PIOTR KORZENIOWSKI*

**UZGADNIANIE PROJEKTU DECYZJI
O WARUNKACH ZABUDOWY
PRZEZ REGIONALNEGO DYREKTORA
OCHRONY ŚRODOWISKA Z UWZGLĘDNIENIEM
PROBLEMATYKI OBSZARU NATURA 2000**

**NEGOTIATING THE PROJECT OF THE DECISION
ON LAND DEVELOPMENT CONDITIONS BY
THE REGIONAL DIRECTOR FOR ENVIRONMENTAL
PROTECTION WITHIN THE BORDERS
OF NATURA 2000 SITE**

<http://dx.doi.org/10.12775/PPOS.2016.016>

STRESZCZENIE

Uzgadnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska ma na celu przede wszystkim

* Dr hab., prof. nadzw. UŁ, Zakład Prawa Ochrony Środowiska, Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; sędzia WSA w Warszawie.

zabezpieczenie form ochrony przyrody, w związku z planowaniem realizacji konkretnej inwestycji. Skupienie etapu uzgadniania na zasadniczych celach ochrony przyrody, którym ustawodawca nadał priorytet, zwiększa skuteczność wykonywania obowiązków ochronnych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Przedmiot zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska w uzgadnianiu projektu decyzji o warunkach zabudowy jest ukształtowany w dużej mierze funkcjami prawa ochrony środowiska.

Słowa kluczowe

Warunki zabudowy; uzgadnianie; ochrona przyrody; inwestycja.

ABSTRACT

The aim of negotiating the project of the decision on land development conditions with the Regional Director for Environmental Protection is mainly to protect the forms of nature conservation on account of planning a specific investment. Focusing on the fundamental aims of nature conservation, which are given priority by the legislator, at the stage of negotiating increases the effectiveness of performing protection-related duties by the Regional Director for Environmental Protection. The tasks of the Regional Director for Environmental Protection while negotiating the project of the decision on land development conditions are formed principally by the functions of the Environmental Law.

Keywords

Land development conditions; negotiating; nature protection; investment.

1. WPROWADZENIE

Wymagania ochrony przyrody w procesie inwestycyjno-budowlanym nie występują w formie sumarycznego połączenia pewnej grupy przepisów, ale obejmują instrumenty prawne

o charakterze międzygałęziowym. Zalicza się do nich w szczególności decyzję o warunkach zabudowy.

Regulacje prawne związane z przygotowaniem procesu inwestycyjno-budowlanego pokrywa jednocześnie siatka krzyżujących się ze sobą instytucji prawnych, które gromadzą się wokół centralnych zagadnień związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Jedną z takich instytucji jest uzgadnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy.

W procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego powinniśmy zatem mówić nie o pojedynczych zadaniach, lecz o systemie zadań organów ochrony środowiska. Najważniejszą właściwością takiego systemu jest obecność w nim zadań integrujących. Ważną cechą tych zadań jest odpowiednia konstrukcja struktury celów związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, uwzględniających wymagania ochrony prawnej przyrody. Z funkcją zadań wiąże się także potrzeba hierarchizacji wartości, które należy uwzględnić w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ważne znaczenie ma rozkładanie ich w czasie realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego oraz koncentrowanie środków na realizację wartości uznanych za najważniejsze i najpilniejsze, z punktu widzenia celów ochrony przyrody, na danym etapie realizacji inwestycji.

Uzgadnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie form ochrony przyrody, w związku z planowaniem realizacji konkretnej inwestycji. Skupienie etapu uzgadniania na zasadniczych celach ochrony przyrody, którym ustawodawca nadał priorytet, zwiększa skuteczność wykonywania obowiązków ochronnych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska. W literaturze przyjmuje się, że obowiązek, zakaz i dozwoleństwo mogą być relatywizowane do pewnego zbioru nakazów, np. chroniących przyrodę jako całość lub poszczególne jej elementy. Pojęcia deontyczne mogą mieć zastosowanie w przypadkach, w których obowiązek, zakaz i dozwoleństwo nie zależą od obowiązywania określonych norm¹.

¹ Z. Ziembą, *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983, s. 115.

2. CHARAKTER PRAWNY I FUNKCJA UZGODNIENIA REGIONALNEGO DYREKTORA OCHRONY ŚRODOWISKA

Przedmiot zadań regionalnego dyrektora ochrony środowiska w uzgadnianiu projektu decyzji o warunkach zabudowy jest ukształtowany w dużej mierze funkcjami prawa ochrony środowiska. Na gruncie teorii prawa Z. Ziemiński uważa, że zadaniem jest to, co mamy czynić w dążeniu do określonego celu. Tak rozumiane zadanie może polegać na tym, że nakazuje się komuś zrealizowanie swym działaniem pewnego celu instrumentalnego w stosunku do określonego celu zasadniczego².

Jeżeli istnieje obowiązek prawny uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymagań ochrony środowiska, w tym również ochrony przyrody, i jeżeli prawo ma tworzyć po temu warunki, to zadania regionalnego dyrektora ochrony środowiska powinniśmy traktować jako element składowy zapewnienia realizacji funkcji prawa ochrony środowiska. Obowiązek prawny może zatem sprowadzać się do tego, że przepis prawa ustanawia, np. dla regionalnego dyrektora ochrony środowiska, nakaz lub zakaz określonego zachowania się (działania lub zaniechania). Niezastosowanie się do nakazu lub zakazu, którego przedmiotem jest ochrona przyrody, wytwarza stan niewypełnienia obowiązku uregulowanego przez prawo. J. Borkowski, badając cele i funkcje poszczególnych form współdziałania, podnosi, że „do wspólnego mianownika dają się sprowadzić trzy formy współdziałania, a mianowicie: »w porozumieniu«, »po uzgodnieniu« i »za zgodą«. Wspólną ich cechą będzie to, że aby decyzja mogła być wydana, musi być zbieżność woli organów współdziałającego i wydającego decyzję. Choć przepis zawsze głosi, że organ X wydaje decyzję w porozumieniu (w uzgodnieniu, za zgodą) z organem Y, jednak nie stwarza to jakiegoś priorytetu dla stanowiska organu wydającego decyzje. Poglądy obu organów mają jednakową wagę choćby z tego względu, że są to zwykle organy równorzędne w hierar-

² Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12, s. 18–19.

chii i organy fachowe”³. W opisanej stanie faktycznym zarówno organ wydający decyzję, jak i organ współdziałający zajmują się tą częścią sprawy, której przedmiot odpowiada ich kwalifikacjom fachowym. Oba organy mają możliwość zajęcia się zarówno stroną prawną, jak i faktyczną danej sprawy i przedstawienie własnych koncepcji⁴.

Zakres merytoryczny procesu uzgadniania przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest związany przede wszystkim z zapewnieniem realizacji celów ochrony przyrody. Zdaniem M. Cieślaka „jeśli przez proces rozumiemy jakiś typowy przebieg, a więc powiązany przyczynowo zespół zdarzeń podporządkowany rzeczywistemu czy zamierzonemu tylko rezultatowi, który ujmujemy jako cel tego przebiegu, to procesem prawnym nazywać będziemy przewidziany przez prawo zespół działań zmierzający do osiągnięcia określonego skutku prawnego”⁵.

W literaturze zwraca się uwagę, że w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)⁶ zamiast jednoznacznego ustalenia merytorycznych celów planowania i zagospodarowania przestrzennego mamy wycinkowy (przypadkowy) katalog dziedzin, które powinny być brane pod uwagę w procesach kształtowania zagospodarowania przestrzennego. Z listy tej nie wiadomo, co i w jakim kształcie ma z procesów planowania przestrzennego i realizacji planów wynikać. J. Jędraszko podnosi, że większość dziedzin, które wymienia art. 1 ust. 2 u.p.z.p. jest tak ogólna, że ma charakter merytorycznie nieokreślony, a prawnie pusty. Tego typu ogólniki, jeżeli nie stanowią preambuły, niewiele wniosły do treści ustawy, jako że nie mają żadnych konkretnych konsekwencji praktycznych. Równie dobrze można by napisać w usta-

³ J. Borkowski, *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 31, Łódź 1963, s. 78.

⁴ Ibidem.

⁵ M. Cieślak, *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, w: *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, M. Cieślak (red.), Warszawa 1959, s. 43.

⁶ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 778.

wie, że w planowaniu należy kierować się wykorzystaniem odpowiedniej interdyscyplinarnej wiedzy czy zasadami logiki⁷.

Skoro możemy wskazać funkcje prawa ochrony środowiska, to na pewno powinniśmy zidentyfikować zadania organów, które funkcje te realizują.

Hermetyczne traktowanie funkcji tego prawa bez dostrzegania tego wpływu nie jest możliwe. Należy pamiętać także, że prawo ochrony środowiska od samego początku powstawało w dużej mierze jako prewencyjny cel, działanie prawodawcy regulującego w pierwszej kolejności formy gospodarczego korzystania z zasobów środowiska. Koncepcję współczesnego prawa ochrony środowiska z uwzględnieniem jego dynamicznych zmian analizuje B. Rakoczy⁸.

Badając funkcję norm prawnych dotyczących ochrony przyrody w procesie uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy, należy także odwoływać się dorobku wielu „dyscyplin uzupełniających” z zakresu prawa oraz dziedzin, które nie mają bezpośredniego związku z prawem, takich, jak np. biologia, geografia i ekonomia. Przestrzeganie wymagań ochrony przyrody w postępowaniu uzgodnieniowym prowadzonym przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska będzie miało tym mocniejsze podstawy, im większe znaczenie będzie w nim odgrywała wiedza specjalistyczna tego organu.

Funkcje instytucji oraz instrumentów prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ochrony przyrody kształtują zatem bezpośrednio treść zdań regionalnego dyrektora ochrony środowiska w procesie uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy.

Działania podejmowane przez ten organ mają w dużej mierze charakter zadań administracyjnych. Wykazują one ponadto wyraźną specyfikę wynikającą z funkcji uzgodnienia⁹.

⁷ A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005, s. 201–202.

⁸ B. Rakoczy, *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2, s. 57 i n.

⁹ Por. J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, J. Starościk (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 39.

W procesie uzgodnienia dokonywanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska prawo uzależnia powstanie określonych skutków prawnych od podjęcia lub braku podjęcia odpowiednich czynności przez ten organ.

Według art. 60 ust. 1 oraz z art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p. decyzję o warunkach zabudowy na terenie obszarów chronionych, w myśl ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (u.o.p.)¹⁰, innych niż parki narodowe oraz ich otuliny, wydaje się po uzgodnieniu warunków zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Zdaniem NSA „użyty w art. 53 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) zwrot »po uzgodnieniu« rozumieć trzeba w ten sposób, że organ prowadzący postępowanie główne przygotowuje projekt rozstrzygnięcia, na którego podjęcie musi uzyskać przyzwolenie organu współdziałającego. Owo przyzwolenie lub jego brak winny opierać się na tych elementach przyszłego rozstrzygnięcia, które mieszczą się w zakresie właściwości współdziałającego organu. Brak zgody na pozytywne dla strony załatwienie sprawy musi oznaczać konieczność wydania decyzji negatywnej, chyba że w toku współdziałania między organami uda się wypracować taki wariant pozytywnego rozstrzygnięcia, który uzyska akceptację organu współdziałającego”¹¹.

Jeżeli projekt decyzji zawiera wszystkie elementy, jakie wymagają przepisy u.p.z.p. i zostaje przedstawiony organowi uzgadniającemu w stanie kompletnym, czyli wraz z odpowiednimi załącznikami, to obowiązkiem regionalnego dyrektora ochrony środowiska jest zajęcie stanowiska w oparciu o przedstawiany do uzgodnienia projekt decyzji. Uzgodnienie musi dotyczyć projektu rozstrzygnięcia w sprawie warunków zabudowy. W ramach procesu uzgadniania mamy do czynienia z wyodrębnionym zespołem czynności podejmowanych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które podporządkowane są realizacji celów ustawowych ochrony przyrody. Organ uzgad-

¹⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 2134 ze zm.

¹¹ Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 638/2006, CBOSA.

niający realizuje w ten sposób normę celowościową. Przez normę celowościową rozumie się dyrektywę zalecającą określone postępowanie jako środek do określonego celu. Normy te mogą mieć postać zupełną, w której cel jest wyraźnie określony, lub też niezupełną, skrótową, kiedy cel bywa pominięty jako rozumiany sam przez się (art. 53 ust. 4 pkt 8 u.p.z.p.)¹².

Regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ocenia sposobu prowadzenia postępowania głównego, odnosi się tylko do projektu decyzji o warunkach zabudowy określając czy jest on sprzeczny z przepisami prawa ochrony przyrody. Projekt decyzji o warunkach zabudowy dotyczy konkretnego zamierzenia inwestycyjnego i w ramach uzgadniania decyzji do regionalnego dyrektora ochrony środowiska należy kontrola czy zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z celami ochrony przyrody. Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy nie może odbywać się w oderwaniu od charakterystyki zamierzenia inwestycyjnego ani w oderwaniu od projektu decyzji. Regionalny dyrektor nie jest zatem upoważniony do żądania zmiany przedłożonego mu do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy oraz załączonych do niej dokumentów¹³.

Ogólna podstawa prawna współdziałania organów administracji w tego rodzaju sprawach znajduje się w art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (k.p.a.)¹⁴. Zgodnie z art. 106 § 1 k.p.a., jeżeli przepis prawa uzależnia wydanie decyzji od zajęcia stanowiska przez inny organ (wyrażenia opinii lub zgody albo wyrażenia stanowiska w innej formie), decyzję wydaje się po zajęciu stanowiska przez ten organ. Organ załatwiający sprawę, zwracając się do innego organu o zajęcie stanowiska, zawiadamia o tym stronę (art. 106 § 2). 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 (art. 106 § 3). Or-

¹² M. Cieślak, *Normy celowościowe ...*, s. 47.

¹³ Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 125/11, LEX nr 1410743.

¹⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 23.

gan obowiązany do zajęcia stanowiska może w razie potrzeby przeprowadzić postępowanie wyjaśniające (art. 106 § 4). Zajęcie stanowiska przez ten organ następuje w drodze postanowienia, na które służy stronie zażalenie (art. 106 § 5). W przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym, w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38 k.p.a. Ze współdziałaniem mamy zatem do czynienia wtedy, gdy w określonym rodzaju spraw „ma miejsce przecinanie się zakresów działania dwóch lub kilku podmiotów (pionów organizacyjnych)”¹⁵.

Na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 8, w związku z art. 60 ust. 1 u.p.z.p., regionalny dyrektor ochrony środowiska zobligowany jest do rozważenia, czy w oparciu o obowiązujące przepisy z zakresu ochrony przyrody możliwe jest uzgodnienie przedłożonego projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. W myśl art. 64 ust. 1 u.p.z.p., przepisy art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3–5a, art. 54, art. 55 i art. 56 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy.

Milczenie regionalnego dyrektora ochrony środowiska powoduje, że projekt decyzji o warunkach zabudowy, będący przedmiotem postępowania, może zostać uzgodniony albo po zajęciu stanowiska przez organ współdziałający, albo po upływie wyznaczonego w ustawie terminu do dokonania uzgodnienia. W pierwszym wypadku regionalny dyrektor ochrony środowiska zajmuje stanowisko w formie postanowienia, realizując przyznaną mu prawem materialnym kompetencję do współdziałania. W drugim postępowanie nie kończy się wydaniem postanowienia wyraźnego czy dorozumianego, a skutek prawny w postaci przyjęcia określonego stanowiska powstaje bezpośrednio z mocy prawa. Z treści art. 53 ust. 5c u.p.z.p. wyraźnie bowiem wynika, że jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska nie zajmie stanowiska w sprawie w terminie 21 dni, uzgodnienie uważa się za dokonane. Przyjęte rozwiązania prawne nie dają podstaw do kwalifikowania terminu ustawowego wprowadzonego w art. 53 ust. 5c u.p.z.p. jako terminu instrukcyjnego. Regulując w taki właśnie sposób uzgodnienia, ustawodawca

¹⁵ S. Biernat, *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979, s. 38.

godzi się z ryzykiem utraty przez organ kompetencji do odmowy uzgodnienia przedłożonego projektu decyzji o warunkach zabudowy¹⁶.

Wraz z upływem terminu na dokonanie uzgodnienia w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy regionalny dyrektor traci zatem kompetencję do zajęcia stanowiska. Stan prawny powstały w wyniku przyjęcia fikcji prawnej jest tożsamy z sytuacją, w której regionalny dyrektor ochrony środowiska zajmuje stanowisko. W konsekwencji brak stanowiska regionalnego dyrektora ochrony środowiska nie stanowi przeszkody do wydania decyzji o warunkach zabudowy. W orzecznictwie zwraca się także uwagę na charakter i zakres przedmiotowy prowadzonego postępowania uzgodnieniowego obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody¹⁷.

Przedmiotem uzgodnienia jest projekt decyzji o warunkach zabudowy, a nie wniosek inwestora wszczynający postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym organ dokonujący uzgodnienia nie jest zobligowany do abstrakcyjnego badania, czy zamierzona inwestycja może być zrealizowana na określonej działce z punktu widzenia przepisów szczególnych, ale powinien się przede wszystkim skoncentrować na ustaleniu, czy sporządzony projekt decyzji o warunkach zabudowy uwzględnia ograniczenia wynikające z tych przepisów ochrony przyrody. W ocenie NSA podstawowym zagadnieniem jest prawidłowe, zgodne z przepisami sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym, jeżeli projekt decyzji o warunkach zabudowy nie będzie spełniał wymaganych warunków, to wówczas jego uzgodnienie nie będzie możliwe, ale to nie oznacza, że takie uzgodnienie nie będzie możliwe w sytuacji, gdy projekt decyzji będzie sporządzony poprawnie.

¹⁶ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 907/13, LEX nr 1377807.

¹⁷ Wyrok NSA z dnia 25 września 2012 r., sygn. akt II OSK 878/11, LEX nr 1252223.

Oznacza to, że dla wyniku rozstrzygnięcia, jakie może zapaść w postępowaniu uzgodnieniowym dotyczącym decyzji o warunkach zabudowy, bardzo duże znaczenie ma poprawność sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy. Możliwa jest bowiem sytuacja, że brak uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy będzie następstwem braków lub nieprawidłowości projektu decyzji o warunkach zabudowy, a nie wynika z rodzaju i charakteru planowanej inwestycji. Należy podkreślić, że uzgadnianie projektu decyzji o warunkach zabudowy jest jedynym etapem, w którym uczestniczy wyspecjalizowany organ ochrony przyrody, którego zadaniem jest dokonanie weryfikacji zgodności tego projektu z przepisami z zakresu ochrony przyrody, a w szczególności celami ustawowymi tej ochrony.

Zdaniem Z. Głowacińskiego ochrona przyrody jest: a) ideą i b) działalnością ludzką opartą na interdyscyplinarnej wiedzy, głównie ekologii, mającą charakter tak poznawczy, jak i – przede wszystkim – praktyczny, stawiający sobie za cel ochronę wartości przyrodniczych zagrożonych w wyniku antropopresji, czyli pośredniej i bezpośredniej ingerencji człowieka¹⁸. Ochrona przyrody, w rozumieniu u.o.p., 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 tryb 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 (art. 2 ust. 1 u.o.p.).

W powszechnym rozumieniu ochrona przyrody oznacza zachowanie, właściwe wykorzystanie oraz odnawianie składników i zasobów przyrody, w szczególności roślin i zwierząt, jak również ekosystemów i kompleksów przyrodniczych. Cele ochrony przyrody ustawodawca określił w art. 2 u.o.p. Zalicza się do nich: 1) utrzymanie procesów ekologicznych i stabilno-

¹⁸ Z. Głowaciński, *Ochrona przyrody – czym jest, jej cele i formy*, w: *Integralna ochrona przyrody*, M. Grzegorzczak (red.), Kraków 2007, s. 16.

ści 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. Cele i zadania współczesnej ochrony przyrody sprowadzają się przede wszystkim do zachowania różnorodności form życia, w tym gatunków i niektórych ekosystemów, jako wartości biologicznych niepowtarzalnych i w świetle dzisiejszej wiedzy – nieodtwarzalnych¹⁹.

Postępowanie uzgodnieniowe jest niezależne od postępowania głównego. Regionalny dyrektor ochrony środowiska prowadzący to postępowanie ma obowiązek zapewnienia czynnego w nim udziału stronom tego postępowania. Organ ten nie sprawuje nadzoru nad organem prowadzącym postępowanie uzgodnieniowe i nie może kontrolować czy weryfikować prawidłowość prowadzenia tego postępowania. Organ w postępowaniu głównym nie ma możliwości zmiany ostatecznego rozstrzygnięcia, które zapadnie w postępowaniu uzgodnieniowym. Obowiązek leżący po stronie organu, który prowadzi postępowanie główne, sprowadza się do zawiadomienia strony o tym, że zwrócił się do regionalnego dyrektora ochrony środowiska o zajęcie stanowiska. Jeżeli strona postępowania głównego zostanie pozbawiona możliwości czynnego udziału w postępowaniu uzgodnieniowym, może wystąpić z wnioskiem o wznowienie postępowania uzgodnieniowego. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, jako organ uzgadniający, nie może też bezpośrednio ingerować w treść uzgadnianej decyzji, natomiast może potwierdzić jej zgodność z przepisami z zakresu ochrony przyrody lub odmówić takiego potwierdzenia. Zdaniem NSA, aby organ ochrony środowiska mógł podjąć pozytywne rozstrzygnięcie, czyli uzgodnić

przedstawiony projekt decyzji o warunkach zabudowy, decyzja ta musi zawierać konkretne rozwiązania zgodne ze stosownymi przepisami o ochronie przyrody. Projekt rozstrzygnięcia podlegający uzgodnieniu należy rozumieć jako projekt decyzji o warunkach zabudowy sporządzony według przepisów u.p.z.p. Zauważyć należy, że uzgodnienie polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego rozstrzygnięcia, co następuje w trakcie postępowania dotyczącego wydania decyzji o warunkach zabudowy. Organ nie posiadając wpływu na treść projektu decyzji o warunkach zabudowy, zobligowany jest do oceny warunków zabudowy w nim wskazanych, zgodnie ze swoimi kompetencjami.

3. ZLOKALIZOWANIE INWESTYCJI W GRANICACH OBSZARU NATURA 2000

Zamiar realizacji inwestycji w graniach obszaru Natura 2000 powoduje, że planowane przedsięwzięcie powinno podlegać ocenie oddziaływania na obszar Natura 2000 w ramach odrębnego postępowania prowadzonego na zasadach określonych w ustawie 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 (u.u.i.ś.)²⁰. Postępowanie w tym zakresie powinno być zainicjowane przez organ wydający decyzję o warunkach zabudowy. Wskazać należy, że zgodność przedsięwzięcia z przepisami odnoszącymi się do jednej formy ochrony przyrody, nie musi oznaczać, że będzie ono zgodne z wymaganiami, które odnoszą się do innego obszaru chronionego. Oznacza to, że organ przygotowujący projekt decyzji o warunkach zabudowy powinien przeanalizować zgodność planowanej inwestycji z przepisami obowiązującymi w zakresie każdego obszaru z osobna. Jest to uwarunkowane m.in. odmiennymi celami ochrony obowiązują-

²⁰ Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 353 ze zm.

cymi na danych terenach. Może wystąpić np. sytuacja, że dana inwestycja będzie realizowana na obszarze Natura 2000 oraz na terenie obszaru chronionego krajobrazu.

W sprawie obszaru Natura 2000 będzie miał zastosowanie art. 33 ust. 1 u.o.p. Według tego przepisu zabrania się, z zastrzeżeniem art. 34, podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami. Przez znaczące negatywne oddziaływanie na obszar Natura 2000 rozumie się oddziaływanie na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym – w szczególności – działania mogące: a) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000 lub b) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub c) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami (art. 3 ust. 1 pkt 17 u.u.i.ś.).

Regionalny dyrektor w postępowaniu uzgodnieniowym powinien rozstrzygnąć, czy planowane przedsięwzięcie zgodnie z projektem decyzji o warunkach zabudowy może znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000. Zdaniem M. Kropiewnickiej „realizacja zasady przezorności wydaje się o tyle trudnym zadaniem, iż organ administracji, kierując się zasadą prawdy obiektywnej musi rozważyć przed wydaniem decyzji wpływ przedsięwzięcia na środowisko. Od poczynionych przez niego ustaleń zależy rozstrzygnięcie sprawy. Zasad przezorności wymuszać będzie na organie administracyjnym ustalenie kryteriów decydujących o mocy konkretnego dowodu lub jego wiarygodności”²¹.

²¹ M. Kropiewnicka, *Realizacja zasady przezorności na obszarach Natura 2000*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M. A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013, s. 60.

Organ uzgadniający bada zatem lokalizację inwestycji z punktu widzenia, czy może stanowić ona potencjalne zagrożenie dla właściwego stanu ochrony obszaru Natura 2000, biorąc pod uwagę cele jego ochrony.

Jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska stwierdzi, że w przypadku realizacji planowanej inwestycji istnieje uzasadnione ryzyko wystąpienia znacząco negatywnego oddziaływania na dany przedmiot ochrony obszaru Natura 2000, a tym samym naruszenia art. 33 ust. 1 u.o.p., kierując się zasadą przezorności może wydać postanowienie, w którym odmówi uzgodnienia w zakresie obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, innych niż wymienione w art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p. (tj. obszary położone w granicach parku narodowego i jego otuliny), projektu decyzji o warunkach zabudowy dla danej inwestycji.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (u.p.o.ś.)²² „kto podejmuje działalność, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest obowiązany, kierując się przezornością, podjąć wszelkie możliwe środki zapobiegawcze”. Według zasady przezorności dopuszczalne jest ograniczenie bądź zakaz prowadzenia działalności mogącej spowodować negatywne oddziaływanie na środowisko także w sytuacji, gdy ta możliwość nie została jeszcze w pełni, naukowymi metodami, dowiedziona i wykazana. Analizując treść zasady przezorności w postępowaniu uzgodnieniowym, należy zwrócić uwagę, że podejmowanie każdej działalności, której skutki mogą dotyczyć przyrody lub szerzej – środowiska, związane jest pewnym ryzykiem spowodowania negatywnego oddziaływania. Treść zasady przezorności określają zasadniczo dwa pojęcia: ryzyko i niepewność wystąpienia negatywnego oddziaływania, które nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. Powszechność występowania ryzyka w działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, spowodowała konieczność wprowadzenia do prawa ochrony środowiska zasady przezorności. W literaturze można spotkać różne definicje

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

pojęcia „ryzyko” oraz odmienne jego klasyfikacje. Wymienia się ryzyko: gospodarcze, techniczne, osobowe, socjalne, ogólnoludzkie, społeczne, indywidualne²³. Pojęcie „niepewność” jest używane najczęściej dla określenia warunków, w których dla przewidywania określonych wyników nie daje się zastosować rozumowania probabilistycznego, gdy zaś taka możliwość istnieje, używa się pojęcia „ryzyko”²⁴. Działalność inwestycyjno-budowlana, realizowana zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju w powiązaniu ze zwiększaniem efektywności w gospodarowaniu zasobami środowiska, nie jest możliwa z całkowitym wykluczeniem negatywnego oddziaływania na środowisko, które nie jest jeszcze w pełni rozpoznane. Uzasadnione ryzyko przy podejmowaniu działalności, której negatywne oddziaływanie na środowisko nie jest jeszcze w pełni rozpoznane, jest przesłanką stosowania zasady przezorności w warunkach zrównoważonego rozwoju, wypełniającej funkcję prewencyjną prawa ochrony środowiska.

Przesłanką odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska może być stwierdzenie, że realizacja inwestycji na podstawie przedłożonego do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla danego przedsięwzięcia może znacząco negatywnie oddziaływać na dany obszar Natura 2000, co może oznaczać, że projekt narusza art. 33 ust. 1 i 3 u.o.p. Regionalny dyrektor ochrony środowiska, wykonując zadanie nałożone na niego w art. 53 ust. 4 pkt 7 u.p.z.p., nie może dokonać uzgodnienia przedsięwzięcia, które naruszałoby art. 33 lub inny przepis u.o.p.

Zasadę przezorności odzwierciedla także treść art. 96 ust. 1 u.u.i.ś. Zgodnie z tym przepisem organ właściwy do wydania decyzji, np. wójt, wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia innego niż przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, które nie jest bezpośrednio związane z ochroną obszaru Natura 2000 lub nie wynika z tej ochrony,

²³ Zob. szerzej W. Sanetra, *Ryzyko osobowe zakładu pracy*, Warszawa 1971, s. 23–24.

²⁴ O. Lange, *Optymalne decyzje*, Warszawa 1964, s. 197.

jest obowiązany do rozważenia, przed wydaniem tej decyzji, czy przedsięwzięcie może potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000. Przepis ten jasno określa kompetencje wójta w tym zakresie jako organu ochrony środowiska. Jest on organem prowadzącym postępowanie główne, który zobligowany jest do rozważenia możliwości takiego oddziaływania na obszary Natura 2000.

Organ ten może jednak stwierdzić, że planowane przedsięwzięcie nie spowoduje ryzyka znaczącego, negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 w rozumieniu art. 33 ust. 1 u.o.p. Stanowiska tego nie musi podzielić regionalny dyrektor ochrony środowiska uznając, że takie oddziaływanie może mieć miejsce.

W ocenie A. Habudy „postanowienie to ma charakter wiążący, to znaczy imperatywnie warunkuje istotę rozstrzygnięcia wydawanego na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o ocenach oddziaływania na środowisko (czyli decyzji wymaganej przed rozpoczęciem realizacji przedsięwzięcia)”²⁵. Stwierdzenie takie nie daje jednak podstaw do przeprowadzenia oceny oddziaływania inwestycji na dany obszar Natura 2000. W takiej sytuacji wykluczona jest możliwość stwierdzenia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska obowiązku przeprowadzenia oceny, z której wynikałoby, czy planowane przedsięwzięcie będzie znacząco negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000, czy też takiego oddziaływania nie będzie. Oznacza to, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nie może nakazać organowi prowadzącemu postępowanie główne przeprowadzenia takiej oceny. Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest bowiem związany przepisami prawa i nie może uzgodnić przedsięwzięcia, które naruszałoby art. 33 lub inny u.o.p. Organ ten może odmówić uzgodnienia, jeżeli stwierdzi, że istnieją racjonalne przesłanki do uznania, że przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na cele obszaru Natura 2000 i nie można z całą pewnością wykluczyć, że realizacja tego przedsięwzięcia nie będzie oddziaływała na obszar Natura 2000, mimo stwierdzenia przez organ pro-

²⁵ A. Habuda, *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013, s. 180.

wadzący postępowanie główne na podstawie art. 96 u.u.i.ś., że realizacja tego przedsięwzięcia nie spowoduje ryzyka negatywnego oddziaływania na dany obszar Natura 2000. Stwierdzenie oddziaływania uzasadniałoby zatem nałożenie obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000. Organ główny, naruszając art. 33 ust. 3 u.o.p., zamyka jednocześnie możliwość przeprowadzenia takiej oceny w odniesieniu do danego przedsięwzięcia.

4. ZAKOŃCZENIE

Rozważania przedstawione w tym opracowaniu rozpoczęliśmy od przedstawienia znaczenia procesu uzgadniania projektu decyzji o warunkach zabudowy dla realizacji wymagań ochrony środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez model prawny instytucji uzgodnienia dokonywanego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, a zakończyliśmy na przesłankach odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji realizowanej w obszarze na Natura 2000. Biorąc pod uwagę istotę zagadnień tworzących analizowaną instytucję prawną, być może należałoby rozpocząć od konstrukcji uzgodnienia, a zakończyć na całościowym przedstawieniu modelu analizowanej instytucji prawnej. Zamiarem naszym było jednak pokazanie tych wszystkich zagadnień od strony sposobu realizacji uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

W artykule, z oczywistych względów, skupiliśmy także uwagę na zasadniczych problemach stosowania prawa ochrony przyrody, w którym osadzony jest główny trzon badanej instytucji prawnej. Staraliśmy się następnie określić metodę badania instytucji prawnej uzgodnienia w ramach zasady przezorności, aby zwrócić też uwagę na cele i warunki uzgodnienia dla inwestycji położonej w granicach obszaru Natura 2000.

BIBLIOGRAFIA

- Biernat S., *Działania wspólne w administracji publicznej*, Wrocław 1979.
- Borkowski J., *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, J. Starościak (red.), Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Borkowski J., *Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych*, ZNUŁ, Nauki Humanistyczne, seria I, z. 31, Łódź 1963.
- Cieślak M., *Normy celowościowe i ich rola w procesie prawnym*, w: *Zagadnienia prawa karnego i teorii prawa. Księga pamiątkowa ku czci profesora Władysława Woltera*, M. Cieślak (red.), Warszawa 1959.
- Głowaciński Z., *Ochrona przyrody – czym jest, jej cele i formy*, w: *Integralna ochrona przyrody*, M. Grzegorzczak (red.), Kraków 2007.
- Habuda A., *Obszary Natura 2000 w prawie polskim*, Warszawa 2013.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.
- Kropiewnicka M., *Realizacja zasady przezorności na obszarach Natura 2000*, w: *Problemy wdrażania systemu Natura 2000 w Polsce*, A. Kaźmierska-Patrzyzna, M.A. Król (red.), Szczecin–Łódź–Poznań 2013.
- Lange O., *Optymalne decyzje*, Warszawa 1964.
- Rakoczy B., *Koncepcja współczesnego prawa ochrony środowiska a jego dynamiczny rozwój*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2012, nr 2.
- Sanetra W., *Ryzyko osobowe zakładu pracy*, Warszawa 1971.
- Ziomba Z., *Analityczna teoria obowiązku. Studium z logiki deontycznej*, Warszawa 1983.
- Ziemiński Z., *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 12.

Kontakt e-mail:

Pkorzeniowski@wpia.uni.lodz.pl