

WSTĘP

Decyzje o warunkach zabudowy wydawane są dla planowanych inwestycji w przypadku, gdy na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zdecydowanie to decyzje o podstawowym znaczeniu dla procesu inwestycyjnego – mimo iż nie przyznają prawa do nieruchomości, na której ma być zlokalizowana inwestycja, to uchylają w indywidualnych sprawach ustawy zakaz zmiany przeznaczenia terenu.

Tematyka problemów zagospodarowania przestrzennego, w tym warunków zabudowy jest chętnie i bogato podejmowana w piśmiennictwie prawniczym. To tematyka ciągle żywa, a problemy rozstrzygane w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy powstają w zasadzie równoległe z nowymi koncepcjami inwestycyjnymi.

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

czy jego otulinie. Kilka uwag praktycznych w tym temacie poczyniono w Rozdziale I.

Niniejsza publikacja to wybór ważnych i doniosłych prawnie problemów związanych z procedowaniem nad decyzją o warunkach zabudowy i konsekwencji tej decyzji. Doświadczenie zawodowe autorów pozwala spojrzeć na problematykę decyzji o warunkach zabudowy nie tylko z punktu widzenia prawa administracyjnego, ale także prawa karnego i prawa podatkowego.

Prawo karne nierzadko ma związek z prawem administracyjnym, głównie na gruncie sankcyjnym, ale nie tylko. Na przykładzie decyzji o warunkach zabudowy w Rozdziale III. omówiono przesłankę do wznowienia postępowania administracyjnego, jaką jest wydanie decyzji na podstawie fałszywych dowodów oraz w wyniku przestępstwa.

Rozdział VII. z kolei traktuje o skutkach podatkowych decyzji o warunkach zabudowy. To ciekawe zagadnienie, mając na uwadze, że decyzja ta, ze swej istoty, nie kreuje prawa do nieruchomości. Okazuje się jednakże, że na sposób realizacji tego prawa może wpływać.

Rozdział II. oraz pozostałe rozdziały dotyczą praktycznych problemów prawa administracyjnego związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy. W opracowaniu podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: co z decyzją o warunkach zabudowy, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego?

Omówiono także skutki uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla decyzji o warunkach zabudowy. Analiza aktualnego orzecznictwa administracyjnego ma przynieść odpowiedź na pytanie: Jak wyznaczyć obszar analizowany w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy?

Ważnym problemem (co wynika z licznego procedowania organów odwoławczych nad tą kwestią) jest ciągłe ocena kryterium: „dostęp do drogi publicznej” w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W praktyce wątpliwości budzi także to, czy wójt może wydać decyzję o warunkach zabudowy dla własnej gminy?

Książka napisana została przez praktyków, a jako adresata należy wskazać każdą osobę zainteresowaną praktycznymi problemami związanymi z wydawaniem i uzyskiwaniem decyzji o warunkach zabudowy. Wyrażamy nadzieję, że będzie materiałem przydatnym do rozstrzygnięcia wątpliwości prawnych dla organów administracji uczestniczących w procedurze wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Publikacja jest także wynikiem inspirujących dyskusji z pracownikami organów, które decyzje o warunkach zabudowy wydają i uzgadniają. Podziękowania umieszczono przy poszczególnych rozdziałach.

Aneta Fornalik

ROZDZIAŁ I

PRAWO ADMINISTRACYJNE - OCHRONA PRZYRODY:

Warunki zabudowy wydawane dla nieruchomości na obszarze parków narodowych i w otulinie parków narodowych

1. Uwagi ogólne

Ustawa o ochronie przyrody, stanowiąca podstawę prawną funkcjonowania parków narodowych, ma istotne znaczenie dla sytuacji, w których decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest dla inwestycji położonych w parkach narodowych bądź w ich otulinie. Nie jest bowiem tak, że na terenach tych realizacja inwestycji budowlanych jest zabroniona. Pogodzenie ochrony prawnej wartości w postaci prawa (własności) do nieruchomości oraz przyrody wymaga wypracowania szczególnych rozwiązań prawnych. Znajduje to odzwierciedlenie m.in. w procedurach uzgadniających, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.¹

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.) – dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Realizacja inwestycji budowlanej znacząco oddziałującej na środowisko wiąże się z jednej strony z ochroną wolności budowlanej, a z drugiej – z ochroną prawa do zdrowego środowiska naturalnego oraz z wypełnieniem zobowiązania władz publicznych do ochrony środowiska. Stąd kwestię jurysdykcji administracyjnej należy postrzegać w tym kontekście jako płaszczyznę konsensusu między wartościami, które są chronione przez te prawa. Każda reglamentacja administracyjna związana z ochroną środowiska w budowlanym procesie inwestycyjnym stanowi jednocześnie przejaw ograniczenia wolności budowlanej oraz ochrony prawa do zdrowego środowiska naturalnego. Odpowiednio stanowi jednocześnie przejaw ochrony obu tych wartości.²

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

² Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2019, s. 110.

³ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt: II OSK 791/19, publ. *Legalis/el*.

Wraz z rozwojem prawa ochrony środowiska uwidaczniają się szczególne związki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z ochroną środowiska, wynikające przede wszystkim ze specyficznych powiązań pomiędzy przestrzenią a środowiskiem (przedmiotami obu tych systemów). Związki te zatem mają charakter bezpośrednich zależności, widocznych dla każdego na pierwszy rzut oka, a wynikających z faktu, że zakres pojęciowy terminów „przestrzeń” i „środowisko” jest zbieżny, a jednocześnie oba te zjawiska mają charakter dóbr reglamentowanych.⁴

Indywidualne dokumenty planistyczne, przesądzające o możliwości zrealizowania inwestycji budowlanej na konkretnej nieruchomości, to decyzje o warunkach zabudowy, przy czym w pojęciu tym mieści się decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jak i decyzja o ustaleniu warunków zabudowy w ścisłym tego słowa znaczeniu (czyli dla inwestycji prywatnych). Zgodnie bowiem z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W pierwszych artykułach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje się na poniższe kwestie:

- 1) W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: walory architektoniczne i krajobrazowe; wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2

⁴ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 362.

- pkt 2 i 3 ustawy). Obowiązek uwzględnienia m.in. ww. elementów to obowiązek ochrony i zachowania tych elementów.⁵
- 2) Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1 ust. 3 ustawy).
 - 3) Ilekroć w ustawie jest mowa o „środowisku”, należy przez to rozumieć środowisko, o którym mowa w art. 3 pkt 39 Prawa ochrony środowiska⁶, tj.: ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami (art. 2 pkt 3 ustawy).
 - 4) Ilekroć w ustawie jest mowa o „krajobrazie”, należy przez to rozumieć postrzeganą przez ludzi przestrzeń, zawierającą elementy przyrodnicze lub wytwory cywilizacji, ukształtowaną w wyniku działania czynników naturalnych lub działalności człowieka (art. 2 pkt 16e ustawy).
 - 5) Ilekroć w ustawie jest mowa o „krajobrazie priorytetowym”, należy przez to rozumieć krajobraz szczególnie cenny dla społeczeństwa ze względu na swoje wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ruralistyczne lub estetyczno-widokowe, i jako taki wymagający zachowania lub określenia zasad i warunków jego kształtowania (art. 2 pkt 16f ustawy).

⁵ Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. akt: II SA/Go 736/07, publ. *Legalis/el.*

⁶ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.) – dalej: *Prawo ochrony środowiska.*

W ramach uwag wstępnych do niniejszego rozdziału, wskazać należy, że zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Przepis ten ma charakter ogólny, a zatem trudno z niego wyczytać skonkretyzowane obowiązki. Dbałość o przyrodę w ogólnym ujęciu jest obowiązkiem każdego. Konkretyzacja obowiązku następuje m.in. w ramach procedur uzgodnieniowych, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W procedurze uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy przenikają się wartości chronione przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawę o ochronie przyrody.

Parki narodowe są podstawową formą ochrony przyrody. Utworzenie bądź poszerzenie obszaru parku narodowego jest celem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 7 ustawy o ochronie przyrody).⁷

Park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlega cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Park narodowy tworzy się w celu zachowania różnorodności biologicznej, zasobów, tworów i składników przyrody nieożywionej i walorów krajobrazowych, przywrócenia właściwego stanu zasobów i składników przyrody oraz odtworzenia zniekształconych siedlisk przyrodniczych, siedlisk roślin, siedlisk zwierząt lub siedlisk grzybów (art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody).

Do zadań parków narodowych należy w szczególności: 1) prowadzenie działań ochronnych w ekosystemach parku narodowego, zmierzających do realizacji celów wyżej wskazanych; 2) udostępnianie

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) – dalej: ustawa o gospodarce nieruchomościami.

obszaru parku narodowego na zasadach określonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych i w zarządzeniach dyrektora parku narodowego; 3) prowadzenie działań związanych z edukacją przyrodniczą (art. 8b ust. 1 ustawy o ochronie przyrody).

2. Procedura uzgadniania

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego.

Stanowisko dyrektora parku narodowego wyrażane jest w formie prawnej uzgodnienia. Oznacza to, że stanowisko dyrektora parku narodowego będzie miało dla organów planistycznych, w tym organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy charakter wiążący.

W przepisie powyższym, który jako pierwszy w ramach ustawy o ochronie przyrody wskazuje wprost na kompetencje dyrektora parku narodowego w obszarze przygotowania dokumentów istotnych z punktu widzenia budowlanych zamierzeń inwestycyjnych, mowa jest nie tylko o obszarze parku narodowego, ale także o obszarze otuliny.

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

Ustawowe umocowanie dyrektora parku narodowego do uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy służy konieczności uwzględnienia tych wszystkich prawnie określonych uwarunkowań przyrodniczych, które dają podstawę do rekonstruowania prawnych ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości ze względu na ustawowo zdefiniowane cele i środki ochrony przyrody, której to rekonstrukcji tych norm, w odniesieniu do parku narodowego i jego otuliny, dokonuje dyrektor parku narodowego, jako właściwy do realizacji ustawowych zadań z zakresu tej formy ochrony przyrody.⁸

Uzgodnienie, o którym tutaj mowa, odbywa się na podstawie przepisu art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego.⁹

Współdziałanie należy do zadań organów decydujących i pomocniczych. Organ decydujący rozstrzyga sprawę w drodze czynności prawnej, a organ pomocniczy tylko opiniuje przedstawione mu sprawy. Dlatego też przy współdziałaniu organów muszą występować przynajmniej dwa niezależne podmioty, z których jeden pełni rolę organu głównego (tj. prowadzącego postępowanie w danej sprawie – organ decydujący), natomiast drugi – organu współdziałającego (organ pomocniczy). Istotą tak opisanego współdziałania organów jest to, że działalność każdego z nich ma miejsce zawsze w ramach posiadanych kompetencji, a ich role nie mogą się zmieniać.¹⁰

Organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin. Organ obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające. Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze

⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. akt: IV SA/Wa 2079/07, publ. Legalis/el.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 256 ze zm.) – dalej: Kodeks postępowania administracyjnego.

¹⁰ D. Trzczińska, Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony, Warszawa 2018, s. 439 i przywołana tam literatura.

postanowienia, na które służy stronie zażalenie. Przekroczenie ww. terminu powoduje, że możemy mieć do czynienia z beczynnością lub przewlekłością postępowania. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy i niezajęcia stanowiska przez dyrektora parku narodowego w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia wystąpienia o uzgodnienie – uzgodnienie uważa się za dokonane (art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Konstrukcja normy prawnej wyrażonej w art. 53 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oznacza, że innym podmiotom (poza inwestorem) nie przysługuje prawo złożenia zażalenia na postanowienie w przedmiocie uzgodnienia. Brak natomiast legitymacji do zaskarżenia decyzji (postanowienia) stanowi podstawę do stwierdzenia niedopuszczalności odwołania (zażalenia) z przyczyn podmiotowych.¹¹

3. Otulina parku narodowego

Zgodnie z definicją ustawową, przez „otulinę” rozumie się strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka (art. 5 pkt 14 ustawy o ochronie przyrody).

Otulinę parku narodowego wyznacza się na obszarach graniczących z parkiem narodowym.

Sama otulina nie jest formą ochrony przyrody (w znaczeniu prawnym), ale niewątpliwie jest instytucją prawną, korzystającą – obok prawnych form ochrony przyrody – ze stosownej ochrony prawnej. Obszar otuliny parku narodowego jest uwzględniany przecież chociażby w procedurze uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 29 maja 2019 r., sygn. akt: II OSK 1244/18, publ. Legalis/el.