

**Bogusława Dobkowska**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-001-5840-2908

## **Ochrona przyrody w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy (wybrane aspekty prawnoadministracyjne)**

### **Wstęp**

W artykule przedstawiona zostanie problematyka ochrony przyrody w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tym celu, po przybliżeniu odpowiednich regulacji prawnych, przeanalizowane będzie orzecznictwo sądów administracyjnych i poglądy doktryny. Tytułem wstępu i celem głębszego zapoznania się z problemem zaprezentowane zostaną podstawowe kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Podstawowym instrumentem polityki przestrzennej w gminie jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta wynika z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>1</sup>, zgodnie z którym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, stosownie do art. 4 ust. 1 u.p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, którego postanowienia, w myśl dyspozycji art. 6 ust. 1 u.p.z.p. kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W konsekwencji jest ono ograniczone przepisami prawa, w tym normą z art. 6 u.p.z.p. oraz szczegółowymi przepisami, np. Konstytucji RP<sup>2</sup>, chroniącymi prawo własności. Zakres ochrony prawa własności nie jest jednak bezwzględny, a gmina kształtując i prowadząc politykę przestrzenną na swoim terenie musi uwzględniać nie tylko prawo wła-

<sup>1</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm., (dalej: u.p.z.p.).

<sup>2</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

sności, ale również wymagania ładu przestrzennego i potrzeby interesu publicznego. Ustalenia w zakresie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu powinny być zatem wynikiem wyważenia interesu publicznego i prywatnego, potrzeb i możliwości, które decydują o konkretnych rozwiązaniach<sup>3</sup>.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego z woli ustawodawcy ma charakter aktu prawa miejscowego, niemniej jego uchwalenie nie jest obowiązkowe. Art. 14 ust. 7 u.p.z.p. wskazuje, że plan sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie sądów administracyjnych, obowiązek sporządzenia planu dla terenu, stanowi wyłom od ogólnej zasady swobody polityki planistycznej gminy, a jego podstawę musi stanowić przepis odrębny. Konieczność sporządzenia planu nie wynika zatem z rodzaju planowanej inwestycji, co do której złożono wnioski o ustalenie warunków zabudowy, lecz z przeznaczenia obszaru objętego wnioskiem. Ponadto, wyjaśnienie istnienia obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest konieczne, gdyż obowiązek taki nie jest obowiązkiem powszechnym, lecz zależnym od odrębnych przepisów. Należy zatem wskazać konkretne przepisy odrębne, z których wynika obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i następnie ustalić, że zachodzą fakty, które według hipotez norm w nich zawartych uzasadniają obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego<sup>4</sup>.

**1.1.** W sytuacji, kiedy w gminie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wydawana jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje o warunkach zabudowy (dalej jako tzw. wz.) wydawane są dla inwestycji tzw. zwykłych, czyli niespełniających przesłanek celu publicznego i o nich będzie mowa w dalszej części artykułu.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze utrwalone jest stanowisko co do tego, że decyzja o warunkach zabudowy ma co do zasady związany charakter i jest aktem deklaratoryjnym<sup>5</sup>. Wynika to m.in. z art. 64 w związku z art. 56 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W orzecznictwie wyjaśnia się, że decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, na warunkach w niej określonych. Decy-

<sup>3</sup> Por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 marca 2018 r., II SA/Gd 35/18, LEX nr 2467257.

<sup>4</sup> Por. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15 lutego 2018 r., II SA/Rz 1341/17, LEX nr 2470980, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 13 marca 2008 r., II SA/Gd 793/07.

<sup>5</sup> Inne stanowisko w tym zakresie zostało wyrażone m.in. przez B. Dobkowską i K. Klonowskiego w artykule: *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna*, [w:] B. Dobkowska (red.), P. Sobotko (red.), M. Zińiewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 189.

zja o warunkach zabudowy, wydawana w przypadku braku obowiązującego dla terenu objętego wnioskiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ma rozstrzygnąć tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na tym terenie, a także określić warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu, wynikające z przepisów odrębnych. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie ma w żadnym razie charakteru uznaniowego i jest typowym przykładem aktu związanego, w którym organ zobowiązany jest dokonać ustalenia stanu faktycznego i jego zbadania pod kątem zgodności z przepisami prawa. Jeżeli żaden przepis prawa nie sprzeciwia się zamierzeniu inwestycyjnemu, organ zobligowany jest do wydania decyzji pozytywnej. Inaczej mówiąc, zgodność z normami powszechnie obowiązującymi jest warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy<sup>6</sup>. Również normy ogólne określone w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie mogą stanowić podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Oznacza to, że organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest obowiązany ją wydać, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymaga spełnienia łącznie następujących warunków: 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, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego, 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, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Jak wynika z powyższego, jednym z wymogów uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy jest zgodność z przepisami odrębnymi. Zatem można stwierdzić, że po stronie inwestora powstaje prawo podmiotowe, polegające na możliwości domagania się uzyskania decyzji pozytywnej w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, o ile zachodzi zgodność z właściwymi przepisami. Prawo do zabudowy jest bowiem niewątpliwie podstawowym prawem związanym z wykonywaniem prawa własności nieruchomości<sup>7</sup>. Do

<sup>6</sup> Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2621/15, LEX nr 2341110; wyrok WSA w Kielcach z dnia 5 września 2013 r., II SA/Ke 453/13, LEX nr 1462016, również wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 grudnia 2013 r., IV SA/Po 908/13, LEX nr 1405122.

<sup>7</sup> Por. wyrok WSA w Krakowie z 14.02.2019 r., II SA/Kr 1412/18, LEX nr 2478920 niepubl.

przepisów szczególnych, których decyzja o warunkach zabudowy nie może naruszać, należy m.in. ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup>, 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<sup>9</sup>, ustawa o ochronie przyrody<sup>10</sup>.

W tym miejscu celowe wydaje się wyjaśnienie pojęcia ochrony przyrody, o którym będzie mowa w dalszej części artykułu. W myśl art. 2 ust. 1 u.o.p., ochrona przyrody polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: 1) dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; 2) roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; 3) zwierząt prowadzących wędrowny styl życia; 4) siedlisk przyrodniczych; 5) siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; 6) tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; 7) krajobrazu; 8) zieleni w miastach i wsiach; 9) zadrzewień. Można stwierdzić, że przepisy dotyczące ochrony przyrody są częścią rozbudowanego systemu prawa ochrony środowiska, regulującego sposoby korzystania z tego środowiska. Katalog celów ochrony przyrody określony został w art. 2 ust. 2 u.o.p., zaliczając do nich: 1) utrzymywanie procesów ekologicznych i stabilności ekosystemów; 2) zachowanie różnorodności biologicznej; 3) zachowanie dziedzictwa geologicznego i paleontologicznego; 4) zapewnienie ciągłości istnienia gatunków roślin, zwierząt i grzybów, wraz z ich siedliskami, przez ich utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony; 5) ochrona walorów krajobrazowych zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień; 6) utrzymywanie lub przywracanie do właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych, a także pozostałych zasobów, tworów i składników przyrody; 7) kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy cele ochrony przyrody są realizowane przede wszystkim poprzez przedłożenie do wniosku o ustalenie warunków zabudowy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (dalej jako: decyzja środowiskowa lub decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach) oraz uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy z właściwym – pod względem wymagań ochrony przyrody – organem. I te dwa zagadnienia zostaną podniesione w dalszej części artykułu.

Podkreślić należy, iż w obecnym stanie prawnym wydanie decyzji o warunkach zabudowy bez decyzji środowiskowej, w sytuacji, gdy przepisy prawa nakładają takowy obowiązek, ocenia się jako sprzeczność z przepisami

<sup>8</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.

<sup>9</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2081 ze zm. (dalej: u.o.d.i.ś.).

<sup>10</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1614 ze zm. (dalej: u.o.p.).

odrębnymi. Przy czym postępowanie środowiskowe jest istotnym i skutecznym instrumentem służącym ochronie środowiska w procesie inwestycyjnym<sup>11</sup>. Takie stanowisko wypracowane zostało na podstawie treści art. 52 ust. 1 i 2 u.p.z.p. w powiązaniu z art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.d.i.s., o udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Mianowicie, biorąc pod uwagę wskazane regulacje prawne, ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora. Wniosek taki powinien zawierać: 1) określenie granic terenu objętego wnioskiem, przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub, w przypadku jej braku, na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000, 2) charakterystykę inwestycji obejmującą: 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, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko. Zgodnie zaś z art. 72 ust. 1 pkt 3 u.o.d.i.s., wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że brak stosownej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy stanowi istotne naruszenie przepisów prawa, mogące mieć wpływ na treść wydanej decyzji<sup>12</sup>. Przy czym decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach z istoty swej dotyczy inwestycji i służy określeniu środowiskowych wymogów towarzyszących realizacji planowanego przez inwestora przedsięwzięcia, tj. warunków, które czynią je dopuszczalnymi z punktu widzenia przepisów prawa ochrony środowiska<sup>13</sup>.

**1.2.** Równie istotną rolę w procesie inwestycyjnym w zakresie ochrony przyrody pełni uzgodnienie z organem wyspecjalizowanym. Stosownie do treści art. 59 u.p.z.p., zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania

<sup>11</sup> A. Fogel, *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 64.

<sup>12</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z 2.12.2013 r., II SA/OI 814/13, LEX nr 1404878.

<sup>13</sup> D. Trzczińska, *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37, s. 70.

obiekty budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymagają ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Organem właściwym do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest, w myśl art. 60 ust. 1 u.p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4, i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Jednym z takich organów współdziałających jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który uzgadnia projekt decyzji w trybie art. 53 ust. pkt 8 u.p.z.p.

Regulacja zawarta w art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p., w zakresie określonej w niej instytucji uzgodnienia, ma charakter szczególny względem rozwiązań zawartych w k.p.a. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu, decyzję o warunkach zabudowy wydaje się po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska – w odniesieniu do innych niż wymienione w pkt 7 obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 k.p.a., z tym że zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, iż uzgodnienie w przeciwieństwie do opinii, jest formą o znaczeniu stanowczym i wiąże organ administracyjny wydający decyzję w postępowaniu głównym<sup>14</sup>. Skoro zatem zajęcie stanowiska przez organ współdziałający następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, to wskazane postanowienie powinno zawierać elementy określone w art. 124 k.p.a., czyli: oznaczenie organu uzgadniającego, datę wydania, oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o przysługującym prawie do wniesienia zażalenia oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania. Na wskazane postanowienie przysługuje zatem zażalenie, a następnie skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego, przy czym dotyczy to zarówno postanowienia o uzgodnieniu, jak i o jego odmowie. Prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego, który bada legalność postanowienia w sprawie uzgodnienia, cieszy się powagą rzeczy osądzonej. Nie można zatem podnosić skutecznie zarzutów wobec tak ocenianego postanowienia w odwołaniu od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lub w skardze na tę decyzję. W takiej sytuacji ocenę zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami wchodzącymi w zakres rozpatrzonego uzgodnienia trzeba przyjąć jako wiążącą w sprawie<sup>15</sup>.

W wyniku nowelizacji przepisów u.p.z.p. ustawą z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz niektórych innych ustaw<sup>16</sup>, a następnie ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci

<sup>14</sup> Por. wyrok WSA w Warszawie z 17.09.2010r., IV SA/Wa 822/09, niepubl.

<sup>15</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 532.

<sup>16</sup> Dz. U. Nr 201, poz. 1237.

telekomunikacyjnych<sup>17</sup>, zostały wprowadzone zmiany w postępowaniu uzgodnieniowym prowadzonym przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, poprzez przyznanie jedynie inwestorowi prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie wydane w postępowaniu uzgodnieniowym. W związku ze wskazaną zmianą, wyłączającą stosowanie art. 106 § 5 k.p.a., który prawo do wniesienia zażalenia na postanowienie organu współdziałającego przyznaje wszystkim stronom postępowania, pojawił się problem ograniczenia kontroli instancyjnej takiego postanowienia przez strony, niemające statusu inwestora. W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych zaczęto prezentować dwa odmienne stanowiska co do wskazanej kwestii. I tak w wyroku z dnia 8 listopada 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż strony niebędące inwestorem mogą zaskarżyć postanowienie regionalnego dyrektora ochrony środowiska, wnosząc odwołanie od decyzji. Wówczas organ odwoławczy rozpatrzy zarówno odwołanie, jak i zażalenie na postanowienie organu współdziałającego<sup>18</sup>. Według odmiennego stanowiska, ustawodawca w art. 53 ust. 5 u.p.z.p. świadomie i celowo pozbawił inne (poza inwestorem) strony postępowania możliwości zaskarżenia postanowienia. Celem tych przepisów jest bowiem całkowite wyłączenie instancyjnej kontroli postanowień uzgadniających, zgodnych z żądaniem inwestora, a nie przeniesienie kontroli tych postanowień na inny etap postępowania, tj. na etap odwołania od decyzji I instancji. W tym drugim przypadku mielibyśmy do czynienia ze zmianą właściwości rzeczowej organów administracji, a uzgodnienia dokonywane przez wyspecjalizowane organy w ramach ich szczególnych kompetencji byłyby kontrolowane przez organ niewyspecjalizowany, właściwy do rozpoznania odwołania<sup>19</sup>. Biorąc pod uwagę to, iż celem ustawodawcy było przyspieszenie procesu inwestycyjnego, natomiast organy współdziałające to organy wyspecjalizowane w określonej kategorii spraw, trudno się zgodzić ze poglądem, według którego organ odwoławczy miałby rozpatrywać zarówno odwołanie, jak i zażalenie na postanowienie organu współdziałającego. W tym przypadku następowałaby zmiana właściwości, zaś uzgodnienia kontrolowane byłyby przez organy niewyspecjalizowane. Wydaje się, iż należałoby przyjąć, iż w celu usunięcia wadliwego postanowienia organu współdziałającego należy uruchomić tryb nadzwyczajny, tj. wznowienie postępowania bądź stwierdzenie nieważności decyzji.

Skutkiem wprowadzenia obowiązku uzgadniania jest zatem ograniczenie kompetencji organu do rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Zawęza to samodzielność i niezależność organu, który jest odpowiedzialny za wydaną decyzję. W związku z rozdzieleniem kompetencji między dwa organy należy traktować tę instytucję – według Z. Niewiadomskiego – w kategoriach

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 106, poz. 675.

<sup>18</sup> Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1319/12, LEX nr 1559369.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z 7.11.2013 r., II OSK 1284/12, LEX nr 1394986

wyjątku i na tej podstawie interpretować ją w sposób zawężający<sup>20</sup>. Dotyczy to wyłącznie rozdziału zakresu kompetencji między organ główny i współdziałający – w tym zakresie można sformułować dyrektywę interpretacji zawężającej kompetencje organu współdziałającego, co można uzasadnić ochroną właściwości organu głównego oraz jego odpowiedzialnością wobec stron postępowania za prawidłowe załatwienie sprawy<sup>21</sup>. Tym samym należy przyjąć, że organ uzgadniający nie może przekroczyć ustawowo określonego zakresu kompetencji, a w sferze pokrywania się kompetencji z organem głównym należy przyjąć właściwość organu głównego. Bezsprzeczne jest przy tym, że organ współdziałający nie może wydać rozstrzygnięcia głównego. Reguła ta doznaje jednak faktycznie istotnego ograniczenia w przypadku uzgodnień negatywnych, w związku z tym, że determinują one rozstrzygnięcie główne. Każde uzgodnienie negatywne przeprowadzane w tych postępowaniach obliguje organ główny do wydania decyzji odmownej<sup>22</sup>.

Nie ulega też wątpliwości, iż organy współdziałające to organy wyspecjalizowane w określonej kategorii spraw z zakresu prawa materialnego. Nie bez powodu zatem można stwierdzić, iż kwestie ograniczeń wynikających z ochrony przyrodniczej terenów, na których położona jest nieruchomość mająca zostać objęta decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie podlegają badaniu przez organ wydający tę decyzję, lecz są przedmiotem oceny przed organem uzgadniającym. Zatem decyzję ustalającą warunki zabudowy w odniesieniu do obszaru chronionego krajobrazu można wydać dopiero po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska<sup>23</sup>. W postępowaniu tym winny być zatem uwzględniane ograniczenia, jakie mogą wynikać z usytuowania nieruchomości na danym obszarze. Na podstawie art. 73 ust. 1 pkt 1 p.o.ś przy wydawaniu decyzji w.z.z.t. uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie u.o.p. parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazo-

<sup>20</sup> Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 427.

<sup>21</sup> Podobnie przyjęto w wyroku WSA w Krakowie z 23.09.2008 r., II SA/Kr 368/08, LEX nr 454203. Zdaniem Sądu „organ administracji, który uzgadnia projekt decyzji o warunkach zabudowy, może wypowiedać się wyłącznie co do kwestii objętych decyzją o warunkach zabudowy i tylko w zakresie swoich kompetencji. Organ uzgadniający nie może wyjść poza ustawowo określony zakres uzgodnienia, nie może więc badać prawidłowości postępowania ustalającego warunki zabudowy, w tym również spełnienia wymagań wynikających z rozporządzenia 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. Nr 164, poz. 1588), jak i dokonać oceny prawidłowości sporządzonej analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1–5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

<sup>22</sup> Por. wyrok WSA w Olsztynie z 9.09.2010, II SA/OI 655/10 LEX nr 7540/19.

<sup>23</sup> Por. Wyrok WSA w Gdańsku z 7.03.2012 r., II SA/Gd 5/12, LEX nr 1128218, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20.09.2011, II SA/OI 388/11, LEX nr 966421, wyrok WSA w Poznaniu z 2.02.2012 r., IV SA/Po 1008/11, LEX nr 1109384.



wego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin. Jedynie organ współdziałający, czyli regionalny dyrektor ochrony środowiska, jest uprawniony do zajęcia stanowiska odnośnie do ewentualnej ochrony przyrodniczej terenu (z wyjątkiem obszarów położonych w granicach parku narodowego i jego otuliny, co do których organem uzgadniającym jest dyrektor parku narodowego) oraz ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu<sup>24</sup>.

Kolejnym odmiennym uregulowaniem wynikającym z przepisów u.p.z.p. jest termin wydania postanowienia. W obecnym stanie prawnym, niewyrażenie przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska stanowiska, w terminie 21 dni od dnia otrzymania projektu decyzji o warunkach zabudowy, uznaje się za uzgodnienie decyzji. Jest to zatem termin dłuższy niż wynikający z przepisów k.p.a., gdyż w art. 106 k.p.a. na przedstawienie stanowiska przez organ współdziałający został przewidziany termin maksymalnie dwóch tygodni, liczony od dnia doręczenia żądania organu prowadzącego postępowanie główne. W doktrynie podkreśla się, iż po upływie tego terminu (21 dni) uzgodnienie uważa się za dokonane. Mamy zatem do czynienia z tzw. milczącym uzgodnieniem.

Instytucja milczącego uzgodnienia wywodzi się od milczenia administracji. Według J. Borkowskiego jako przypadek milczenia administracji kwalifikuje się sytuację, gdy uprawniony podmiot dokonuje czynności, która ma inicjować aktywność organu administracji i spowodować: 1) wydanie odpowiedniego aktu; 2) dokonanie oczekiwanej czynności; 3) po upływie z góry określonego terminu nadanie cechy legalności działaniu wspomnianego podmiotu<sup>25</sup>. W taki sposób milczenie władzy określał również J.S. Langrod<sup>26</sup>. Przy czym zauważyć trzeba, iż „władzę” na gruncie procedury austriackiej utożsamiać trzeba ze współczesnym polskim, bezosobowym organem administracyjnym<sup>27</sup>.

W doktrynie wskazuje się też, że „milczenie władzy” jako „milczenie” organu administracji publicznej (państwowej, rządowej, samorządowej) zawiera swój współczesny odpowiednik w „bezczyności” organu administracji publicznej, tej o której jest mowa w obecnym postępowaniu jurysdykcyjnym. Źródłosłów „milczenia administracji” nie jest związany z francuskim *absention de l'administration* lecz z *sielence de l'administration*. Także współcześnie, we włoskiej nauce prawa administracyjnego, dla której w przeszłości

<sup>24</sup> Wyrok NSA z dnia 4.08.2009 r., syg. akt II OSK 1239/08, LEX nr 566125, wyrok NSA z dnia 29.01.2013 r., syg. akt II OSK 1785/11.

<sup>25</sup> J. Borkowski, *Bezczyność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr specjalny (2), s. 49 i n.

<sup>26</sup> J. S. Langrod, *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939, s. 5–6.

<sup>27</sup> D. Kijowski, *Austria*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005, s. 48 i n.

wzorcem były rozwiązania francuskie, charakteryzując brak aktywności administracyjnej, odróżnia się milczenie administracji od pojęcia bezczynności. Na tym tle proponuje się odróżnienie bezczynności administracji publicznej od milczenia administracji publicznej, stojąc na stanowisku, że współczesne pojęcie „milczenie administracji” nie stanowi synonimu instytucjonalnego pojęcia „milczenie władzy”, którym posługiwała się nauka prawa administracyjnego narodów romańskich w XIX stuleciu i na początku XX stulecia, a polska nauka prawa administracyjnego w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w czasie drugiej wojny światowej i po wojnie jeszcze do niedawna<sup>28</sup>. Z kolei J. Zimmermann wskazuje, iż milczenie administracji jest to zaniechanie organu wywołujące skutki prawne, może być ono uznane za swobodną formę działania organu administracyjnego, za pomocą której organ milcząco wyraża swoją wolę<sup>29</sup>.

Termin wskazany w art. 53 ust. 5 c u.p.z.p. jest terminem zawitym. Postanowienie organu uzgadniającego powinno zatem zapaść w trakcie trwania tego terminu, bez możliwości jego wydłużenia czy przywrócenia ze względu na konieczność dokonania niezbędnych czynności wyjaśniających. W związku z powyższym, po upływie terminu, o którym mowa w art. 53 ust. 5 c u.p.z.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma podstaw prawnych do wyrażenia stanowiska w trybie art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.<sup>30</sup>.

Przy czym podkreślić należy, iż milczące uzgodnienie może być zastosowane tylko raz w danej sprawie. Jak wyjaśnia się w orzecznictwie, skoro ustawodawca w art. 53 ust. 5 c u.p.z.p. wskazał, że 21-dniowy termin na uzgodnienie jest liczony od dnia otrzymania projektu decyzji, to termin ten dotyczy sytuacji, w których regionalny dyrektor ochrony środowiska po raz pierwszy orzeka w sprawie. Jeżeli w wyniku rozpatrzenia zażalenia zostanie uchylone postanowienie regionalnego dyrektora i sprawa zostanie przekazana temu organowi do ponownego rozpatrzenia, nie będzie już możliwości milczącego uzgodnienia decyzji. Zastosowanie będą miały ogólne przepisy dotyczące załatwiania spraw<sup>31</sup>. Przepis art. 53 ust. 5 c u.p.z.p. ustanawia zatem wyjątek od ogólnych zasad załatwiania spraw przez organ współdziałający, określonych w przepisach k.p.a. i w związku z tym nie może być interpretowany rozszerzająco<sup>32</sup>.

Skoro zatem termin wyżej wskazany jest terminem nieprzywracalnym i po jego upływie następuje fikcja pozytywnego uzgodnienia projektu decyzji,

---

<sup>28</sup> P. Dobosz, *Milczenie administracji w prawie samorządowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009, s. 203.

<sup>29</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014 r., s. 404.

<sup>30</sup> Por. Wyrok WSA w Warszawie z 27.10.2011r., IV SA/Wa 1100/11, LEX nr 1377807; wyrok WSA w Warszawie z 27.10.2011 r., IV SA/Wa 1100/11.

<sup>31</sup> Por. Wyrok NSA z dnia 1.10.2013 r., II OSK 1043/12, LEX nr 1559267.

<sup>32</sup> Por. Wyrok WSA w Olsztynie z 5.02.2013 r., II SA/OIO 1311/12, LEX nr 1286980.

pozostaje kwestia rozważania tego, jaki jest zakres związania wskazanym milczącym uzgodnieniem. Punktem wyjścia powinno być ustalenie, na czym polega istota tzw. milczącego uzgodnienia. Należałoby bowiem stanąć na stanowisku, iż „milczące uzgodnienie” nie oznacza tego, iż organ współdziałający nie analizuje projektu decyzji. Organ współdziałający nie wydaje postanowienia wówczas, gdy uzna, że wnioskowana inwestycja nie narusza przepisów, w tym przypadku dotyczących ochrony przyrody. *Ratio legis* uregulowania zawartego w art. 53 ust. 5 c u.p.z.p. nie polega na tym, iż organ wyspecjalizowany nie wypowiada się w ogóle. Nie zajmuje on stanowiska wówczas, gdy uzna, iż zamierzenie inwestycyjne nie narusza analizowanych przez niego przepisów odrębnych. Po drugie, istota współdziałania polega na tym, iż skoro organ wyspecjalizowany zajmuje się określoną kategorią spraw, to nie zajmują się nią po raz kolejny inne organy administracji. W ten sposób bowiem kompetencje organów nakładaliby się i instytucja współdziałania zatraciłaby swój charakter. W literaturze podkreśla się, iż w sytuacji wydania postanowienia przez organ współdziałający przyjmuje się, iż sprawa została już rozstrzygnięta w postępowaniu uzgodnieniowym i w związku z tym organ prowadzący postępowanie główne nie może ponownie analizować zgodności planowanej inwestycji z przepisami, które zostały już poddane badaniu przez organ współdziałający. Jeżeli zatem organ współdziałający wyrazi swoje stanowisko w sprawie, to mając na uwadze zasadę nierozstrzygnięcia w sprawie już raz rozstrzygniętej, należy uznać, że organ prowadzący postępowanie główne nie może po raz kolejny analizować zgodności zamierzenia z przepisami uwzględnionymi w postępowaniu uzgodnieniowym<sup>33</sup>.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż w przypadku milczącego uzgodnienia organ nie wypowiada się merytorycznie w sprawie, co może powodować brak weryfikacji stanowiska organu współdziałającego. W konsekwencji nie można pominąć tego, iż pojawiają się zarówno w orzecznictwie, jak i literaturze poglądy co do tego, iż o ile organ pierwszej instancji jest związany milczącym uzgodnieniem, to organ odwoławczy rozpoznając sprawę jest zobowiązany do kontroli inwestycji z przepisami szczególnymi – z zakresu ochrony przyrody<sup>34</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania stwierdzić należy, iż organy administracji są związane milczącym uzgodnieniem, aczkolwiek trudno jednoznacznie i dyspozytywnie stwierdzić, iż owo związanie ma charakter bezwzględny. Bezsprzeczne jest bowiem, iż organ odwoławczy nie może ograniczać się tylko do kontroli decyzji organu pierwszej instancji, a obowiązany jest do ponownego rozstrzygnięcia sprawy. Nie można jednak zgodzić się z tym, iż organ odwoławczy od decyzji o warunkach zabudowy wkracza w kompetencje organów współdziałających, tj. wyspecjalizowanych do rozstrzygnięcia określonej kategorii spraw.

<sup>33</sup> Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 542.

<sup>34</sup> Por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 25.03.2010 r., II SA/Gd 107/10, LEX nr 576256.

1.3. Z typowym uzgodnieniem mamy do czynienia w przypadku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji mających być zlokalizowanymi w granicach tzw. obszarów chronionego krajobrazu, o których mowa w art. 23 u.o.p.

Obszary chronionego krajobrazu są kategorią ochrony obszarowej, która w Polsce zajmuje największą powierzchnię. Według art. 23 u.o.p., tereny do niej zaliczone są: „(...) chronione ze względu na wyróżniający się krajobraz o zróżnicowanych ekosystemach, wartościowe ze względu na zaspokajanie potrzeb związanych z turystyką i wypoczynkiem lub pełnią funkcję korytarzy ekologicznych”. Jak wynika z powyższego, obszary chronionego krajobrazu mają pełnić istotną funkcję łączników ekologicznych między różnymi obszarami o wybitnych wartościach ekologicznych oraz zapewnić ochronę przyrodniczych walorów turystycznych kraju<sup>35</sup>.

W związku z funkcją, jaką pełnią te obszary, ustawodawca zdecydował, iż na tych terenach będą obowiązywać różnorodne zakazy, jak m.in. zakaz zabijania i niepokojenia zwierząt (poza działaniami prowadzonymi w ramach prawidłowo prowadzonej gospodarki łowieckiej, rybackiej, leśnictwa i rolnictwa), likwidowania zadrzewień (śródpolnych, nadwodnych i przydrożnych), zmiany rzeźby terenu, zakłócania stosunków wodnych, realizacji przedsięwzięć mogących znacząco wpływać na środowisko, jak również zakaz realizacji obiektów budowlanych w paśmie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek i jezior. Wyznaczenie obszaru chronionego krajobrazu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, położenie, obszar, sprawującego nadzór, ustalenia dotyczące czynnej ochrony ekosystemów oraz zakazy właściwe dla danego obszaru chronionego krajobrazu lub jego części, wybrane spośród wspomnianych powyżej, a szczegółowo wymienione w art. 24 ust. 1 u.p., wynikające z potrzeb jego ochrony. Jak wspomniano, na obszarze chronionego krajobrazu zakazuje się budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od: a) linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, b) zasięgu lustra wody w sztucznych zbiornikach wodnych usytuowanych na wodach płynących przy normalnym poziomie piętrzenia, określonym w pozwoleniu wodnoprawnym, o którym mowa w art. 122 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne<sup>36</sup> – z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej; lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od linii brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego. Powyższe zakazy nie dotyczą: 1) wykonywania zadań na rzecz obronności kraju i bezpieczeństwa państwa; 2) prowadzenia akcji ratowniczej oraz działań związa-

<sup>35</sup> J. Radziejowski, *Obszary chronionej przyrody, historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011, s. 127 i n.

<sup>36</sup> T.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2268 ze zm.

nych z bezpieczeństwem powszechnym; 3) realizacji inwestycji celu publicznego; 4) wykonywania zadań wynikających z planu ochrony, zadań ochronnych lub planu zadań ochronnych, jak również nie dotyczą innych, szczególnych sytuacji szczegółowo opisanych w cytowanym przepisie. Problemy merytoryczne związane ze stosowaniem wskazanych przepisów odrębnych, z uwagi na ich wielość i zakres mogą być jednakże przedmiotem odrębnego opracowania.

## Podsumowanie

W procesie inwestycyjnym niezwykle istotna, pod kątem przepisów odrębnych, w tym dotyczących ochrony przyrody, jest weryfikacja decyzji o warunkach zabudowy. Nie do podważenia jest w tym zakresie rola decyzji środowiskowej. Również rola i znaczenie współdziałania w toku postępowania są niezwykle istotne. Organy wyspecjalizowane są bowiem zobowiązane zajmując stanowisko w wycinku sprawy administracyjnej, co do której dokonują oceny zgodności projektu decyzji z przepisami odrębnymi. Takie postępowanie uzgodnieniowe z pewnością wydłuża proces inwestycyjny. Wprowadzone regulacje szczegółowe z całą pewnością mają na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego i umożliwiają wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy w rozsądnym terminie. Jednakże, jak wynika z powyższego opracowania, unormowania szczególne zawarte w u.p.z.p. budzą wątpliwości. Wydaje się, iż rozsądne wykorzystywanie instytucji milczącego uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie będzie prowadzić do wydawania w postępowaniu głównym decyzji sprzecznych z prawem, które naruszałaby zasadę praworządności.

## Wykaz literatury

- Borkowski J., *Bezczynność w administracji publicznej*, „Kontrola Państwowa” 2008, nr 2.
- Dobkowska B., Klonowski K., *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.
- Dobosz P., *Milczenie administracji w prawie samorządowym*, [w:] J. Sługocki (red.), *Samorząd terytorialny w Polsce i w Europie. Doświadczenia i dylematy dalszego rozwoju*, Bydgoszcz 2009.
- Fogel A., *Uwarunkowania prawne ochrony wartości kulturowych – uwagi na tle zagadnień zagospodarowania przestrzeni*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Kijowski D., *Austria*, [w:] Z. Kmiecik (red.), *Postępowanie administracyjne w Europie*, Zakamycze 2005.

- Langrod J. S., *O tzw. milczeniu władzy. Studium prawn-administracyjne*, Kraków-Warszawa 1939.
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 532.
- Trzcńska D., *Charakter prawny decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 37.
- Radziejowski J., *Obszary chronionej przyrody, historia, stan obecny, wyzwania przyszłości*, Warszawa 2011.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.

## Summary

### **Environmental protection in proceedings for determining the conditions of conservation**

**Key words:** cooperating authority, agreement, decision, silent agreement, Code of Administrative Procedure, decision establishing development conditions, wildlife conservation.

The article presents the issues of environmental protection in planning and spatial conservation. For this purpose, appropriate legal regulations will be presented, the case law of administrative courts and views of doctrine will be analyzed. As a preface and the purpose of a deeper familiarization with the problem, the basic issues of planning and spatial planning will be approximated. In the investment process, it is extremely important to verify the decision on building conditions in terms of separate regulations, including those concerning environmental protection. The role of environmental decision can not be undermined in this respect. Also the role and importance of cooperation in the course of the proceedings is not to be undermined. Specialized bodies are obliged to take a position in a section of the administrative case, to which they assess the conformity of the draft decision with separate provisions. It seems that the wise use of the institution of tacit reconciliation by the regional director of environmental protection will not lead to the issuing of illegal decisions in the main proceedings that would violate the rule of law.