

OLGA SACHANBIŃSKA-DOBRYŃSKA

Uniwersytet Opolski

## MIĘDZY OCHRONĄ ŚRODOWISKA A OCHRONĄ WŁASNOŚCI W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

### 1. WSTĘP

Celem opracowania jest wskazanie instrumentów pozwalających na egzekwowanie od organów gminy obiektywnie uzasadnionej, a przez to skutecznej i jednocześnie społecznie akceptowalnej ochrony środowiska w obszarze gospodarowania przestrzenią. Założeniem wyjściowym jest bowiem przekonanie, że własność prywatna nie stoi w sprzeczności z przyjaznym środowisku gospodarowaniem przestrzenią, przy założeniu, że ingerencja opiera się na merytorycznych podstawach, a także rzeczywiście, a nie tylko pozornie, służy obranemu celowi i nie dochodzi do nadużyć. Zadaniem prawodawcy lokalnego, jak również podmiotów kontrolujących jego działanie jest czuwanie nad zachowaniem adekwatnych proporcji między uwzględnieniem wymogów ochrony środowiska oraz słuszych interesów właścicieli nieruchomości. Z uwagi na ograniczone ramy niniejszego opracowania pole badań, prowadzonych przy wykorzystaniu metody analizy dogmatycznoprawnej, zawężono do następujących problemów: metody weryfikacji proporcjonalności ingerencji gminy w prawo własności, relacji między zasadą *in dubio pro libertate* oraz *in dubio pro natura* w kontekście gospodarowania

przestrzenią na poziomie gminy, braków w regulacji prawnej dotyczącej opracowania ekofizjograficznego oraz uchwał ustanawiających formy ochrony przyrody. Poprzedzono to ogólnymi rozważaniami dotyczącymi wpływu zmiany klimatu na prawne aspekty ochrony środowiska i ochrony własności w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W końcowej części podsumowano postulaty *de lege ferenda*. Generalna teza postawiona w niniejszym opracowaniu sprowadza się do stwierdzenia, że zadaniem prawodawcy oraz organów stosujących prawo jest wprowadzenie rozwiązań, dzięki którym zarówno rodzaj, jak i skala ograniczeń prawa własności na poziomie lokalnym, motywowanych ochroną środowiska, będą każdorazowo w sposób merytoryczny uzasadnione, dzięki czemu konieczność ich wprowadzenia będzie weryfikowalna na podstawie obiektywnych kryteriów w procesie kontroli administracji publicznej.

## 2. ZMIANA KLIMATU JAKO CZYNNIK WARUNKUJĄCY TRANSFORMACJĘ KLIMATYCZNĄ I EKOLOGICZNĄ

Gwałtownie postępująca zmiana klimatu, zwana również kryzysem klimatycznym, niesie ze sobą negatywne konsekwencje dla środowiska, gospodarki i społeczeństwa. Do procesów z nią powiązanych zalicza się między innymi wzrost temperatury powietrza, mórz i oceanów, susze i pożary roślinności, powodzie, problem z dostępnością wody słodkiej, zwiększony poziom mórz, spadek bioróżnorodności, erozję i zasolenie gleby, nieodwracalne zmiany w ekosystemach. Te niekorzystne zjawiska niosą ze sobą problemy społeczne i gospodarcze, wśród których można wymienić: wzrost ryzyka chorób i umieralności związanych z wysokimi temperaturami latem, zwiększone ryzyko wypadków i strat materialnych spowodowanych ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi, brak odporności budynków i ich konstrukcji na klęski żywiołowe, ograniczenie dostępności wody chłodzącej dla elektrowni ciepłych, przy wzroście zapotrzebowania na energię elektryczną w okresie letnim, straty w produkcji rolnej, zakłócenia dobrostanu lasów (pożary, podatność drzew na choroby), jak również wzrost kosztów utrzymania działalności

gospodarczej<sup>1</sup>. Rozwiązania służące adaptacji do zmiany klimatu, które są obecnie wykonalne i skuteczne, staną się trudniejsze do zrealizowania i mniej skuteczne wraz ze wzrostem globalnego ocieplenia. Można tego uniknąć poprzez elastyczne, wielosektorowe, integracyjne, długoterminowe planowanie i wdrażanie działań adaptacyjnych, przynoszących dodatkowe korzyści wielu sektorom<sup>2</sup>. W celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym podejmowane są zatem intensywne działania strategiczne na arenie międzynarodowej. Wśród nich można wymienić rozwiązania przyjęte przez Organizację Narodów Zjednoczonych, takie jak porozumienie paryskie z 2016 r.<sup>3</sup> i Agenda 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju<sup>4</sup>, a także strategiczne dokumenty unijne, takie jak: „Europejski Zielony Ład”<sup>5</sup>, „Strategia w zakresie przystosowania się do zmian klimatu – Budując Europę odporną na zmianę klimatu”<sup>6</sup> oraz „Unijną strategię na rzecz bioróżnorodności – Przywracanie przyrody

---

<sup>1</sup> Komisja Europejska, Skutki zmiany klimatu, [https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change\\_pl](https://climate.ec.europa.eu/climate-change/consequences-climate-change_pl) [dostęp 21 lutego 2024 r.].

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2023 – Synthesis Report, Summary for Policymakers, Headline Statements, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

<sup>3</sup> Porozumienie paryskie do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 36); jest to akt prawnie wiążący, podpisały go m.in. wszystkie kraje Unii Europejskiej, wszedł w życie 4 listopada 2016 r.

<sup>4</sup> Organizacja Narodów Zjednoczonych, Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 – rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r., <https://www.un.org.pl/agenda-2030-rezolucja> [dostęp lutego 2024 r.].

<sup>5</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Zielony Ład z 11 grudnia 2019 r., COM(2019) 640 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN> [dostęp 21 lutego r.].

<sup>6</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Budując Europę odporną na zmianę klimatu – nowa Strategia w zakresie przystosowania do zmiany klimatu z 24 lutego 2021 r., COM(2021) 82 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0082&from=EN> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

do naszego życia”<sup>7</sup>. Ponadto, na szczeblu unijnym wyznaczono dwa podstawowe cele strategiczne służące transformacji klimatycznej i ekologicznej, realizowane obecnie w ramach tzw. pakietu „Gotowi na 55”, którymi są: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 55% w porównaniu z poziomem z 1990 r. oraz osiągnięcie do 2050 r. neutralności klimatycznej. Te ogólne cele podzielone są na bardziej szczegółowe obszary, w ramach których zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym podejmowane są działania mające służyć wprowadzeniu odpowiednich aktów prawnych umożliwiających ich realizację<sup>8</sup>.

### 3. OCHRONA ŚRODOWISKA JAKO JEDNA Z DYREKTYW PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Skuteczna ochrona środowiska (jako pojęcia szerszego od klimatu, o czym niżej), przeciwdziałanie zmianie klimatu oraz adaptacja do występujących już zmian klimatu na poziomie kraju, Europy i świata jest sumą efektywnych działań podejmowanych na wszystkich szczeblach struktury państwa, poczynając od szczebla lokalnego. Można zatem mówić o planowaniu i gospodarowaniu przestrzenią jako jednym z instrumentów zapobiegania zmianie klimatu i zwalczania jej negatywnych skutków. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>9</sup> nie wspomina wprawdzie wprost o klimacie, jednak mając na uwadze całokształt regulacji, nie powinno ulegać wątpliwości, że ochrona środowiska jest jednym z celów zrównoważonego planowania i gospodarowania przestrzenią, a nadto organy administracji publicznej mają obowiązek

---

<sup>7</sup> Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030 – Przywracanie przyrody do naszego życia z 20 maja 2020 r., COM/2020/380 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52020DC0380> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

<sup>8</sup> Rada Europejska i Rada Unii Europejskiej, „Gotowi na 55”, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

<sup>9</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 977); dalej: u.p.z.p.

uwzględnić ten aspekt w procesie tworzenia aktów planowania przestrzennego. Wskazują na to przede wszystkim przepisy art. 1 ust. 2 pkt 1a i 3 u.p.z.p. (obowiązek uwzględniania zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska jako wartości<sup>10</sup>, a jednocześnie wymogów i potrzeb wytyczających kierunki planowania i zagospodarowania przestrzennego<sup>11</sup>), art. 1 ust. 2 pkt 14 u.p.z.p. (potrzeba zapobiegania poważnym awariom i ich skutkom dla środowiska), art. 1 ust. 3 u.p.z.p. (obowiązek uwzględniania analiz środowiskowych), art. 2 ust. 1 u.p.z.p. (definicja „ładu przestrzennego” uwzględniająca uwarunkowania i wymagania środowiskowe) czy art. 15 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p. (obowiązek określenia w planie miejscowym zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu). W zakresie definicji pojęcia „środowisko”, przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odsyłają do art. 3 pkt 39 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska<sup>12</sup>, zgodnie z którą przez środowisko należy rozumieć 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. W myśl tej definicji legalnej klimat jest zatem elementem środowiska, a ochrona środowiska jest jednocześnie ochroną klimatu. Regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawa ochrony środowiska mają oczywiście swoją wyraźną podstawę w Konstytucji RP<sup>13</sup>, w szczególności w przepisach art. 5, art. 68 ust. 4, art. 74 ust. 1, 2 i 4<sup>14</sup>. Mając na uwadze treść powołanych przepisów, a także definicję zrównoważonego rozwoju

---

<sup>10</sup> T. BĄKOWSKI, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, art. 1, nt 4.

<sup>11</sup> E. RADZISZEWSKI, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006, art. 1, nt 5.

<sup>12</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 54; dalej: p.o.ś.

<sup>13</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

<sup>14</sup> M. FLORCZAK-WĄTOR, art. 5, nt 39 [w:] *Konstytucja RP, I, Komentarz do art. 1-86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016.

zawartą w art. 3 pkt 50 p.o.ś.<sup>15</sup>, uzasadniony jest wniosek, że ochrona środowiska jest ściśle powiązana ze zrównoważonym rozwojem, stanowi wręcz jeden z jego warunków koniecznych. Warto też zwrócić uwagę na normę wynikającą z art. 8 p.o.ś., zgodnie z którą polityki, strategie, plany lub programy dotyczące w szczególności między innymi gospodarki wodnej i gospodarki przestrzennej powinny uwzględniać zasady ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju. W doktrynie wyjaśniono, że głównym celem powołanej normy jest integrowanie ochrony środowiska z działalnością społeczno-gospodarczą, w tym politykami sektorowymi w gospodarce<sup>16</sup>.

Niezależnie od powyższego, warto odnotować działania podejmowane dobrowolnie przez wybrane polskie miasta w celu adaptacji do zmian klimatu, polegające na przyjmowaniu dokumentów strategicznych tzw. miejskich planów adaptacji do zmian klimatu, inspirowanych projektem przeprowadzonym dla 44 miast z liczbą mieszkańców powyżej 100 000, zrealizowanych przy wykorzystaniu funduszy unijnych<sup>17</sup>. Od pewnego czasu trwają też prace legislacyjne nad przygotowaniem projektu ustawy, której przepisy wprowadziłyby obowiązek sporządzenia wymienionych wyżej planów w gminach o statusie miasta o liczbie mieszkańców równej lub większej niż 20 000. Na obecnym etapie ustawa przewidująca taki obowiązek nie została przyjęta, a kolejny już rządowy projekt został 1 lutego 2024 r. wycofany przez wnioskodawców<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> W myśl tej definicji zrównoważony rozwój to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

<sup>16</sup> J. JENDROŚKA, [w:] M. GÓRSKI, M. PCHAŁEK, W. RADECKI, J. JERZMAŃSKI, M. BAR, S. URBAN, J. JENDROŚKA, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019, art. 8, nt 9.

<sup>17</sup> Ministerstwo Klimatu i Środowiska, MPA 44, <https://www.gov.pl/web/klimat/mpa-44> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

<sup>18</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw, <https://www.sejm.gov.pl/sejm10.nsf/agent.xsp?symbol=RPL&Id=RM-0610-128-23> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

#### 4. PRAWO WŁASNOŚCI A OCHRONA ŚRODOWISKA W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ

Mając na uwadze zasadę zrównoważonego rozwoju, można zgodzić się ze stanowiskiem wyrażonym w zagranicznej literaturze przedmiotu, że każda nieruchomość jest przedmiotem własności pod tym nieodłącznym, dorozumianym warunkiem, że sposób korzystania z niej przez właściciela nie jest krzywdzący dla społeczności<sup>19</sup>. Innymi słowy, z własnością gruntu powiązany jest pewien społeczny obowiązek<sup>20</sup>. Dlatego też poszukuje się instytucjonalnych ram, które będą generowały zachętę dla właścicieli prywatnych do wspierania działań w celu ratowania środowiska<sup>21</sup>. Na uwagę zasługuje koncepcja, zgodnie z którą prawo własności nieruchomości ma dwie płaszczyzny: własność w rozumieniu gospodarczym jako indywidualne dominium oraz własność jako pewne dziedzictwo, patrymonium w zakresie wspólnych dóbr środowiskowych. Druga ze wskazanych płaszczyzn zakłada postrzeganie środowiska jako pewnego dobra przyrodzonego, którego wszyscy jesteśmy współwłaścicielami. Nie zostało ono przez nikogo wytworzone i powinno przysługiwać również przyszłym pokoleniom<sup>22</sup>. Warto w tym zakresie odwołać się do treści art. 14 ust. 2 konstytucji Republiki Federalnej Niemiec<sup>23</sup>, który stanowi, że własność zobowiązuje, a korzystanie z niej powinno służyć także dobru ogółu. Zasadnie podkreśla się, że przepis ten wprowadza obowiązki zarówno dla właściciela, jak i ustawodawcy,

---

<sup>19</sup> E.T. FREYFOGLE, *Ownership and Ecology*, 43 «Case Western Reserve Law Review» (1993), s. 1296.

<sup>20</sup> B. FRANCE-HUDSON, *Surprisingly Social: Private Property and Environmental Management*, «Journal of Environmental Law» 29.1/2017, s. 126.

<sup>21</sup> T.W. MERRILL, *Private Property and the Politics of Environmental Protection*, «Harvard Journal of Law & Public Policy» 28.1/2004, s. 70.

<sup>22</sup> U.E. SIMONIS, *Ökologischer Imperativ und privates Eigentum*, Discussion Paper FS-II 97-403, Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin 1997, s. 9-11.

<sup>23</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BjNR000010949.html> [dostęp 21 lutego 2024 r.].

podkreślając jednocześnie społeczny wymiar własności prywatnej<sup>24</sup>. Podobnie na gruncie regulacji art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazano, że każda jednostka żyje w społeczeństwie, a stanowione przez to społeczeństwo prawo uwzględnia nie tylko jej interesy, lecz także dobro ogółu. Rodzi to z kolei konieczność ograniczania praw jednostki, aby zapobiec realnym lub tylko potencjalnym ich kolizjom z interesami całego społeczeństwa. Zapobiega to samowoli czy też nadużywaniu praw, zatem każda normatywna regulacja praw i wolności jednostki musi zatem jednocześnie umożliwiać określenie ich granic<sup>25</sup>. Warto odnotować, że – jak słusznie wskazano – realizacja dobra wspólnego następuje przez działanie w interesie publicznym, jednak pojmowanym indywidualistycznie, którego konstrukcja nie zakłada z góry prymatu żadnego z interesów, a nadto interes publiczny nie jest celem ostatecznym, ale jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego, w którego centrum stoi człowiek<sup>26</sup>. Jako nadużycie władzy należy zatem postrzegać sytuacje, w których interes jednostki jest poświęcany w imię niesprecyzowanego, ogólnie ujętego interesu publicznego<sup>27</sup>.

Własność prywatna podlega w pierwszej kolejności ochronie konstytucyjnej. Normy zawarte w art. 64 Konstytucji RP stanowią rozwinięcie ogólnej zasady ochrony szeroko rozumianej własności wyrażonej w art. 21 ustawy zasadniczej<sup>28</sup>. Każdy ma prawo do własności (art. 64 ust. 1), która podlega ochronie prawnej (art. 64 ust. 2), a wszelkie jej ograniczenia mogą być wprowadzone tylko w drodze ustawy i wyłącznie

---

<sup>24</sup> P. LESIŃSKI, *Społeczny wymiar własności prywatnej w kontekście art. 14 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 1(59)/2021, s. 249.

<sup>25</sup> B. BANASZAK, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, art. 31, nt 5.

<sup>26</sup> W. JAKIMOWICZ, *Zasada wolności zabudowy i zasada ochrony indywidualnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów przez inne podmioty*, [w:] W. JAKIMOWICZ, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 94.

<sup>27</sup> A. OSTROWSKA, *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020, s. 270.

<sup>28</sup> K. ZARADKIEWICZ, [w:] *Konstytucja RP, I, Komentarz do art. 1-86*, red. M. SAFJAN, L. BOSEK, Warszawa 2016, art. 64, nt 5.



w takim zakresie, w jakim nie narusza to istoty prawa własności (art. 64 ust. 3). Ponadto, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, uzasadnieniem dla ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności w niezbędnym zakresie może być między innymi ochrona środowiska. W piśmiennictwie podkreślono, że kluczowe znaczenie dla wyznaczania dopuszczalnych ograniczeń wolności praw konstytucyjnych ma sformułowanie „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie”. Stanowi ono podstawę zasady proporcjonalności, która to zasada pozwala ustalić, w jakim stopniu można ograniczyć dane prawa konstytucyjne ze względu na konieczność realizacji innego prawa lub konieczność realizacji zasady o charakterze przedmiotowym<sup>29</sup>.

Rozwinięciem powyższych zasad w obszarze gospodarowania przestrzenią jest przede wszystkim treść art. 1 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., polecająca organom administracji publicznej uwzględniać prawo własności w podejmowaniu wszelkich działań objętych zakresem tej ustawy oraz art. 1 ust. 3 u.p.z.p., nakazująca uwzględnianie i odpowiednie ważenie interesów prywatnych i interesu publicznego (a zatem również ochrony środowiska) w procesie planowania oraz gospodarowania przestrzenią. Analiza desygnatów pojęć interesu publicznego i interesów prywatnych i ich potencjalnych konfliktów w procesie zarządzania przestrzenią oraz ich ważenia przekracza ramy niniejszego opracowania, dlatego w tym zakresie wspomniane zostanie jedynie stwierdzenie – istotne z punktu widzenia czynionych tu rozważań – zgodnie z którym interes publiczny nie uzyskał prymatu pierwszeństwa w odniesieniu do interesu jednostki<sup>30</sup>. Ochrona własności jest istotną, o ile nie kluczową, postacią obowiązku uwzględniania interesu prywatnego i zyskuje tym większe znaczenie, że – jak wskazano w doktrynie – przez pryzmat zasady wyważania interesów prywatnych i interesu publicznego należy interpretować wszystkie regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

---

<sup>29</sup> P. TULEJA, art. 31, nt 2 [w:] P. CZARNY, M. FLORCZAK-WĄTOR, B. NALEZIŃSKI, P. RADZIEWICZ, P. TULEJA, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.

<sup>30</sup> A. KORNECKA, J. KORNECKI, [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. D. OKOLSKI, Warszawa 2024, art. 1, nt 5 i powołany tam wyrok NSA z 21 września 2022 r., II OSK 2203/19.

przestrzennym, również te, które *prima facie* zdają się przyznawać prymat interesowi publicznemu<sup>31</sup>.

##### 5. WARUNKI PROPORCJONALNEJ INGERENCJI W PRAWO WŁASNOŚCI MOTYWOWANEJ OCHRONĄ ŚRODOWISKA

Jak wspomniano, w myśl art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzane na poziomie ustawy, zatem organ planistyczny ogranicza prawo własności uzupełniając w stosunku do ustaw i powinien być przy tym poddany wszechstronnej kontroli. W doktrynie zauważono, że nie można stawiać znaku równości pomiędzy pojęciem środowiska a pojęciem środowiska jako dobra wspólnego. Każdorazowe powoływanie się na dobro wspólne w odniesieniu do środowiska wymaga wykazania, że mamy do czynienia ze środowiskiem chronionym w interesie publicznym<sup>32</sup>. Nawiązując do tej myśli, można przyjąć, że nie każde ograniczenie sposobu zagospodarowania nieruchomości będzie służyć automatycznie ochronie środowiska. Oczywiście jest bowiem stwierdzenie, że każdy sposób zagospodarowania gruntu wiąże się z pewną ingerencją w to środowisko. Konieczne jest zatem skonkretyzowanie celu, dla którego wprowadzana jest ochrona.

W literaturze przedmiotu, na podstawie dorobku orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zidentyfikowano kilka testów umożliwiających szeroko pojętą analizę proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Test prawowitego celu związany jest z oceną, czy ingerencja ustawodawcy służy ochronie prawnie chronionych wartości<sup>33</sup>. Test przydatności (inaczej: racjonalności instrumentalnej) zakłada pytanie,

---

<sup>31</sup> Z. NIEWIADOMSKI (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023, art. 1, nb 1.

<sup>32</sup> Zob. P. KORZENIOWSKI, *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 1/2015, s. 29, oraz M. ŁAZOR, *Kilka uwag o wykładni celowościowej w prawie ochrony środowiska*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 83.4/2021, s. 36.

<sup>33</sup> A. ŚLEDZIŃSKA-SIMON, *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019, s. 129.

czy można racjonalnie oczekiwać, że przyjęte rozwiązania doprowadzą do zamierzonych skutków<sup>34</sup>, a więc czy wprowadzona regulacja nie utrudnia osiągnięcia celu lub nie jest irrelevantna z perspektywy realizacji celu<sup>35</sup>. Test najmniejszej uciążliwości wiąże się z potrzebą ustalenia, czy spośród dostępnych środków o równej skuteczności służących temu samemu celowi wybrano środek najmniej uciążliwy dla jednostek<sup>36</sup>. Test proporcjonalności *sensu stricto* zakłada badanie właściwej proporcji między skutkami ograniczenia a ciężarami, jakie nakłada ono na jednostki. Niezbędne jest ustalenie, czy zalety danej regulacji przeważają nad jej wadami, przy uwzględnieniu specyfiki chronionych i ograniczanych wartości<sup>37</sup>.

Odnosząc powyższe do kontroli ograniczeń i zakazów wprowadzanych przez organ gminy, można wskazać pięć zagadnień podlegających kontroli: 1. czy dany środek służy ochronie środowiska w jej ujęciu normatywnym i czy jest konieczny (jaki jest konkretny cel ochrony, czy jest on aktualny i czy został on należycie udokumentowany i wykazany); 2. czy celu tego nie realizują przepisy ustaw; 3. czy można racjonalnie oczekiwać, że przewidziany środek doprowadzi do osiągnięcia tego konkretnego celu (organ powinien poprzeć nią swoje stanowisko wiedzą specjalistyczną); 4. czy spośród dostępnych środków o zbliżonym lub równym działaniu wybrano środek najmniej uciążliwy dla właścicieli nieruchomości (czy nie istniały inne, mniej uciążliwe rozwiązania zapewniające ten sam lub zbliżony poziom ochrony środowiska i czy organ wykazał, że przeanalizował inne możliwości); 5. czy zachowano właściwą proporcję między skutkami ograniczenia a ciężarami, jakie nakłada ono na właścicieli nieruchomości (w ramach tego należy rozważyć, czy wybrano optymalne rozwiązanie, które uwzględni w możliwie największym stopniu zarówno ochronę prawa własności, jak i ochronę środowiska). Jedynie w przypadku uzyskania pozytywnej odpowiedzi na wszystkie wymienione wyżej pytania zasadne będzie przyjęcie, że

---

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 150.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 154.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 165.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 189.

ingerencja w prawo własności motywowana ochroną środowiska jest uzasadniona.

Analiza proporcjonalności nie wpływa oczywiście na konieczność poszanowania zasady równości, która zakazuje między innymi przyjmowania rozwiązań różnicujących sytuację prawną właścicieli nieruchomości objętych planem, nadmiernego obciążania jednych kosztem drugich czy przyjmowania różnych rozwiązań bez jakiegokolwiek zasadnej argumentacji w odniesieniu do właścicieli znajdujących się w takiej samej sytuacji<sup>38</sup>.

## 6. ZASADY *IN DUBIO PRO LIBERTATE* ORAZ *IN DUBIO PRO NATURA*

Rozważając stosowanie zasad *in dubio pro libertate* oraz *in dubio pro natura* w kontekście aktów prawa miejscowego na wstępie warto podkreślić, że są to zasady wykładni obowiązującego prawa, zatem odnoszą się wyłącznie do procesu stosowania, a nie tworzenia prawa. Warto więc rozróżnić dwa poziomy. Pierwszy z nich dotyczy etapu tworzenia planu miejscowego czy innej uchwały rady gminy (zob. niżej) oraz kontroli tych uchwał przez wojewodę lub sąd administracyjny. Na tym etapie omawiane zasady nie mają zastosowania. Nie można bowiem uzasadniać wprowadzenia norm prawnych ani zasadą *in dubio pro libertate*, ani zasadą *in dubio pro natura*. Stosowanie jednej z tych zasad na etapie tworzenia uchwał przez radę gminy oznaczałoby *de facto* przyjęcie prymatu jednego z interesów (prywatnego albo publicznego), co stałoby w sprzeczności z art. 1 ust. 3 u.p.z.p. Jak słusznie zauważono, w obowiązującym porządku prawnym nie ma uregulowań, które dawałyby prymat interesowi zbiorowemu nad interesem indywidualnym<sup>39</sup>. Ponadto wskazywałoby na wątpliwości organu, a to z kolei oznaczałoby, że dane rozwiązanie nie było konieczne, czyli nie spełniłoby

---

<sup>38</sup> J. PARCHOMIUK, *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, «Samorząd Terytorialny» 4/2014, s. 30.

<sup>39</sup> Wyrok NSA z 15 września 2022 r., II OSK 3332/19, «CBOŚA».

wspomnianego wyżej testu proporcjonalności i stanowiłoby nadużycie władztwa planistycznego.

Zasady wykładni mają natomiast zastosowanie na innym etapie, tzn. przy dokonywaniu oceny zgodności danych przedsięwzięć z planem miejscowym i interpretacji jego postanowień na przykład podczas wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, w trakcie postępowań legalizacyjnych czy postępowań w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Jak trafnie zauważono, zasada *in dubio pro libertate* jest stosowana w procesach wykładni i to organy, a nie podmiot administrowany, powinny wykazać zasadność konkretnej ingerencji i jej szczegółowe uzasadnienie<sup>40</sup>. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego stwierdzono, że w przypadku niejednoznacznego brzmienia przepisu ograniczającego uprawnienia właściciela sąd jest zobligowany do odczytywania przepisu w taki sposób, aby ingerencja w treść uprawnienia była jak najmniejsza<sup>41</sup>. Rozszerzająca wykładnia planu miejscowego na niekorzyść właścicieli nieruchomości jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą ochrony prawa własności i stanowi naruszenie ustaleń tego planu<sup>42</sup>.

W literaturze przedmiotu, po ciekawej i wnikliwej argumentacji, wyrażono pogląd o potrzebie podjęcia rozważań nad wykładnią *in dubio pro natura*, gdyż przewagę zdaje się zdobywać myślenie międzypokoleniowe, a normatywnym punktem wyjścia dla takiej dyrektywy wykładni mogłaby być zasada zrównoważonego rozwoju<sup>43</sup>. Odnosząc się do tego twierdzenia, można jednak zauważyć, że określenie „zrównoważony” może również sugerować, że nie powinno się z tego pojęcia wyprowadzać

---

<sup>40</sup> Ł. FOLAK, *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, «Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ» 4(34)/2017, s. 126 i powołany tam W. JAKIMOWICZ, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 541.

<sup>41</sup> J. SMARŻ, *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Studia Prawnicze» 4(212)/2017, s. 61 i powołana tam uchwała NSA z 13 listopada 2012 r., II OPS 2/12, «CBOSA».

<sup>42</sup> S. ZWOLAK, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 5/2020, s. 48 i powołane tam orzecznictwo.

<sup>43</sup> B. RAKOCZY, *Wykładnia 'in dubio pro naturam' w prawie polskim*, «Studia Prawnicze KUL» 2(74)/2018, s. 97.

wykładni faworyzującej dobro przyszłych pokoleń i niczym niezakłócone środowisko naturalne w stosunku do potrzeb bytowych i rozwojowych współczesnego pokolenia. Skoro kluczem jest równowaga, niezasadne wydaje się odgórne przyjmowanie prymatu jakiegokolwiek wartości. Jeśli w zasadzie *in dubio pro natura* miałyby natomiast chodzić o inny jeszcze aspekt, to warto zauważyć, że pojęcia „natura” czy też „środowisko”<sup>44</sup> są tak szerokie (a przez to potencjalnie wywołujące wątpliwości interpretacyjne), że trudno jest wiązać z nimi zasadę służącą usuwaniu innych wątpliwości interpretacyjnych.

Natomiast wykładnia *in dubio pro libertate* ma bardzo istotny, praktyczny wymiar i nie jest absolutnie skierowana przeciwko efektywnej ochronie środowiska. Motywuje bowiem prawodawcę lokalnego, by precyzyjnie formułował normy prawne wprowadzające wszelkie ograniczenia i zakazy dotyczące własności prywatnej i wyczerpująco, merytorycznie je uzasadniał. Jeśli to zrobi, nie powstaną wątpliwości na etapie stosowania prawa i podmiot dokonujący kontroli nie będzie musiał odwoływać się do wymienionej wyżej zasady wykładni, ponieważ do usunięcia wątpliwości wystarczy na przykład wykładnia literalna, systemowa czy funkcjonalna<sup>45</sup>. Innymi słowy, wprowadzone instrumenty ochrony środowiska nie będą mogły być skutecznie podważone.

Na koniec tych rozważań warto podkreślić, że powyższe uwagi odnoszą się do wykładni norm prawnych zawartych w planach miejscowych (ewentualnie innych uchwał rady gminy). Jest to o tyle istotne, że ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności w celu ochrony środowiska powinno mieć przede wszystkim miejsce w ustawie. Gmina czyni to na podstawie upoważnienia ustawowego w sposób wtórny, w akcie prawa miejscowego, dlatego poziom kontroli w tym przypadku powinien być podwyższony, zwłaszcza że w planach miejscowych istnieje możliwość znaczącego różnicowania stopnia ograniczeń i ewentualnych uciążliwości z tym związanych w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości na terenie gminy.

---

<sup>44</sup> Zob. art. 3 pkt 39 p.o.ś. w zw. z art. 2 pkt 3 u.p.z.p.

<sup>45</sup> Zob. też J. SMARŻ, *op. cit.*, s. 63. Autorka wskazuje, że zastosowanie wykładni *in dubio pro libertate* może mieć miejsce dopiero na ostatnim etapie procesu wykładni, gdy zastosowanie innych zasad wykładni nie daje jednoznacznego wyniku.

## 7. OPRACOWANIE EKOFIZJOGRAFICZNE

Opracowanie ekofizjograficzne (dalej: opracowanie) sporządza się obligatoryjnie na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu miejscowego, a jego celem jest przedstawienie charakterystyki poszczególnych elementów przyrodniczych na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemnych powiązań<sup>46</sup>. Przyjmuje się, że jest ono dokumentem o charakterze analityczno-instrukcyjnym, pełni funkcję informacyjną w przygotowaniu aktu planistycznego, nie może jednak zastępować tego aktu<sup>47</sup>. Zapisy zawarte w opracowaniu mogą posłużyć jako uzasadnienie i wyjaśnienie rozwiązań przyjętych w planie miejscowym<sup>48</sup>.

Aktualność opracowania stanowi zagadnienie problematyczne. Żaden przepis prawa nie określa ram czasowych jego przydatności. W literaturze przedmiotu słusznie podkreśla się, że dokument ten powinien zawierać aktualne informacje o środowisku, a ocena winna być dokonana przed przystąpieniem do sporządzania aktów planistycznych<sup>49</sup>. Wskazano, że opracowanie, które wskutek zmian w stanie faktycznym straciło na aktualności, nie spełnia ustawowego kryterium<sup>50</sup>. Zasadnie też stwierdzono, że brak aktualnego opracowania stanowi naruszenie zasad sporządzania aktu planistycznego<sup>51</sup>. W judykaturze można spotkać stanowisko, zgodnie z którym istotne zmiany w środowisku powinien wykazać skarżący, nawet jeśli opracowanie pochodzi sprzed wielu lat,

---

<sup>46</sup> Art. 72 ust. 4 i 5 p.o.ś.

<sup>47</sup> Wyrok WSA z 5 marca 2013 r., II SA/Bk 837/12, «CBOSA».

<sup>48</sup> Wyrok NSA z 24 maja 2012 r., II OSK 639/12, «CBOSA».

<sup>49</sup> B. BARAN-ZGŁOBICKA, *Ocena wybranych opracowań ekofizjograficznych z obszarów wiejskich południowo-wschodniej Polski*, «Studia Obszarów Wiejskich» 45/2017, s. 178.

<sup>50</sup> B. KORWEL-LEJKOWSKA, J.H. SZLACHETKO, *Opracowanie ekofizjograficzne w planowaniu przestrzennym jako przesłanka zrównoważonego rozwoju*, «Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo» 318/2015, s. 102.

<sup>51</sup> M.J. NOWAK, *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, «Nieruchomości» 11/2012, s. 11.

ponieważ wystarczy, że organ oceni to opracowanie jako aktualne<sup>52</sup>. Słusznie jednak postawiono pytanie, czy władze lokalne mają odpowiednie kwalifikacje i wiedzę merytoryczną niezbędną do oceny jakości tych dokumentów<sup>53</sup>. Należy opowiedzieć się za poglądem, zgodnie z którym w takim przypadku wymagane jest zlecenie przez organ profesjonalnej opinii potwierdzającej aktualność i przydatność opracowania albo wykonanie nowego opracowania na potrzeby danego dokumentu<sup>54</sup>.

Organ planistyczny powinien uwzględnić aktualny stan faktyczny i prawny na terenie objętym planem, w szczególności uwzględnić obecny stan i sposób użytkowania działek oraz ich przeznaczenie w obowiązującym studium<sup>55</sup>. Nie można spełnić wymogu aktualności planu miejscowego bez aktualnego opracowania. Wymóg aktualności opracowania można też posiłkowo wyprowadzić z przepisów § 1 oraz § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie opracowań ekofizjograficznych<sup>56</sup>. Warto zauważyć, że przepis art. 46 ust. 2 u.u.i.ś.<sup>57</sup> wymaga ponowienia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko w przypadku sporządzania nowych projektów studium i planu miejscowego, czego brak w przypadku opracowania. Ustawodawca powinien zatem wprowadzić obowiązek aktualizacji opracowania przed zmianą studium i planu miejscowego, jak również wprowadzić maksymalne przedziały czasowe, jakie mogą występować między sporządzeniem opracowania a uchwaleniem studium oraz planu miejscowego. Powinny one zostać ustalone po konsultacji ze specjalistami (np. biologami, hydrologami, geologami).

---

<sup>52</sup> Zob. wyroki WSA w Poznaniu z 21 grudnia 2010 r., II SA/Po 777/10, oraz z 23 lutego 2017 r., IV SA/Po 934/16, a także wyrok WSA w Gdańsku z 20 lutego 2019 r., II SA/Gd 670/18, «CBOSA».

<sup>53</sup> E. PAPIŃSKA, *Rola opracowań ekofizjograficznych w procesie planowania przestrzennego*, «Czasopismo Techniczne» 7-A/2007, s. 186.

<sup>54</sup> Wyrok NSA z 19 kwietnia 2010 r., II OSK 255/10, «CBOSA».

<sup>55</sup> Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 14 grudnia 2022 r., II SA/Go 574/22.

<sup>56</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z 9 września 2002 r. w sprawie opracowań ekofizjograficznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1298).

<sup>57</sup> Ustawa z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1029 ze zm.).



Należy również zwrócić uwagę, że ustawodawca *de lege lata* nie wymaga, by autorzy opracowania posiadali odpowiednie kwalifikacje<sup>58</sup>, podczas gdy wymogi takie istnieją wobec autorów sporządzających prognozę oddziaływania na środowisko<sup>59</sup>. Podważa to wiarygodność opracowania i stanowi istotny problem, zwłaszcza że często występuje dowolność rozwiązań metodycznych przyjmowanych w opracowaniach, tworzenie pozorów spełnienia wymagań formalnych, niewielkie bogactwo prezentowanych treści i niską różnorodność prezentowanych informacji<sup>60</sup>. Należy zatem wprowadzić wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez osoby sporządzające opracowania, zbliżony do regulacji dotyczącej prognozy oddziaływania na środowisko.

#### 8. FORMY OCHRONY PRZYRODY USTANAWIANE UCHWAŁĄ RADY GMINY

Charakter prawny uchwał rady gminy wprowadzających formy ochrony przyrody wymienione w art. 44 ust. 1 u.o.p.<sup>61</sup> nie został określony w ustawie. W orzecznictwie i doktrynie przyjęto, że należy je zaliczyć do aktów prawa miejscowego, gdyż zawierają normy o charakterze generalno-abstrakcyjnym i nie są kierowane do indywidualnie oznaczonego adresata<sup>62</sup>. Uchwały te nie stanowią zatem rozstrzygnięcia w sprawie indywidualnej w rozumieniu art. 1 k.p.a.<sup>63</sup> Ustawodawca nie wprowadził

---

<sup>58</sup> Zob. też I. DERUCKA, *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013, s. 228.

<sup>59</sup> Zob. art. 51 ust. 2 pkt 1 lit. f i art. 74a u.u.i.ś.

<sup>60</sup> P. FOGEL, J. KUSKOWSKI, *Ocena treści opracowań ekofizjograficznych w zakresie rozpoznania i diagnozy stanu, powstających na potrzeby kształtowania polityki przestrzennej gmin w Polsce*, «Człowiek i Środowisko» 39(1)/2015, s. 57-58.

<sup>61</sup> Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.). Zgodnie z jej art. 44 ust. 1 ustanowienie pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego następuje w drodze uchwały rady gminy.

<sup>62</sup> K. GRUSZECKI, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*<sup>5</sup>, Warszawa 2021, art. 44, nt 1.

<sup>63</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2020 r., IV SA/Wa 845/20, «CBOSA».

również procedury stanowienia omawianych form ochrony przyrody. W związku z tym zaprezentowano stanowisko, że nie ma przepisu prawa, który nakładałby na organ administracji obowiązek poinformowania o wszczęciu postępowania w przedmiocie ustanowienia formy ochrony<sup>64</sup>. Jak trafnie zauważono, w praktyce oznacza to, że podmiot będący właścicielem nieruchomości objętej ochroną jako jedna z form ochrony przyrody może się o tym dowiedzieć dopiero w chwili uzyskania decyzji odmownej, uniemożliwiającej planowane zagospodarowanie nieruchomości z uwagi na ograniczenia wprowadzone w związku z utworzeniem form ochrony przyrody<sup>65</sup>.

Niejednoznaczny pozostaje nadto zakres sądowej kontroli tych uchwał, zwłaszcza w kontekście analizy materiału dowodowego. Zgodnie z jednym poglądem kontrola sądowa tego rodzaju aktu powinna być dokonana szczególnie wnikliwie i prowadzić do ustalenia, czy ustanowienie formy ochrony przyrody zostało należycie udokumentowane pod względem chronionych ustawowo walorów przyrodniczych. Słusznie przy tym podkreślono, że poprzestanie na ogólnikowym stwierdzeniu, iż wartości przyrodnicze występują na danym obszarze, jest niewystarczające<sup>66</sup>, a nadto zwrócono uwagę na konieczność dokonywania ustaleń faktycznych oraz oceny w odniesieniu do każdej z działek, a także ich części<sup>67</sup>. Prezentowane jest jednak również stanowisko, zgodnie z którym sam fakt występowania materiałów (opinii i ekspertyz), na jakich oparł się organ, dowodzi, że nie można mówić o dowolności organu, a ocena treści poszczególnych ekspertyz nie należy do sądu<sup>68</sup>.

Regulacja dotycząca form ochrony przyrody ujętych w art. 44 ust. 1 u.o.p. wykazuje istotne braki zarówno w sferze proceduralnej, jak i materialnej, nie przewidując w praktyce żadnych uprawnień dla właścicieli nieruchomości w ramach procesu podejmowania tych uchwał. Ponadto, mimo że projekty omawianych uchwał wymagają uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w orzecznictwie

---

<sup>64</sup> Wyrok WSA w Gdańsku z 19 stycznia 2022 r., II SA/Gd 368/21, «CBOSA».

<sup>65</sup> K. GRUSZECKI, *op. cit.*, nt 2.

<sup>66</sup> Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10, «CBOSA».

<sup>67</sup> Wyrok NSA z 5 lipca 2011 r., II OSK 767/11, «CBOSA».

<sup>68</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 5 lutego 2019 r., II SA/Kr 1276/18, «CBOSA».

można spotkać stanowisko, że jedynym podmiotem, któremu przysługuje status strony w sprawie uzgodnienia przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska na podstawie art. 44 ust. 3a u.o.p., jest gmina, reprezentowana przez organ wykonawczy<sup>69</sup>. Nieodzwonne jest podjęcie działań legislacyjnych w celu zmiany obecnej sytuacji. Powinny one obejmować określenie procedury poprzedzającej podjęcie przedmiotowych uchwał, zbliżonej do procedury uchwalania planów miejscowych, w tym zapewnienia udziału społeczeństwa w tym procesie. Nadto, powinien zostać wprowadzony do ustawy o ochronie przyrody przepis wzorowany na art. 1 ust. 3 u.p.z.p., który nakazywałby ważenie interesów publicznego i prywatnego. Na konieczność przeprowadzenia kontroli tego typu uchwał w sposób zbliżony do kontroli planu miejscowego wskazywał bardzo celnie Naczelny Sąd Administracyjny, podkreślając, że w swoich skutkach uchwała podejmowana na podstawie art. 44 ust. 1 u.o.p. jest bardzo podobna do uchwały w sprawie planu miejscowego, gdyż decyduje w istocie o sposobie zagospodarowania nieruchomości<sup>70</sup>. Niemniej zakres ochrony prawa własności nie powinien być uzależniony od poglądów składu sędziowskiego w konkretnej sprawie – należy tę ochronę w możliwie największym stopniu zapewnić na poziomie ustawy.

Niezbędne jest także wprowadzenie obowiązku poprzedzenia przedmiotowych uchwał ekspertyzą zbliżoną do opracowania ekofizjograficznego (i również aktualizowaną – zob. uwagi wyżej), ponieważ obecnie nie jest jasne, jaka dokumentacja może być podstawą wprowadzenia omawianych form ochrony przyrody, a zwłaszcza czy mogą być to dokumenty sporządzone na zlecenie prywatnego podmiotu, na przykład stowarzyszenia ekologów. Należy przy tym zająć stanowisko, że każdy dokument prywatny przedstawiany w sprawach z zakresu administracji publicznej powinien podlegać profesjonalnej weryfikacji, tzn. organ

---

<sup>69</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 26 maja 2020 r., IV SA/Wa 846/20, «Lex» nr 3110993, dotyczący uchwały w sprawie ustanowienia pomnika przyrody.

<sup>70</sup> Wyrok NSA z 30 lipca 2010 r., II OSK 1053/10. Przykładowe zakazy przewidziane w art. 45 u.o.p. to: zakaz niszczenia lub przekształcania obiektu lub obszaru (art. 45 ust. 1 pkt 1), zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (art. 45 ust. 1 pkt 2), zakaz uszkodzania gleby (art. 45 ust. 1 pkt 3) oraz zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi (art. 45 ust. 1 pkt 7).

powinien w tym zakresie odwołać się do wiadomości specjalnych i zlecić opracowanie własnego dokumentu. Celem tego postulatu jest zachowanie bezstronności władzy publicznej.

Na organie powinien również spoczywać obowiązek oceny aktualności uchwał i dostosowania ich do rzeczywistych warunków panujących w terenie. Warto zaznaczyć, że zniesienie formy ochrony przyrody, zgodnie z art. 44 ust. 3 i 4 u.o.p., następuje między innymi w razie utraty wartości przyrodniczych i krajobrazowych, ze względu na które ustanowiono formę ochrony przyrody. Brak jest jednak przepisów, które nakazywałyby monitorowanie sytuacji w terenie przez organ, jak również brak jest podstawy prawnej, która pozwalałaby właścicielom nieruchomości na złożenie wniosków w tym zakresie, co należy ocenić negatywnie. Odpowiednie przedziały czasowe dla oceny aktualności uchwał oraz dopuszczalności składania ponownych wniosków, podobnie jak w przypadku opracowania, powinny zostać ustalone po konsultacji z wymienionymi wyżej specjalistami.

Konieczne jest nadto wprowadzenie przez ustawodawcę wymogu uzasadnienia omawianych uchwał. Słusznie wskazano, że jeżeli z uwagi na brak uzasadnienia uchwały rady gminy nie jest możliwe poznanie motywów podejmowanego aktu, zwłaszcza ograniczającego lub unicestwiającego prawa rzeczowe osób trzecich, to konsekwencją powinno być stwierdzenie nieważności takiej uchwały<sup>71</sup>.

Ustawa powinna również określać katalog ustaleń dotyczących czynnej ochrony obiektu lub obszaru, którego dotyczy wprowadzona forma ochrony przyrody<sup>72</sup>, tak jak ma to miejsce w przypadku zakazów z art. 45 ust. 1 u.o.p. Brak takiego katalogu przyznaje zbyt dużą swobodę organom gminy zarówno co do zakresu tych ustaleń, jak i stopnia ich szczegółowości. Przykładowo, można wskazać na treść uchwały, w której jako sposób czynnej ochrony wskazano zaniechanie jakichkolwiek

---

<sup>71</sup> Wyrok WSA w Krakowie z 2 grudnia 2022 r., II SA/Kr 909/22, «CBOSA» i powołane tam orzecznictwo.

<sup>72</sup> Zob. art. 44 ust. 2 u.o.p.

prac gospodarczych na obszarze użytków (a więc pod hasłem czynnej ochrony wprowadzono faktycznie dodatkowy zakaz)<sup>73</sup>.

## 9. PODSUMOWANIE

Przeprowadzone rozważania prowadzą do wniosku, że w analizowanych obszarach niezbędne jest działanie ustawodawcy. Powinien wprowadzić wymóg aktualizacji opracowania ekofizjograficznego przed zmianą studium i planu miejscowego oraz określić maksymalne okresy, jakie mogą występować między sporządzeniem opracowania a uchwaleniem tych aktów planistycznych. Należy również ustanowić wymóg posiadania odpowiednich kwalifikacji przez osoby sporządzające opracowania, jak również dokumentację poprzedzającą wprowadzenie jednej z form ochrony przyrody określonej w art. 44 ust. 1 u.o.p. Uchwały rady gminy w sprawie form ochrony przyrody powinny być poprzedzone procedurą wzorowaną na procedurze planistycznej (z uwzględnieniem ich ograniczonego zakresu przedmiotowego), w ramach której powinien zostać zapewniony udział społeczeństwa. Należy również ustalić obowiązek ważenia interesów wzorowany na art. 1 ust. 3 u.p.z.p. oraz wymóg ich uzasadnienia. Ponadto niezbędne jest zagwarantowanie kontroli aktualności obowiązujących uchwał oraz przyznanie właścicielom nieruchomości uprawnienia do składania wniosków o zniesienie formy ochrony przyrody w określonych odstępach czasu. Wskazane jest również sformułowanie katalogu ustaleń dotyczących czynnej ochrony obiektu lub obszaru, dla którego ustanowiono formę ochrony przyrody.

Pod adresem judykatury zgłaszany jest postulat, by stosować test składający się z pięciu pytań wskazany w pkt I niniejszego opracowania, zarówno podczas kontroli planu miejscowego, jak i uchwał wprowadzających formy ochrony przyrody przewidziane w art. 44 ust. 1 u.o.p.

---

<sup>73</sup> § 4 uchwały nr XIX/174/20 Rady Gminy Andrespol z 27 stycznia 2020 r. w sprawie użytku ekologicznego na terenie Gminy Andrespol (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2020 r. poz. 1305).

## MIĘDZY OCHRONĄ ŚRODOWISKA A OCHRONĄ WŁASNOŚCI W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

### Streszczenie

Kryzys klimatyczny stanowi podstawę pogłębionej dyskusji nad skutecznymi rozwiązaniami służącymi ochronie środowiska. Akcentowanie w dyskursie prawniczym wyłącznie konieczności ochrony środowiska może jednak stwarzać zagrożenie umniejszeniem znaczenia własności prywatnej. Należy zatem poszukiwać ram prawnych dla obiektywnej i rzetelnej kontroli zakazów i ograniczeń wprowadzanych pod tym hasłem przez organy administracji publicznej. Niniejsze opracowanie stanowi próbę odpowiedzi na pytanie o warunki oraz granice ingerencji w prawo własności przez lokalne instrumenty gospodarowania przestrzenią w zakresie ochrony środowiska. Zaprezentowane zostaną determinanty proporcjonalności naruszeń prawa własności, znaczenie zasad wykładni *in dubio pro libertate* oraz *in dubio pro natura*, a także problemy prawne związane z opracowaniami ekofizjograficznymi oraz z uchwałami rady gminy wprowadzającymi formy ochrony przyrody. W końcowej części podsumowane zostaną postulaty *de lege* oraz *de sententia ferenda*.

## BETWEEN ENVIRONMENTAL PROTECTION AND PROPERTY PROTECTION IN LAND MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

### Summary

The climate crisis has provided a basis for an in-depth discussion of effective solutions to protect the environment. However, emphasis in the legal discourse solely on the need to protect the environment may pose a risk of undercutting the importance of private property. It is therefore necessary to seek a legal framework for the objective and reliable control of the prohibitions and restrictions introduced by public administration bodies in this respect. This study is an attempt to answer the question on the conditions of and limits to interference by local environmental management instruments with property rights. It concerns both the legal and procedural aspects of the issue and presents the conditions determining the proportionality of infringements of property rights, the importance of the *in dubio pro libertate* and *in dubio pro natura* principles, as well as the legal problems associated with resolutions adopted by local councils to introduce new forms of nature protection and ecophysiological studies. The article's final section sums

up my postulates for the amendments required to existing Polish legislation on the issue and the approach the courts should adopt in handing down decisions in such cases.

**Słowa kluczowe:** plan miejscowy; formy ochrony przyrody; prawo własności; ochrona środowiska.

**Keywords:** local spatial planning; forms of nature protection; property rights; environmental protection.

### Literatura

- BARAN-ZGŁOBICKA B., *Ocena wybranych opracowań ekofizjograficznych z obszarów wiejskich południowo-wschodniej Polski*, «Studia Obszarów Wiejskich» 45/2017, s. 175-189.
- BANASZAK B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.
- BĄKOWSKI T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
- DERUCKA I., *Prawne gwarancje realizacji zadań ochrony środowiska w procedurze planowania przestrzennego w gminie*, Wrocław 2013.
- FOGEL P., KUSKOWSKI J., *Ocena treści opracowań ekofizjograficznych w zakresie rozpoznania i diagnozy stanu, powstających na potrzeby kształtowania polityki przestrzennej gmin w Polsce*, «Człowiek i Środowisko» 39(1)/2015, s. 43-60.
- FOLAK Ł., *Zasada in dubio pro libertate w prawie administracyjnym i orzecznictwie sądów administracyjnych*, «Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ» 4(34)/2017, s. 123-138.
- FRANCE-HUDSON B., *Surprisingly Social: Private Property and Environmental Management*, «Journal of Environmental Law» 29.1/2017, s. 101-127.
- FREYFOGLE E.T., *Ownership and Ecology*, 43 «Case Western Reserve Law Review» (1993), s. 1269-1297.
- GRUSZECKI K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*<sup>5</sup>, Warszawa 2021.
- GÓRSKI M., PCHAŁEK M., RADECKI W., JERZMAŃSKI J., BAR M., URBAN S., JENDROŚKA J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2019.
- JAKIMOWICZ W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- JAKIMOWICZ W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- KORWEL-LEJKOWSKA B., SZLACHETKO J.H., *Opracowanie ekofizjograficzne w planowaniu przestrzennym jako przesłanka zrównoważonego rozwoju*, «Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo» 318/2015, s. 95-103.
- KORZENIOWSKI P., *Pojęcie „środowisko jako dobro wspólne” w systemie prawa ochrony środowiska*, «Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego» 1/2015, s. 24-36.

- LESIŃSKI P., *Spoleczny wymiar własności prywatnej w kontekście art. 14 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 1(59)/2021, s. 249-265.
- ŁAZOŃ M., *Kilka uwag o wykładni celowościowej w prawie ochrony środowiska*, «Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny» 83.4/2021, s. 31-48.
- MERRILL T.W., *Private Property and the Politics of Environmental Protection*, «Harvard Journal of Law & Public Policy» 28.1/2004, s. 69-80.
- NIEMIADOMSKI Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2023.
- NOWAK M.J., *Ochrona środowiska w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, «Nieruchomości» 11/2012, s. 9-12.
- OKOLSKI D. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2024.
- OSTROWSKA A., *Niepewność sytuacji prawnej jednostki w sferze stanowienia i obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Lublin 2020.
- PAPIŃSKA E., *Rola opracowań ekofizjograficznych w procesie planowania przestrzennego*, «Czasopismo Techniczne» 7-A/2007, s. 185-190.
- PARCHOMIUK J., *Nadużycie władztwa planistycznego gminy*, «Samorząd Terytorialny» 4/2014, s. 22-37.
- RADZISZEWSKI E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
- RAKOCZY B., *Wykładnia 'in dubio pro naturam' w prawie polskim*, «Studia Prawnicze KUL» 2(74)/2018, s. 87-99.
- SAFJAŃ M., BOSEK L. (red.), *Konstytucja RP, I, Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016.
- SIMONIS U.E., *Ökologischer Imperativ und privates Eigentum*, Discussion Paper FS-II 97-403, Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin 1997, s. 5-11.
- SMARŻ J., *Zasada in dubio pro libertate w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego*, «Studia Prawnicze» 4(212)/2017, s. 57-73.
- ŚLEDZIŃSKA-SIMON A., *Analiza proporcjonalności ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności. Teoria i praktyka*, Wrocław 2019.
- TULEJA P. (red. naukowa), CZARNY P., FLORCZAK-WĄTOR M., NALEZIŃSKI B., RADZIEWICZ P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2023.
- ZWOLAK S., *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, «Samorząd Terytorialny» 5/2020, s. 44-53.