowy, zalicza do obszarów specjalnych, na których obowiązuje szczególny reżim prawny wyznaczony aktem kreującym, czyli uchwałą rady gminy⁵⁷.

W literaturze zwraca się uwagę, że istota obiektowych form ochrony przyrody polega na objęciu ochroną pojedynczych obiektów przyrodniczych, ich

⁵⁴ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 16; idem, *Instytucja obszaru...*, s. 686–687, 715–717.

⁵⁵ J. Stelmasiak, D. Lebowa, *Obszar specjalny...*, s. 109–114.

⁵⁶ M. Borowiak, *Wielopłaszczyznowość prawnej ochrony przyrody i jej wpływ na proces inwestycyjny*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopeć (red.), op. cit., s. 28.

⁵⁷ W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 268.

niewielkich grup, łącznie z terenem, na którym występują⁵⁸. Również w tym przypadku jest mowa o pewnej przestrzeni (obszarze) występowania tych obiektów. W istocie więc użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe są obszarami, co czyni przytoczony podział na obszarowe i obiektowe (indywidualne) prawne formy ochrony przyrody relatywnym i umownym⁵⁹.

Reasumując, jak się wydaje, zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe można zaliczyć do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym czy też ekologiczno-krajobrazowym, których priorytetowym celem jest ochrona zasobów środowiska/i wartości krajobrazu, gdzie obowiązuje szczególnie reżym prawny determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze bądź fragmentów krajobrazu zasługujących na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne.

Użytek ekologiczny i zespół przyrodniczo-krajobrazowy jako determinanty procesów inwestycyjno-budowlanych

Jak wcześniej wspomniano, użytki ekologiczne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe należy zaliczyć do obszarów specjalnych, na których obowiązuje szczególnie reżym prawny determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi lub walorami krajobrazowymi. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku szczególnie reżym prawny przejawia się w możliwym obowiązywaniu szeregu ograniczeń w postaci zakazów wprowadzanych z uwagi na cele ustanowienia tych form ochrony przyrody. Nie ulega wątpliwości, że mają one istotny wpływ na możliwość korzystania z nieruchomości, w tym z wolności budowlanej (prawa do zabudowy), a co za tym idzie – oddziałują na planowane i realizowane procesy inwestycyjno-budowlane.

Warto podkreślić, że zakazy określonych działań nie obowiązują automatycznie (*ex lege*). Uchwała rady gminy o ustanowieniu użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego określa, które spośród zakazów wymienionych w art. 45 ust. 1 u.o.p. mają obowiązywać na ich obszarze. Wiele z nich może mieć wpływ na przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego bądź w ogóle wykluczać jego realizację, np. zakaz niszczenia, uszkodzania lub przekształcania obszaru; wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztorowym lub przeciwpowodziowym albo budową, odbudową, utrzymywaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych; uszkodzania i zanieczyszczania gleby; dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą

⁵⁸ A. Jaworowicz-Rudolf, *Wybrane instrumenty...*, s. 92.

⁵⁹ Eadem, *Formy ochrony obiektowej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2021, s. 730.

ochronie przyrody albo racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybnej; likwidowania, zasypywania i przekształcania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych; niszczenia nor, legowisk zwierzęcych czy też niszczenia, uszkodzenia roślin i grzybów.

Wspomniane zakazy nie mają charakteru bezwzględnego, gdyż nie dotyczą: 1) prac wykonywanych na potrzeby ochrony przyrody po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 2) realizacji inwestycji celu publicznego w przypadku braku rozwiązań alternatywnych, po uzgodnieniu z organem ustanawiającym daną formę ochrony przyrody; 3) zadań z zakresu obronności kraju w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa; 4) likwidowania nagłych zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego i prowadzenia akcji ratowniczych, a także inwestycji strategicznych określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 103a ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶⁰.

Zakazy te wypełniają funkcję ochronną wobec interesu publicznego w postaci ochrony środowiska lub krajobrazu, jednakże wpływając na sferę uprawnień właścicielskich, powinny odpowiadać wymogom adekwatności do celu (proporcjonalności) oraz wagi interesu publicznego i interesu indywidualnego (właściciela, podmiotu uprawnionego z innego tytułu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, inwestora, przedsiębiorcy), gdyż, jak trafnie zauważa J. Stelmasiak, „(...) wymagania prawnej ochrony środowiska realizowane przez obszar specjalny o charakterze ekologicznym nie pozwalają automatycznie przyjmować reguły statuującej bezwzględną nadrzędność interesu publicznego nad interesem indywidualnym”⁶¹.

Trzeba podkreślić, że wspomniana zasada proporcjonalności oraz wymóg wagi interesu publicznego i interesu indywidualnego muszą być brane pod uwagę nie tylko podczas decydowania o ustanowieniu danej formy ochrony przyrody, lecz także podczas rozstrzygania o tym, które z zakazów określonych w ustawie mają obowiązywać na ich obszarze, czyli wprowadzane zakazy muszą pozostawać w bezpośrednim związku z celem regulacji prawnej (w tym przypadku z celem, jakim jest ochrona cennych zasobów przyrody bądź krajobrazu) i mieć charakter racjonalnie uzasadniony, muszą ograniczać się do niezbędnego minimum. Spośród dostępnego katalogu zakazów powinny być wybrane te, które są najmniej uciążliwe, a zarazem zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu. Można zatem stwierdzić, że stopień ograniczeń/uciążliwości związanych z ustanowieniem użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do znaczenia i rangi

⁶⁰ 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 2024 r., poz. 1112 z późn. zm.).

⁶¹ J. Stelmasiak, *Realizacja interesu...*, s. 17.

interesu publicznego przejawiającego się w konieczności ochrony cennych ekosystemów lub walorów krajobrazu.

Przestrzeganie zasady proporcjonalności w przypadku ustanowienia użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego jest szczególnie istotne – i tu należy w pełni podzielić pogląd W. Radeckiego – ze względu na surowość reżimu prawnego związanego z tymi formami ochrony przyrody⁶². Autor niniejszego artykułu zgadza się z W. Radeckim, że mimo iż katalog z art. 45 u.o.p. nie zawiera *explicite* zakazu zabudowy, to taki zakaz wynika przynajmniej pośrednio z treści tego przepisu w przypadku wywołania skutków wynikających z naruszenia wprowadzonych uchwałą rady gminy zakazów, np. w postaci przekształcenie obiektu lub obszaru, trwałego zniekształcenia rzeźby terenu, zmiany stosunków wodnych itd.⁶³

Reasumując, jako zasada/norma wymóg proporcjonalności powinien być brany pod uwagę jako kryterium oceny legalności uchwał o ustanowieniu użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego.

Warto jeszcze wspomnieć, że zgodnie z treścią art. 73 ust. 1 pkt 1 u.p.o.ś., określając ustalenia planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie u.o.p. zespołu przyrodniczo-krajobrazowego oraz użytku ekologicznego, co będzie miało swoje konsekwencje w odniesieniu do możliwości realizacji określonego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. We wspomnianych aktach planowania przestrzennego i dokumentach planistycznych należy uwzględniać ograniczenia wynikające z ustanowienia tychże prawnych form ochrony przyrody.

Ponieważ ustanowienie użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wiąże się z ograniczeniami sposobu korzystania z nieruchomości, właściciele, użytkownicy wieczysti, a także osoby, którym przysługuje inne prawo rzeczowe do nieruchomości, mogą korzystać z roszczeń na podstawie przepisów działu IX u.p.o.ś. Jeżeli w związku z ustanowieniem użytku ekologicznego albo zespołu przyrodniczo-krajobrazowego korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości jej właściciel może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę (obejmuje ona również zmniejszenie wartości nieruchomości). Roszczenia te przysługują także użytkownikowi wieczystemu, natomiast żądać odszkodowania za poniesioną szkodę, obejmującą również zmniejszenie wartości nieruchomości, może także osoba, której przysługuje inne prawo rzeczowe do nieruchomości (art. 129 i nast. u.p.o.ś.).

⁶² W. Radecki, *Ustawa o ochronie...*, s. 273.

⁶³ *Ibidem*.

Rekapitulacja i wnioski końcowe

Niewątpliwie ochrona środowiska, a także ochrona przyrody, bezpieczeństwo ekologiczne, zrównoważony rozwój należą do kluczowych wartości konstytucyjnych i aksjologicznych podstaw, na których system prawa powinien być budowany. Jednocześnie wymieniane są wśród podstawowych celów (zadań) państwa. Do wartości konstytucyjnych należą także prawo własności i wolność działalności gospodarczej oraz stanowiące ich komponent prawo do korzystania z nieruchomości na cele budowlane (wolność budowlana, prawo zabudowy, prawo do zabudowy, w tym możliwość realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego).

Biorąc powyższe pod uwagę, ochrona przyrody może stać w kolizji (konkurencji) z innymi wartościami czy dobrami gwarantowanymi przez prawo, w tym z uprawnieniami właścicielskimi do zagospodarowania przestrzeni, wolnością budowlaną, prawem zabudowy (prawem do zabudowy), czy też wolnością prowadzenia działalności gospodarczej. Może zatem dojść do kolizji ochrony przyrody realizowanej głównie w celu ochrony interesu publicznego (dobra wspólnego) z interesem indywidualnym inwestora planującego bądź realizującego zamierzenie inwestycyjno-budowlane.

Cele ochrony przyrody są realizowane poprzez tworzenie różnych form ochrony przyrody, w tym poprzez ustanawianie użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych w drodze uchwały rady gminy będącej aktem prawa miejscowego.

Zarówno użytki ekologiczne, jak i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe zaliczane są do tzw. obiektowych (indywidualnych) prawnych form ochrony przyrody. Na podstawie obowiązujących regulacji prawnych w doktrynie wyróżnia się ponadto tzw. obszarowe prawne formy ochrony przyrody, np. parki narodowe i krajobrazowe, rezerваты przyrody, obszary chronionego krajobrazu, które przede wszystkim zalicza się do obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym, na których obowiązuje szczególny reżim prawny. Warto jednak zauważyć, że zasadniczo również w przypadku użytków ekologicznych i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych mamy do czynienia z pewnym obszarem (przestrzenią), na którym obowiązuje szczególny reżim prawny, determinowany wyjątkowymi wartościami przyrodniczymi niewielkich obiektów występujących na tym obszarze (ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej) bądź fragmentami krajobrazu zasługującymi na ochronę ze względu na walory widokowe i estetyczne. Jak się wydaje, również te prawne formy ochrony przyrody można uznać za obszary specjalne o charakterze ekologicznym lub ekologiczno-krajobrazowym.

Ustanowienia na terenie działki użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego wiąże się z różnymi zakazami i innymi ograniczeniami, w tym wpływającymi bądź mogącymi wpływać na proces inwesty-

cyjno-budowlany. Katalog możliwych do wprowadzenia zakazów określa ustawa o ochronie przyrody, natomiast te, które będą obowiązywały w odniesieniu do konkretnego użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, określa uchwała rada gminy ustanawiająca daną formę ochrony przyrody.

Ponieważ mogą one w sposób daleko idący oddziaływać na uprawnienia właścicielskie czy też ograniczać wolność działalności gospodarczej wraz z możliwością korzystania z nieruchomości na cele inwestycyjno-budowlane, powinny spełniać wszystkie konstytucyjne wymagania dotyczące ochrony wolności i praw inwestora (właściciela, użytkownika wieczystego bądź korzystającego z innego prawa rzeczowego do nieruchomości), w tym dotyczące adekwatności wprowadzanych ograniczeń do celu, jakiemu mają służyć. W tym przypadku jako konieczne jawi się słuszne i racjonalne wyważenie interesu publicznego (dobra ogółu), którego przejawem jest ustanowienie użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, i interesu inwestora, którego celem jest prowadzenie procesu inwestycyjno-budowlanego. Działalność rady gminy, podejmującej uchwałę w sprawie ustanowienia formy ochrony przyrody, powinna być zdeterminowana koniecznością słusznego i racjonalnego wyważenia wspomnianych interesów i powinna służyć optymalnemu zagospodarowaniu określonej przestrzeni.

Ustanowienie użytku ekologicznego bądź zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, w przypadku których doszłoby do istotnych dysproporcji obszarów występowania cennych przyrodniczo ekosystemów lub walorów krajobrazowych w stosunku do granic tych form ochrony przyrody, może stanowić naruszenie zasady proporcjonalności, a nawet zawołowaną formę wyłączenia.

Zasada proporcjonalności wraz z wymogiem ważenia interesu publicznego i interesu indywidualnego powinny stanowić kryterium oceny legalności uchwał o ustanowieniu użytku ekologicznego oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, a co za tym idzie – określać granice działania państwa i zabezpieczać inwestora przed bezprawną ingerencją organów władzy publicznej w sferę jego praw, nawet jeśli miałyby ona służyć ważnym z punktu widzenia interesu publicznego celom ochrony przyrody.

Wówczas gdy w związku z ustanowieniem użytku ekologicznego czy też zespołu przyrodniczo-krajobrazowego korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone, uprawniony podmiot może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części. W związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości uprawniony podmiot może żądać odszkodowania za poniesioną szkodę. Szkoda obejmuje również zmniejszenie wartości nieruchomości.

Na koniec nasuwa się jeszcze jedna ogólna refleksja, a mianowicie skoro z jednej strony oczywista potrzeba ochrony środowiska, z drugiej zaś chęć

korzystania z jego zasobów – również w postaci realizacji określonego zamierzenia inwestycyjno-budowlanego – mogą stanowić przyczynę konfliktów, rolą ustawodawcy jest stworzenie skutecznych mechanizmów ich rozwiązywania, czego efektem powinno być zapewnienie ochrony interesu indywidualnego oraz możliwości rozwoju gospodarczego i społecznego przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego z myślą o przyszłych pokoleniach.

Wykaz literatury

- Banyś T., *Użytek ekologiczny a wolność gospodarcza z punktu widzenia działalności dewelopera*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*, Pol. Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych Oddział Wielkopolski, Łódź–Poznań 2011.
- Borowiak M., *Wielopłaszczyznowość prawnej ochrony przyrody i jej wpływ na proces inwestycyjny*, [w:] N. Ratajczyk, D. Kopeć (red.), *Prawo ochrony przyrody a procesy inwestycyjne*, Tow. Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź 2011.
- Breyer S., *Przeniesienie własności nieruchomości*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1975.
- Chojnacka E.B., *Prawo do zabudowy a wymagania ochrony przyrody. Studium administracyjnoprawne*, rozprawa doktorska, UMCS w Lublinie, Lublin 2021.
- Dorska-Havaris D., *Prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego*, Presscom, Wrocław 2013.
- Dubiński L., *Pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego i jego początek*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2015, nr 12.
- Gniewek E., *Nieruchomości jako rodzaj rzeczy*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Grzybowski S., *Przedmioty stosunków cywilnoprawnych*, [w:] S. Grzybowski (red.), *System prawa cywilnego*, t. 1: Część ogólna, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1985.
- Hauser R., Niewiadomski Z., *Konstytucyjne aspekty regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Formy ochrony obiektowej*, [w:] M. Górski (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Jaworowicz-Rudolf A., *Wybrane instrumenty realizacji idealnej ochrony przyrody*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządowego, Łódź 2018.
- Jędrzej K., *Pojęcie nieruchomości gruntowej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XXXIX.
- Katner W.J., *Przedmioty stosunku cywilnoprawnego*, [w:] M. Safjan (red.), *Prawo cywilne – część ogólna*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 1, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawna ochrony środowiska*, Wyd. UŁ, Łódź 2012.
- Lewicka R., *Reglamentacja korzystania z krajobrazu*, [w:] P. Korzeniowski, I.M. Wieczorek (red.), *Reglamentacja korzystania ze środowiska jako funkcja administracji samorządowej*, Wyd. Narodowego Inst. Samorządowego, Łódź 2018.

- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Mikosz R., *Granice przestrzenne nieruchomości gruntowych*, [w:] E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*, seria: System Prawa Prywatnego, t. 3, C.H. Beck, Warszawa 2020.
- Piątowski J.S., *Zakres i wykonywanie własności nieruchomości*, [w:] J. Ignatowicz (red.), *System prawa cywilnego*, t. 2: *Prawo własności i inne prawa rzeczowe*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1977.
- Radecki W., *Miejsce przepisów o ochronie przyrody w systemie prawnym ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 2000, R. IV, nr 6.
- Radecki W., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Difin, Warszawa 2016.
- Rasztorf-Gała M., *Podział nieruchomości na cele inwestycji budowlanych*, [w:] P. Jarzyński (red.), *Inwestycje budowlane w praktyce*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Zakamycze, Kraków 2002.
- Sotniczuk B., Stawiski P., *Jak zamieszkać u siebie, czyli inwestycja budowlana*, Poradnik prawny nr 2, Infor, Warszawa 2001.
- Stelmasiak J., *Instytucja obszaru specjalnego w materialnym prawie administracyjnym na przykładzie obszarów specjalnych o charakterze ekologicznym*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Prawo administracyjne materialne*, seria: System Prawa Administracyjnego, t. 7, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Stelmasiak J., *Realizacja interesu publicznego w ochronie środowiska na przykładzie obszaru specjalnego o charakterze ekologicznym*, [w:] B. Jeżyńska, E. Kruk (red.), *Prawne instrumenty ochrony środowiska*, Wyd. UMCS, Lublin 2016.
- Stelmasiak J., Lebowa D., *Obszar specjalny w prawie ochrony przyrody – zagadnienia ogólne*, [w:] D. Kopeć, N. Ratajczyk (red.), *Prawo ochrony przyrody. Stan obecny, problemy, perspektywy*, Tow. Przyrodników Ziemi Łódzkiej, Łódź 2008.
- Trzcińska D., *Prawo ochrony przyrody a proces budowlany. Uwagi ogólne*, [w:] J. Ciechanowicz-McLean (red.), *Polskie prawo ochrony przyrody*, Difin, Warszawa 2006.

Summary

Restrictions in the investment and construction process resulting from the establishment of ecological sites and nature and landscape protected areas on a plot of land

Keywords: the right to build up a plot, an ecological site, a protected area and landscape, forms of nature conservation, nature protection, investment and construction process, the freedom of construction, the right of ownership.

The purpose of this article is to identify, analyze and specify the extent of possible restrictions in the investment and construction process resulting from the establishment of ecological sites and nature and landscape protected areas. Both ecological sites and nature and landscape-protected areas are classified as the so-called individual legal forms of nature conservation, which does not exclude the qualification of these forms as special ecological or land-

scape-ecological areas. Ecological sites are created by resolutions of municipal councils to protect ecosystems important for the preservation of biodiversity, while nature and landscape-protected areas are established for their valuable scenic and aesthetic qualities of the landscape. The establishment of an ecological site or nature and landscape-protected area on a given plot of land results in different prohibitions that may significantly affect the investment and construction process. Therefore, they should meet all the requirements for the protection of the investor's rights, including their adequacy for the purpose they are designed to achieve. In this case, it is necessary to balance the public interest (the common good) fairly and reasonably (that is the creation of an ecological site, or a nature and landscape-protected area) with the interest of the investor who carries out an investment and construction project.

