

Adwokat Dominik Hąc

Jak zatrzymać budowę fermy?

Postępowanie administracyjne



KOALICJA SPOŁECZNA
**STOP FERMOM
PRZEMYSŁOWYM**

Spis treści

01. Informacje ogólne	4
1. Od czego zacząć?	4
2. Kilka przydatnych informacji na temat postępowania administracyjnego	5
3. Jakie uprawnienia przysługują stronie postępowania administracyjnego?	6
4. Jak napisać odwołanie od decyzji?	7
5. Wznowienie postępowania zakończonego ostateczną decyzją	9
02. Etap wydania decyzji środowiskowej	12
1. Podstawowe informacje	12
2. Udział w postępowaniu na prawach strony	13
3. Gdy nie jesteś stroną – udział na prawach udziału społeczeństwa	16
4. Jak ustalić, jakiego rodzaju jest planowana inwestycja?	19
5. Twoje prawa i możliwości działania	20
6. Jak może zaskarżyć decyzję organizacja ekologiczna?	21
7. Co można zarzucić w odwołaniu?	22
03. Etap decyzji ustalającej warunki zabudowy	24
1. Podstawowe informacje	24
2. Kto może wziąć udział w postępowaniu i jak do niego przystąpić?	26
3. Warunki wydania decyzji. Zasada dobrego sąsiedztwa.	27
4. Co można zarzucić w odwołaniu?	31
04. Etap pozwolenia na budowę	32
1. Podstawowe informacje	32
2. Kto może wziąć udział w postępowaniu jako strona? Nowa definicja obszaru oddziaływania	33
3. Co można zarzucić w odwołaniu?	36

Informacje ogólne

01

① Od czego zacząć?

Aby określić, jakie możesz podjąć działania, **ustal, na jakim etapie znajduje się planowana inwestycja**. W jaki sposób to zrobić?

Informacje o planowanych inwestycjach w zakresie ferm przemysłowych mają generalnie charakter publiczny i ogólnodostępny. Co więcej, gmina, w której planowana jest inwestycja, ma obowiązek publikować w tym zakresie odpowiednie informacje; zazwyczaj są one publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy.

Jak dotrzeć do potrzebnych informacji?

- Przejrzyj informacje na stronie www gminy.
- Sprawdź informacje w Biuletynie Informacji Publicznej.
- W razie trudności ze znalezieniem informacji – zadzwoń do urzędu gminy i poproś o wskazanie, gdzie można znaleźć takie informacje i w jaki sposób możesz się z nimi zapoznać (nie daj się zbyć; pamiętaj, że przepisy gwarantują ci prawo do ich otrzymania).
- W przypadku dalszych trudności w uzyskaniu takich informacji, wyślij odpowiedni wniosek za pośrednictwem maila (na adres e-mail urzędu miasta) bądź w formie tradycyjnego pisma (które wysłać możesz pocztą na adres urzędu miasta bądź złożyć w biurze podawczym w siedzibie urzędu).
- Jeśli ustaliłeś już, na jakim etapie jest inwestycja, przejdź do odpowiedniego punktu, by dowiedzieć się, co możesz zrobić.

② Kilka przydatnych informacji na temat postępowania administracyjnego

- Wydanie decyzji środowiskowej, ustalenie warunków zabudowy czy uzyskanie pozwolenia na budowę – wszystkie te omawiane w dalszej części sprawy należą do tzw. spraw administracyjnych. Oznacza to, że postępowanie w ich zakresie opisane jest w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.). Dobrą informacją jest to, że procedura administracyjna jest stosunkowo prosta i „przyjazna” dla stron postępowania – poniżej wyjaśnimy, jak to wykorzystać.
- Uczestnikami postępowania administracyjnego są: **organ** (czyli odpowiedni urząd, właściwy do wydania decyzji) oraz **strony postępowania**. Jedną ze stron postępowania jest **wnioskodawca** (czyli podmiot, który składa do organu wnioski o wydanie decyzji, np. **inwestor** w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę). Stronami danego postępowania mogą być również podmioty inne niż sam wnioskodawca, jeśli wydanie decyzji może mieć wpływ na ich interesy (np. sąsiedzi w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę). Stronom postępowania przysługuje szereg uprawnień pozwalających wpływać na jego przebieg. Z tego punktu widzenia ustalenie, **czy w danym przypadku przysługuje ci status strony** pozostaje bardzo istotne (bardziej szczegółowe informacje w tym zakresie zawarto przy poszczególnych postępowaniach). Jednocześnie warto wiedzieć, że w niektórych postępowaniach (np. dotyczącym decyzji środowiskowej) zagwarantowana jest możliwość udziału w nich społeczeństwa, co pozwala nawet osobom nie będącym stronami uzyskać informację o planowanym przedsięwzięciu i wyrazić swoje stanowisko w przedmiocie tej inwestycji (zobacz np. pkt. 1 Części II)
- Dzięki wskazanej wyżej „przyjazności” postępowania administracyjnego wymogi formalne stawiane czynnościom podejmowanym przez strony (w tym wnoszonym pismom) nie są zbyt rygorystyczne. Generalnie możesz przyjąć, że jeśli zwracasz się do organu z określonym wnioskiem/żądaniem/podaniem, to wystarczy, że wskażesz w piśmie **organ**, do którego się zwracasz, podasz prawidłowo swoje **imię, nazwisko i adres** oraz wskażesz, **czego się domagasz lub w jakiej sprawie się zwracasz** (oraz zaopatrzysz

pismo **podpisem**). Tyle wystarczy, by twoje pismo zostało przyjęte i by „nadać mu dalszy bieg”. Jeśli nawet okaże się następnie, że twoje pismo nie zawiera określonych elementów, brakuje mu załączników (np. dokumentów), zawiera niejasności bądź dotknięte jest innymi brakami – organ ma obowiązek ci odpowiedzieć, jak również wyjaśnić ci, czego od ciebie w związku z tym oczekuje i wyznaczyć ci w tym celu odpowiedni termin. Co ważne, jeśli uzupełnisz pismo zgodnie z wezwaniem, organ przyjmie, że od początku było ono prawidłowe.

- O ile wymogi formalne pism w postępowaniu administracyjnym nie są rygorystyczne, to **należy zwrócić uwagę na terminy**, w tym również te wyznaczane przez organ w kierowanych do ciebie pismach; ich przekroczenie może powodować utratę określonych uprawnień. Dobrą informacją jest to, że **organ zobowiązany jest pouczać cię o terminach** (pouczenia znajdują się w kierowanych do ciebie pismach, np. wezwaniach; warto czytać pouczenia!) wraz ze wskazaniem konsekwencji uchybienia wyznaczonemu terminowi.
- Zasadą jest, że dla **zachowania terminu wystarczy nadanie pisma w polskiej placówce pocztowej** (skutek ten nie dotyczy już jednak wysłania pisma np. za pomocą kuriera – wówczas liczyć się będzie data wpływu). Jeśli więc w dniu 5 maja otrzymamy decyzję administracyjną wraz z pouczeniem o możliwości wniesienia odwołania w terminie 14 dni – termin będzie zachowany, jeśli nadamy nasze pismo na pocztę najpóźniej 19 maja (możemy również oczywiście, przed upływem tej daty, dostarczyć pismo osobiście do urzędu).

③ **Jakie uprawnienia przysługują stronie postępowania administracyjnego?**

Jeśli jesteś stroną postępowania, to:

- organ ma obowiązek zawiadamiania cię o podejmowanych czynnościach i przeprowadzonych dowodach, a w przypadku przeprowadzania dowodów ze świadków, biegłych lub oględzin – umożliwić ci wzięcie udziału w tych czynnościach (art. 79 k.p.a.).
- masz prawo przeglądania akt postępowania i wykonywania ich fotokopii

(art. 73 § 1 k.p.a.), a także wydania z akt sprawy odpisów, o ile jest to uzasadnione ważnym interesem strony (art. 73 § 2 k.p.a.).

- masz prawo przedstawienia swojego stanowiska, w tym bezpośrednio przed wydaniem decyzji (art. 10 §1 k.p.a.), o czym organ powinien cię pouczyć (art. 9 k.p.a.).
- masz prawo składania wniosków o przeprowadzenie dowodów, w tym z dokumentów, z opinii biegłych i z przesłuchania świadków bądź stron postępowania (art. 78 k.p.a.).
- organ ma obowiązek doręczyć ci wydaną decyzję wraz z uzasadnieniem (art. 109 § 1 k.p.a.) Jednocześnie należy mieć na uwadze, że w przypadku gdy liczba stron postępowania administracyjnego jest większa niż 20 (a w przypadku postępowania środowiskowego – większa niż 10) organ dokonuje doręczeń przez publiczne obwieszczenie (art. 40 k.p.a.).
- tobie przysługuje uprawnienie do wniesienia odwołania, jeśli uznasz, że decyzja nie jest dla ciebie korzystna (art. 127 § 1 k.p.a.). Pomocne w sformułowaniu odwołania mogą okazać się odpowiedzi zawarte w pkt. 4 poniżej oraz punktach zatytułowanych „Co można zarzucić w odwołaniu?”.

④ Jak napisać odwołanie od decyzji?

- Jednym z najistotniejszych uprawnień, jakie przysługują stronie postępowania administracyjnego, jest możliwość złożenia odwołania od niekorzystnej dla strony decyzji; wniesienie odwołania powoduje ponowne rozpoznanie sprawy przez organ wyższego stopnia (jako II instancję) i może prowadzić do uchylecia lub zmiany zaskarżonej decyzji.
- Uprawnienie do wniesienia odwołania przysługuje **stronom postępowania**; w pierwszym rzędzie należy więc ustalić, czy przysługuje nam status strony i ewentualnie zgłosić się do postępowania (jeśli dotąd nie braliśmy w nim udziału). Szczegółowe informacje na temat tego, kto może być stroną, zawarto przy poszczególnych postępowaniach.
- Odwołanie wnosi się w terminie 14 dni, licząc od dnia, w którym organ doręczył nam decyzję (jeśli jesteśmy stroną postępowania, organ ma obowiązek ją nam doręczyć).
- Odwołanie wnosi się do organu odwoławczego, za pośrednictwem organu,

który wydał zaskarżoną decyzję (art. 127 § 2 k.p.a.). W przypadku omawianych tu postępowań organem wyższego stopnia będzie co do zasady Samorządowe Kolegium Odwoławcze (art. 17 pkt 1 k.p.a.). Warto przy tym pamiętać, że każda decyzja powinna zawierać pouczenie co do terminu i sposobu wniesienia odwołania, z którym należy się zapoznać.

- Odwołanie, podobnie jak inne pisma w postępowaniu administracyjnym, jest stosunkowo odformalizowane; w szczególności nie jest wymagane, aby zawierało ono szczegółowe uzasadnienie, wskazanie konkretnych zarzutów czy powołanie konkretnych przepisów lub załączenie dowodów. Art. 128 k.p.a. wprost stanowi w tym zakresie: „Odwołanie nie wymaga szczegółowego uzasadnienia. Wystarczy, jeżeli z odwołania wynika, że strona nie jest zadowolona z wydanej decyzji (...)”. Tym bardziej odwołanie nie musi być napisane językiem prawniczym, można napisać je „własnymi słowami”, wyjaśniając po prostu, z jakich względów nie zgadzamy się z decyzją.
- Oczywiście im lepiej je uzasadnimy, tym większe będzie ono miało szanse na sukces; przy poszczególnych rodzajach spraw wskazano, na co warto zwrócić uwagę przy formułowaniu odwołania (zobacz punkty zatytułowane: „Co można zarzucić w odwołaniu”).

Podsumowując, należy przyjąć, że **odwołanie powinno zawierać co najmniej:**

- Oznaczenie strony odwołującej się.
- Oznaczenie organu, do którego jest kierowane (np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w ..., za pośrednictwem Wójta Gminy ...). Odwołanie przekazujemy organowi, który wydał decyzję (lub wysyłamy pocztą na adres tego organu).
- Oznaczenie decyzji, od której składamy odwołanie (np. poprzez wyrażenie: „Skladam odwołanie od decyzji z dnia ..., wydanej przez ..., oznaczonej numerem ...).
- Wskazanie, że strona nie jest zadowolona z decyzji, w miarę możliwości wraz z wyjaśnieniem, z jakich względów.
- Podpis strony, która je wnosi.

⑤ Wznowienie postępowania zakończonych ostateczną decyzją

- Generalną zasadą jest, że postępowania zakończone decyzją ostateczną (czyli taką, od której nie służy odwołanie, bądź to dlatego, że upłynął termin na jego wniesienie, bądź dlatego, że zostało ono wniesione, ale nie zostało uwzględnione) uznaje się za ostatecznie zakończone („zamknięte”). Odrębną kwestią pozostaje, że w przypadku wniesienia przez stronę odwołania od decyzji organu I instancji, które nie zostało uwzględnione przez organ odwoławczy, stronie przysługuje prawo do wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) – nie powoduje to jednak utraty przez decyzję statusu jej „ostateczności” do momentu jej (ewentualnego) uchylecia przez WSA (por. również [Schemat 3](#)). Należy wyjaśnić, że postępowanie przed WSA nie jest częścią postępowania administracyjnego i nie jest regulowane przez Kodeks postępowania administracyjnego.
- W szczególnych przypadkach możliwe jest jednak wzruszenie (czyli ponowne otwarcie) ostatecznie zakończonego postępowania administracyjnego w oparciu o przepisy k.p.a. Należy mieć na uwadze, iż są to sytuacje raczej wyjątkowe, niemniej jednak jeśli już do nich dochodzi, skutki często okazują się daleko idące.
- Wznowienie postępowania administracyjnego uregulowane jest w rozdziale 12 k.p.a. Art. 145 § 1 k.p.a. wymienia przesłanki (czyli możliwe przyczyny), których zaistnienie daje podstawę do wznowienia postępowania. O katalogu przesłanek wznowienia postępowania administracyjnego mówimy, że ma on charakter zamknięty – czyli, że żadne inne przyczyny niż te wskazane w art. 145 § 1 k.p.a. nie mogą być brane pod uwagę. Jednocześnie każda z tych podstaw ma charakter samodzielny – co oznacza, że nie muszą one wystąpić łącznie, ale wystarczające jest zaistnienie którejkolwiek z nich.
- Omówienie wszystkich przesłanek wznowienia postępowania znacznie wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania; jednocześnie dla naszych potrzeb warto bliżej przyjrzeć się zwłaszcza jednej z nich, tj. wskazanej w art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a., dającej podstawę do wznowienia postępowania wówczas, gdy **„strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu”**. Przepis ten mówi o sytuacji, gdy osoba, której przysługiwał status strony

w danym postępowaniu (tj. istniały wynikające z przepisów podstawy, by uznać ją za stronę, w szczególności postępowanie dotyczyło jej interesów prawnych lub obowiązków), nie uczestniczyła w postępowaniu jako strona (najczęściej w ogóle nie została o nim zawiadomiona i nie miała wiedzy, że postępowanie takie się toczy) albo pomimo uznawania za stronę unie-możliwiono skorzystania z przysługujących jej uprawnień.

- Wskazówki pozwalające sprawdzić, czy przysługuje (lub przysługiwał) ci status strony w danym postępowaniu, możesz znaleźć w odpowiednich punktach w ramach opisów poszczególnych postępowań (części II –IV niniejszego opracowania).
- Należy wyjaśnić, iż organ prowadzący postępowanie sam we własnym zakresie zobowiązany jest ustalić, kto powinien być stroną w danym postępowaniu, zawiadomić wszystkich jego uczestników oraz umożliwić im aktywny w nim udział. Oznacza to, że „niewzięcie udziału w postępowaniu bez winy strony” nie oznacza sytuacji, gdy strona sama nie zgłosiła się do postępowania (strona nie ma takiego obowiązku), ale m.in. sytuację, gdy organ jej o takim postępowaniu nie zawiadomił. Przykładowo, w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej organ ma obowiązek samodzielnie ustalić, które działki znajdują się „w obszarze, na który będzie oddziaływać planowane przedsięwzięcie”, następnie – ustalić, kto jest właścicielem tych działek, i wreszcie wezwać te osoby do udziału w postępowaniu. Jeśli więc w ramach takich ustaleń zostanie pominięty właściciel działki X, ponieważ organ błędnie stwierdzi, że planowana inwestycja nie oddziałuje na działkę X, podczas gdy w rzeczywistości z realizacją tej inwestycji wiązać się będą istotne uciążliwości, np. w zakresie przykrych zapachów, dojdzie do sytuacji, gdy właściciel działki X, bez swojej winy, pozbawiony zostanie prawa do udziału w postępowaniu, co da mu prawo do żądania jego wznowienia.
- Należy podkreślić, w przypadku wskazanym w art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a., omówionym powyżej, wznowienie postępowania odbywa się wyłącznie na wniosek osoby, która pozbawiona została możliwości udziału w postępowaniu, pomimo iż zgodnie z przepisami przysługiwał jej status strony.
- Wniosek o wznowienie postępowania wnosi się do organu, który wydał w sprawie decyzję w pierwszej instancji. W omówionym wyżej przypadku termin na złożenie takiego podania wynosi jeden miesiąc od dnia, w któ-

rym strona dowiedziała się o wydaniu decyzji kończącej postępowanie, w którym nie brała udziału.

- Wniosek o wznowienie postępowania nie musi spełniać szczegółowych wymogów formalnych. Należy oznaczyć stronę, która składa wniosek wraz z podaniem jej adresu, wskazać organ, do którego wniosek jest kierowany, wskazać decyzję, której dotyczy wniosek oraz wyjaśnić, z jakich przyczyn domagamy się wznowienia postępowania (powinna być to jedna z przyczyn wskazanych w art. 145 § 1 k.p.a.; jeśli opieramy wniosek na art. 145 § 1 pkt. 4 k.p.a., warto zwięźle wyjaśnić, z jakich względów uważamy, że przysługiwał nam w postępowaniu status strony). Jak każde pismo, wniosek należy opatrzyć własnoręcznym podpisem.
- Na odmowę wznowienia postępowania przysługuje zażalenie (art. 149 § 4 k.p.a.).

Etap wydania decyzji środowiskowej

02

① Podstawowe informacje

- „Decyzja środowiskowa” jest nazwą potoczną (ale często używaną); jej nazwa oficjalna to *„Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach”*.
- Procedura uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uregulowana jest w *ustawie z dnia 3 października 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (w dalszej części będziemy dla ułatwienia nazywać ją w skrócie *„ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”*).
- Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane wówczas, gdy przedsiębiorca zamierza zrealizować inwestycję, która może mieć znaczący, negatywny wpływ na środowisko lub zdrowie ludzi; w założeniu można przyjąć, iż dotyczyć to będzie wszystkich większych ferm hodowlanych.
- Celem decyzji środowiskowej jest określenie takiego sposobu zrealizowania inwestycji, aby jej negatywne oddziaływanie na środowisko było jak najmniejsze.
- Decyzję środowiskową dotyczącą budowy fermy przemysłowej wydaje urząd miasta lub gminy, na obszarze którego/której ma być zlokalizowana inwestycja.
- Ustalenia zawarte w decyzji środowiskowej wiążą organy wydające decyzje w kolejnych etapach realizacji inwestycji (np. w ramach wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę).

- Twój udział w postępowaniu w tym zakresie możliwy jest na dwóch różnych zasadach:
- gdy przysługują ci uprawnienia strony tego postępowania – co ma miejsce, gdy należąca do ciebie nieruchomość sąsiaduje z obszarem, na którym ma być planowana inwestycja – więcej na ten temat znajdziesz w pkt. 2 poniżej;
 - w innych przypadkach – na zasadzie udziału społeczeństwa w postępowaniu w przedmiocie decyzji środowiskowej – więcej na ten temat znajdziesz w pkt. 3 i następnych poniżej.

Pamiętaj, że w obu tych przypadkach masz możliwości działania!

② Udział w postępowaniu na prawach strony

Kto jest stroną postępowania o wydanie decyzji środowiskowej?

- Kwestię tę szczegółowo reguluje art. 74 ust. 3a ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.
- Zgodnie z nim stroną tego postępowania, poza wnioskodawcą (inwestorem), jest **właściciel, użytkownik wieczysty lub dzierżawca nieruchomości znajdującej się „w obszarze, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie”**.
- Przez „**obszar, na który oddziaływać będzie przedsięwzięcie**”, należy rozumieć:
- nieruchomości znajdujące się w odległości do 100 m od granic terenu, na którym realizowane będzie przedsięwzięcie, lub
 - nieruchomości, na których w wyniku realizacji lub użytkowania przedsięwzięcia zostałyby przekroczone standardy jakości środowiska, a także
 - nieruchomości znajdujące się w zasięgu znaczącego oddziaływania przedsięwzięcia, co może doprowadzić do ograniczenia w zagospodarowaniu działki zgodnie z jej aktualnym przeznaczeniem.

Schemat 1:

Udział w postępowaniu o wydanie decyzji środowiskowej

**Twój udział w postępowaniu
w przedmiocie wydania decyzji
środowiskowej**



Czy jesteś właścicielem nieruchomości
lub przysługuje ci do niej inne prawo
rzeczowe?



TAK



Udział na prawach strony
(patrz pkt 2)



**Możliwość samodzielnego
zaskarżania decyzji (patrz pkt 5 i 7)**



NIE



**Udział na prawach udziału
społeczeństwa (patrz pkt 3)**



**Możliwość zaskarżania decyzji
za pośrednictwem organizacji
ekologicznej (patrz pkt 6 i 7)**

Upraszczając nieco powyższe, będziesz mógł wziąć udział w postępowaniu jako jego strona zawsze wówczas, gdy jesteś właścicielem (użytkownikiem wieczystym) nieruchomości znajdującej się w odległości do 100 metrów od terenu, na którym realizowana będzie inwestycja. Ponadto nawet jeśli twoja nieruchomość znajduje się w większej odległości, takie samo prawo będzie ci przysługiwać, jeśli inwestycja będzie miała istotny negatywny wpływ na twoją nieruchomość, w tym uniemożliwiając lub utrudniając korzystanie z niej w dotychczasowy sposób. Jako przykład można podać sytuację, gdy jesteś właścicielem domu i placu znajdującego się w pewnej odległości od terenu, na którym powstać ma ferma, i można założyć, że odory, które powstaną w wyniku jej działalności, będą negatywnie wpływać na twój codzienny komfort.

Jak zgłosić swój udział w postępowaniu?

- Jeśli urząd miasta sam nie zawiadomił cię o postępowaniu, wystarczy wnieść pismo, w którym wskażesz, iż jesteś właścicielem lub przysługuje ci prawo rzeczowe do nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania nieruchomości i wyrażasz wolę udziału w postępowaniu na prawach strony. Do pisma możesz (choć nie musisz) dołączyć wypis z księgi wieczystej dla twojej nieruchomości (można pobrać go za darmo ze strony <https://przegladarka-ekw.ms.gov.pl/>). Jeśli twoja nieruchomość nie znajduje się w najbliższym sąsiedztwie planowanej nieruchomości, warto dodatkowo wskazać krótko, w czym upatrujesz negatywnego wpływu inwestycji na twoją działkę.
- Warto wiedzieć, że urząd miasta zobowiązany jest z urzędu (czyli samodzielnie) ustalić, kto jest stroną w postępowaniu. W konsekwencji każdy sygnał, iż dana osoba chce wziąć udział w postępowaniu powinien skłonić organ do zbadania, czy zachodzą ku temu przesłanki. W razie potrzeby powinien wezwać cię również do przesłania dodatkowych wyjaśnień czy dokumentów.
- Co do praw, które przysługują ci jako stronie postępowania, [zobacz pkt. 3 części I.](#)

Co zrobić, jeśli pomimo twojego wniosku organ nie dopuści cię do postępowania w charakterze strony?

- Śledź przebieg postępowania, korzystając z uprawnień wskazanych w pkt. 3 poniżej (udział na prawach udziału społeczeństwa); w ten sposób dowiesz się w szczególności, kiedy wydano decyzję i zapoznasz się z jej treścią.
- Po wydaniu decyzji, najlepiej w terminie 14 dni od jej wydania (pamiętaj, że w tym przypadku nie zostanie ci ona doręczona), wniesz od niej odwołanie (zobacz pkt. 4 części I), działając tak, jakby przysługiwały ci prawa strony. W odwołaniu zarzuć, że wbrew prawu nie dopuszczono cię do udziału w postępowaniu w charakterze strony i wyjaśnij, w czym upatrujesz swojego prawa w tym zakresie oraz przedstaw swoje zarzuty wobec zaskarżonej decyzji.
- Organ odwoławczy może wydać postanowienie o uznaniu odwołania za niedopuszczalne wskazując, że nie jesteś stroną, więc nie przysługuje ci prawo do jego wniesienia. Postanowienie to zostanie ci doręczone.
- Postanowienie to jest ostateczne w postępowaniu administracyjnym, co pozwala na jego zaskarżenie skargą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za pośrednictwem organu odwoławczego. W uzasadnieniu powtórz argumentację z odwołania dotyczącą tego, dlaczego uważasz, że przysługują ci prawa strony.
- Co istotne, sytuacja, w której organ nie dopuścił cię do postępowania wbrew prawu, stanowi istotne naruszenie przepisów. W przypadku złożenia odwołania i potwierdzenia przez organ odwoławczy takiej okoliczności przez organ odwoławczy (Samorządowe Kolegium Odwoławcze) powinien on uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę organowi I instancji do ponownego rozpoznania.

③ Gdy nie jesteś stroną – udział na prawach udziału społeczeństwa

- W polskim porządku prawnym **prawo do ochrony środowiska** oraz **prawo do uzyskiwania informacji** o jego stanie są prawami zagwarantowanymi **każdemu obywatelowi bezpośrednio w Konstytucji** (art. 74 Konstytucji RP). Odpowiadają mu obowiązki władz Rzeczypospolitej

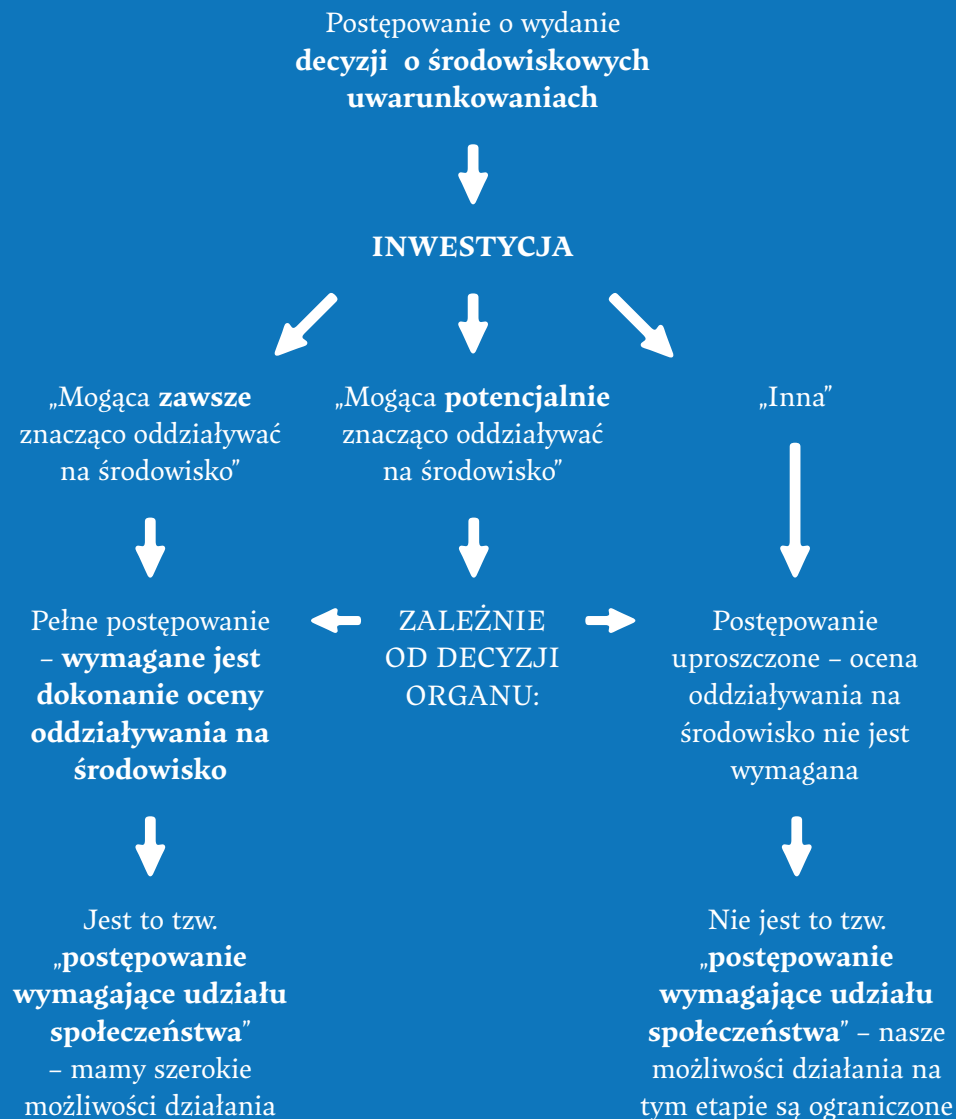
Polskiej m.in. w zakresie ochrony środowiska (art. 74 ust. 2 Konstytucji) i wspierania działań obywateli podejmowanych w tym zakresie (art. 74 ust. 4 Konstytucji). Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku realizuje wskazane prawa, przyznając zainteresowanym obywatelom szeroki wachlarz uprawnień w ramach postępowania w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej.

- Wyróżnia się dwa rodzaje decyzji środowiskowych: takie, których wydanie wymaga uprzedniego przeprowadzenia, tzw. „**oceny oddziaływania na środowisko**” (nazwijmy postępowanie o jej wydanie „**pełnym**”), oraz takie, które tego nie wymagają (nazwijmy postępowanie w tym zakresie „**uproszczonym**”).
- Ocena oddziaływania na środowisko to rodzaj pogłębionej analizy (raportu) co do skutków planowanej inwestycji dla środowiska.
- Powyższe rozróżnienie jest istotne, ponieważ ma wpływ na zakres naszych uprawnień i możliwości działania. Obrazuje to Schemat 2.
- Istotę sprawy można streścić następująco: potrzebujemy ustalić, czy planowana inwestycja kwalifikuje się jako:
 - **inwestycja mogąca zawsze znacząco oddziaływać na środowisko** – wówczas jest to tzw. **postępowanie wymagające udziału społeczeństwa** i przysługuje nam cały szereg uprawnień w tym zakresie, lub
 - **inwestycja mogąca potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko** – wówczas to organ podejmuje decyzję, czy postępowanie będzie miało charakter pełny, czy uproszczony.

W przypadku, gdy planowana inwestycja nie kwalifikuje się jako żadne z powyższych, postępowanie środowiskowe będzie miało charakter uproszczony, a nasze możliwości działania będą ograniczone.

Schemat 2:

Rodzaje decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach



④ Jak ustalić, jakiego rodzaju jest planowana inwestycja?

W przypadku ferm przemysłowych zależy to od liczby i rodzaju zwierząt, które mają być na takiej fermie hodowane. Generalnie w przypadku wielkich ferm przemysłowych najczęściej konieczne będzie przeprowadzenie pełnego postępowania środowiskowego, czyli łącznie z oceną oddziaływania na środowisko. Bardziej szczegółowo reguluje to specjalne rozporządzenie. Zgodnie z nim:

→ **inwestycją mogącą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko** (a zatem taką, gdzie jest prowadzona procedura oceny przedsięwzięcia na środowisko) jest budowa fermy przemysłowej o wielkości **co najmniej 210 tzw. Dużych Jednostek Przeliczeniowych**; jest to równoważne mniej więcej ilości:

- 210 krów lub
- 525 świń – knurów lub 600 świń – loch, lub
- 1400 kóz, lub
- 1500 świń tzw. tuczników, lub
- 8 400 lisów, lub
- 8 750 indyków, lub
- 30 000 królików, lub
- 52 000 kaczek lub kurczaków, lub
- 42 000 norek (w przypadku norek inwestycje mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko zaczynają się od 105 DJP).

(W przypadku gdy na fermie ma być hodowanych więcej niż jeden rodzaj zwierząt, ich „jednostki przeliczeniowe” się sumuje, np. 100 krów i 1000 tuczników na jednej fermie daje łącznie powyżej 210 DJP).

→ **inwestycją mogącą potencjalnie oddziaływać na środowisko** (a zatem taką, gdzie to urząd gminy wydaje postanowienie, czy w sprawie będzie prowadzone postępowanie z udziałem społeczeństwa, czy będzie miało charakter pełny, czy uproszczony) jest budowa fermy przemysłowej o wielkości **co najmniej 60 Dużych Jednostek Przeliczeniowych** (por. powyżej) – **bez dodatkowych warunków, lub co najmniej 40 Dużych Jednostek Przeliczeniowych** przy zaistnieniu dodatkowych warunków.

⑤ Twoje prawa i możliwości działania

Opisane poniżej uprawnienia dotyczą takich inwestycji, w których prowadzone jest tzw. postępowanie wymagające udziału społeczeństwa (patrz pkt. 2 oraz pkt. 3 powyżej). W ramach takiego postępowania zarówno tobie, jak i każdemu obywatelowi przysługuje prawo do uczestniczenia w nim (czego nie można jednak mylić z udziałem na prawie strony), w tym:

→ Prawo do informacji

Urząd miasta/gminy, na terenie którego/której ma być zlokalizowana inwestycja, ma obowiązek podania do publicznej wiadomości informacji m.in. o wszczęciu i prowadzeniu postępowania w zakresie wydania decyzji środowiskowej, jego przedmiocie (czyli m.in. tym, jakiej dokładnie dotyczy inwestycji), możliwości zapoznania się z dokumentacją i miejscu, gdzie można to uczynić, a także możliwości składania uwag i wniosków (w tym o sposobie i miejscu, gdzie można to uczynić). UM ma również obowiązek podać do publicznej wiadomości informację o wydanej decyzji środowiskowej i o możliwościach zapoznania się z jej treścią. Informacje takie zamieszczane są zwykle na stronie www urzędu miasta lub gminy, w BIP-ie lub bezpośrednio w budynku UM.

→ Prawo do przejrzenia dokumentacji

Na twój wniosek (można złożyć go np. telefonicznie, mailowo, pisemnie) organ jest zobowiązany udostępnić ci akta postępowania do wglądu w uzgodnionym z tobą terminie lub przesłać odpisy (skany) informacji na adres korespondencyjny lub mailowy, jeżeli tak stwierdzono we wniosku.

→ Prawo do składania uwag i wniosków

Jest to istotne uprawnienie, które umożliwia ci przedstawienie własnego stanowiska tak w zakresie planowanej inwestycji, jak i w zakresie poszczególnych, zebranych w aktach sprawy dokumentów. Być może uda ci się przekonać decydentów do twoich racji bądź skłonić do dokonania dodatkowych badań, ocen czy analiz. Trzeba pamiętać o 30-dniowym terminie na składanie wniosków i uwag, liczonym od momentu poinformowania przez organ (urząd miasta lub gminy) o możliwości ich składania. Uwagi i wnioski składane mogą być zarówno pisemnie, jak i w formie korespondencji e-mailowej (odpowiednie adresy powinien wskazać urząd w ogłosze-

niu). Należy przy tym podkreślić, że organ **ma obowiązek rozpatrzenia wniosków i uwag** (o ile wpłynęły w terminie) i odniesienia się do nich w uzasadnieniu wydanej następnie decyzji. **Brak wywiązania się z tych obowiązków może prowadzić do późniejszego uchylecia decyzji.**

- Możliwość zaskarżenia wydanej decyzji przez organizację ekologiczną
Wszystkie te uprawnienia nie znaczyłyby wiele, gdyby brak było możliwości odwołania się od decyzji, np. wówczas gdy organ bądź to nie zgodził się z naszymi uwagami, bądź wnioskami, bądź to, wbrew prawu, w ogóle ich nie rozpoznał lub nie odniósł się do nich w treści uzasadnienia decyzji. Jednakże o ile każdy może wziąć udział w postępowaniu na wskazanych wyżej zasadach, to taki udział nie uprawnia do zaskarżenia wydanej w takim postępowaniu decyzji, a przynajmniej nie samodzielnie (ma to w zamierzeniu zapobiec blokowaniu inwestycji). Jednakże prawo do wnoszenia odwołań przyznano organizacjom ekologicznym – nic więc nie stoi na przeszkodzie, by zwrócić się do takiej organizacji z prośbą o interwencję. Działanie to opisane zostało bardziej szczegółowo w kolejnym punkcie.

⑥ Jak może zaskarżyć decyzję organizacja ekologiczna?

- Przepisy przyznają uprawnienie do zaskarżenia decyzji środowiskowej stronie postępowania oraz organizacjom ekologicznym. Jeśli więc nie brałeś udziału w postępowaniu jako jego strona i nie przysługują ci uprawnienia strony (por. pkt. 2 powyżej), możesz spowodować zaskarżenie wydanej decyzji, zwracając się do organizacji ekologicznej o wniesienie odwołania.
- Organizacja ekologiczna może przystąpić do udziału w postępowaniu w charakterze strony w dowolnym momencie. Z jednej strony, warto możliwie wcześniej zawiadomić organizację ekologiczną o toczącym się postępowaniu i poprosić o przystąpienie do niego – bez wątpienia da to więcej czasu na działanie. Z drugiej strony, organizacja ekologiczna może wnieść odwołanie od decyzji środowiskowej nawet wówczas, gdy nie brała udziału w danym postępowaniu na wcześniejszym jego etapie, choć musi oczywiście zmieścić się w terminie na wniesienie odwołania.
- Udział w postępowaniu musi pozostawać zgodny z celami statutowymi

danej organizacji (jest to wymóg formalny); w związku z tym warto zwrócić uwagę w szczególności na te organizacje ekologiczne, które zajmują się ochroną praw zwierząt. Drugim wymogiem jest to, by organizacja powstała co najmniej 12 miesięcy przed wszczęciem danego postępowania.

- Po zawiadomieniu organizacji ekologicznej o toczącym się postępowaniu i przedstawieniu swojej prośby o interwencję pozostaje ci oczekiwać na kontakt ze strony organizacji i decyzję, czy zdecyduje się ona na podjęcie określonych czynności.
- Musisz pamiętać o terminie na wniesienie odwołania:
 - W sytuacji, gdy organizacja ekologiczna przystąpiła do postępowania w charakterze strony na wcześniejszym etapie, sprawa jest prosta – decyzja wraz z uzasadnieniem zostanie doręczona (w przypadku, gdy stron jest więcej niż 10 – obwieszczona) organizacji, zaś 14-dniowy termin będzie liczony od dnia tego doręczenia.
 - Z kolei w sytuacji, gdy organizacja ekologiczna miałaby zaskarżyć decyzję w postępowaniu, w którym nie brała dotąd udziału, sytuacja jest nieco bardziej skomplikowana. Decyzja nie zostanie jej doręczona, można jednak uzyskać dostęp do jej treści na zasadach opisanych w pkt. 5 powyżej. Co do terminu na wniesienie odwołania przyjmuje się, że pozostaje on otwarty dla organizacji ekologicznej tak długo, jak długo jest on otwarty dla którejkolwiek ze stron (co z kolei zależy od tego, kiedy doszło do doręczeń decyzji poszczególnym stronom). W praktyce będzie to termin 14 dni plus czas, który zajęło doręczenie decyzji wszystkim stronom (co trwa zazwyczaj od kilku do kilkunastu dni)..

⑦ Co można zarzucić w odwołaniu?

Organizacja, do której się zgłosisz z prośbą o interwencję, z pewnością będzie wdzięczna za twoje wsparcie co do treści odwołania (a w wielu przypadkach może istotnie zwiększyć to szanse na podjęcie decyzji o jego wniesieniu). Mimo że zależy to od okoliczności konkretnego przypadku, zamieszczamy poniżej kilka podpowiedzi dotyczących tego, **na co warto zwrócić uwagę**:

- Czy przedłożony przez wnioskodawcę dokument – ocena oddziaływania na środowisko (zwany również „raportem”) został sporządzony zgodnie ze stanem faktycznym, jest wyczerpujący i zawiera wszystkie niezbędne elementy?
 - Elementy, które musi zawierać taki raport, wymienione zostały w art. 66 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.
 - Warto w szczególności zwrócić uwagę, czy raport realizuje obowiązek przedstawienia trzech wariantów realizacji przedsięwzięcia, w tym wariantu alternatywnego i wariantu najkorzystniejszego dla środowiska, i czy warianty te rzeczywiście różnią się między sobą i stanowią realne alternatywy, jeśli chodzi o rozwiązania stosowane w celu ograniczania oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (jest to jeden z najistotniejszych elementów raportu, zaś w praktyce wnioskodawcom zdarza się go pomijać lub podchodzić do niego niedbale).
 - Należy zwrócić również uwagę, czy twierdzenia przywołane w raporcie są odpowiednio uzasadnione i udokumentowane oraz czy uzasadnienie nie zawiera błędów logicznych, niespójności, nieścisłości lub innych błędów i czy przyjęte w nim założenia pozostają wiarygodne i przekonujące.
- Czy w decyzji dokonano wszechstronnej analizy i oceny wpływu przedsięwzięcia na środowisko, w tym w zakresie: norm zagęszczenia zwierząt, zachowania norm hałasu, sposobu gospodarowania odpadami, uciążliwości odorowej i środków mających je ograniczać, a także czy przeanalizowano pod tym względem każdy z zaproponowanych przez inwestora wariantów i uzasadniono wybór w tym zakresie?
- Czy organ w treści uzasadnienia decyzji odniósł się do uwag i wniosków zgłaszanych przez Ciebie lub inne osoby, której je zgłosiły w toku postępowania?

Co do podstawowych informacji na temat wymogów formalnych i podstawowych informacji dotyczących odwołań – zobacz: część 1 pkt. 4 niniejszego opracowania.

Etap decyzji ustalającej warunki zabudowy

03

① Podstawowe informacje

- „Oficjalna” nazwa tego postępowania brzmi: *postępowanie w zakresie zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy*; jest ono regulowane przez przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- W postępowaniu tym ścierają się dwa rodzaje interesów:
 - z jednej strony mamy tutaj interesy i uprawnienia właściciela nieruchomości (inwestora), by gospodarować swoją działką zgodnie ze swoimi potrzebami i ze swoim interesem;
 - z drugiej strony to, w jaki sposób zagospodarowana zostanie działka, nie pozostaje bez wpływu na interesy i uprawnienia innych osób, w szczególności właścicieli działek sąsiednich, a także na interes publiczny (przykładowo – w interesie publicznym pozostaje, by zabudowa na sąsiadujących działkach pozostawała spójna, uporządkowana i harmonizowała ze sobą).
- Powyższe znajduje wyraz w **ogólnej zasadzie** tego postępowania, określonej w art. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którą:
 - z jednej strony **„Każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”** – jednak tylko o tyle, o ile „nie narusza to chronionego prawem

interesu publicznego oraz interesu osób trzecich”,

- z drugiej strony „każdy ma prawo do **ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów *należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych*”.**

- Co do zasady warunki gospodarowania terenem określa **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego** – jest to akt prawa miejscowego (uchwała), który określa ww. warunki w sposób zbiorczy dla całego objętego nim terenu (np. dla terenu całej gminy). Jeśli dana działka objęta jest takim planem, inwestor nie musi już uzyskiwać dla niej odrębnej decyzji w tym zakresie (oczywiście o ile planowana inwestycja jest z tym planem zgodna; w innym przypadku zasadniczo w ogóle nie będzie mogła zostać zrealizowana).
- Dla większość obszarów nie ma jednak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. **Jeśli więc inwestor zamierza zrealizować projekt gospodarczy na obszarze nieobjętym takim planem, to niezbędne jest najpierw złożenie wniosku i uzyskanie decyzji w przedmiocie warunków zabudowy.**
- Postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o warunkach zabudowy prowadzi **wójt, burmistrz albo prezydent miasta.**
- Decyzję taką wydaje się po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi. Oznacza to m.in., że jeśli dla danej inwestycji wymagane jest uzyskanie decyzji środowiskowej (patrz część II), to decyzja o warunkach zabudowy **nie może zostać wydana przed ostatecznym zakończeniem postępowania środowiskowego**; sytuacja odmienna byłaby poważnym naruszeniem prawa i podstawą do uchylenia decyzji obarczonej takim uchybieniem. Sytuację tę obrazuje *Schemat 3*.
- W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy mają prawo brać udział, na prawach strony, osoby posiadające tytuł prawny (właściciele, użytkownicy wieczysti) do nieruchomości sąsiednich (więcej na ten temat w pkt. 2 poniżej).

② Kto może wziąć udział w postępowaniu i jak do niego przystąpić?

- Poza samym inwestorem (wnioskodawcą) krąg stron w postępowaniu w sprawie dotyczącej ustalenia warunków zabudowy ustala się na zasadach ogólnych określonych w art. 28 k.p.a., zgodnie z którymi stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie. Wykazanie interesu prawnego z reguły sprowadza się do wykazania przysługiwania prawa własności, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego do nieruchomości (użytkowanie, służebność), położonych w sąsiedztwie nieruchomości, której dotyczy postępowanie.
- Z jednej strony oznacza to, że możliwość udziału w tym postępowaniu nie jest ograniczona tylko do właścicieli działek przyległych do działki, na której realizowana ma być inwestycja, ale obejmuje również działki położone w dalszym sąsiedztwie (brak jest wymogu „stykania się” czy bezpośredniego graniczenia działek).
- Możliwość wzięcia udziału w takim postępowaniu w charakterze strony uzależniona jest od wykazania **„interesu prawnego” lub „obowiązku”**. Kiedy możemy mówić o takiej sytuacji? Będzie ona miała miejsce wówczas, gdy zrealizowanie planowanej inwestycji będzie miało wpływ na możliwość, zakres lub sposób, w jaki możemy gospodarować należącą do nas nieruchomością; przykładowo:
 - gdy planowana inwestycja, ze względu na jej rodzaj, oddziaływać będzie na naszą działkę, np. powodując zwiększony ruch pojazdów (zwłaszcza ciężarowych) na sąsiedniej drodze, zwiększony hałas bądź uciążliwości odorowe (co w szczególności ogranicza przydatność sąsiednich terenów do celów rekreacyjnych czy mieszkaniowych), zwiększenie zacinienia, emisje zanieczyszczeń etc.
 - gdy jesteśmy właścicielami sąsiedniej działki, która nie jest objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego – wówczas ustalenie warunków zabudowy dla działki, na której realizowana jest inwestycja, może mieć wpływ na przyszłe ustalenie takich warunków dla naszej działki.
 - gdy jesteśmy właścicielami sąsiedniego budynku, a realizacja inwestycji wiązać się będzie np. z robotami ziemnymi i ruchem ciężkich pojazdów,

co może mieć wpływ na stabilność naszego budynku.

- Warto dodać, że okoliczności te mogą występować niezależnie od siebie, jak również mają one jedynie charakter przykładowy.
- Jeśli organ (wójt/burmistrz/prezydent miasta) sam nie zawiadomił cię o postępowaniu, wystarczy wnieść pismo, w którym wskażesz, iż wnosisz o dopuszczenie do postępowania w charakterze strony i krótko wyjaśnisz, w jaki sposób postępowanie to dotyczy twoich praw lub obowiązków (np. wskażesz, że jesteś właścicielem pobliskiej działki, która znajdzie się potencjalnie w granicach negatywnych oddziaływań inwestycji). Do pisma możesz (choć nie musisz) dołączyć wypis z księgi wieczystej dla twojej nieruchomości (można pobrać go ze strony <https://przegladarka-ekw.ms.gov.pl>). Warto wiedzieć, że organ zobowiązany jest z urzędu (czyli samodzielnie) ustalić, kto jest stroną w postępowaniu. W konsekwencji każdy sygnał, iż dana osoba chce wziąć udział w postępowaniu, powinien skłonić organ do zbadania, czy zachodzą ku temu przesłanki. W razie potrzeby powinien wezwać cię również do przesłania dodatkowych wyjaśnień czy dokumentów.
- Bezzasadna odmowa dopuszczenia cię do postępowania w charakterze strony może być podstawą do wniesienia odwołania (patrz pkt. 4 poniżej), a nawet wznowienia postępowania.
- Co do praw, które przysługują ci jako stronie postępowania, zobacz pkt. 3 części I.

③ Warunki wydania decyzji. Zasada dobrego sąsiedztwa.

- Uzyskanie przez inwestora decyzji w sprawie warunków zabudowy wymaga spełnienia w sposób łączny szeregu warunków formalnych, wskazanych szczegółowo w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.. Z naszego punktu widzenia największe znaczenie mieć będzie tzw. „**zasada dobrego sąsiedztwa**” wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p.
- Zasada dobrego sąsiedztwa oznacza wymóg, by planowana inwestycja pozostawała „spójna” z istniejącą już w pobliżu zabudową. Oznacza to, że planowana zabudowa powinna być dostosowana do zabudowy już istniejącej pod względem jej **parametrów o charakterze urbanistycznym** (zagospodarowanie terenu) oraz **architektonicznym** (uksztaltowanie

wzniesionych budynków). Innymi słowy chodzi przykładowo o to, aby na osiedlu domków jednorodzinnych nie wyrósł nagle wieżowiec lub wielkie centrum handlowe (dostosowanie do parametrów architektonicznych, czyli dominującej wysokości, kubatury) czy też aby na terenach zdominowanych przez zabudowę mieszkaniową lub rekreacyjną nie powstawały obiekty przemysłowe (dostosowanie do parametrów urbanistycznych).

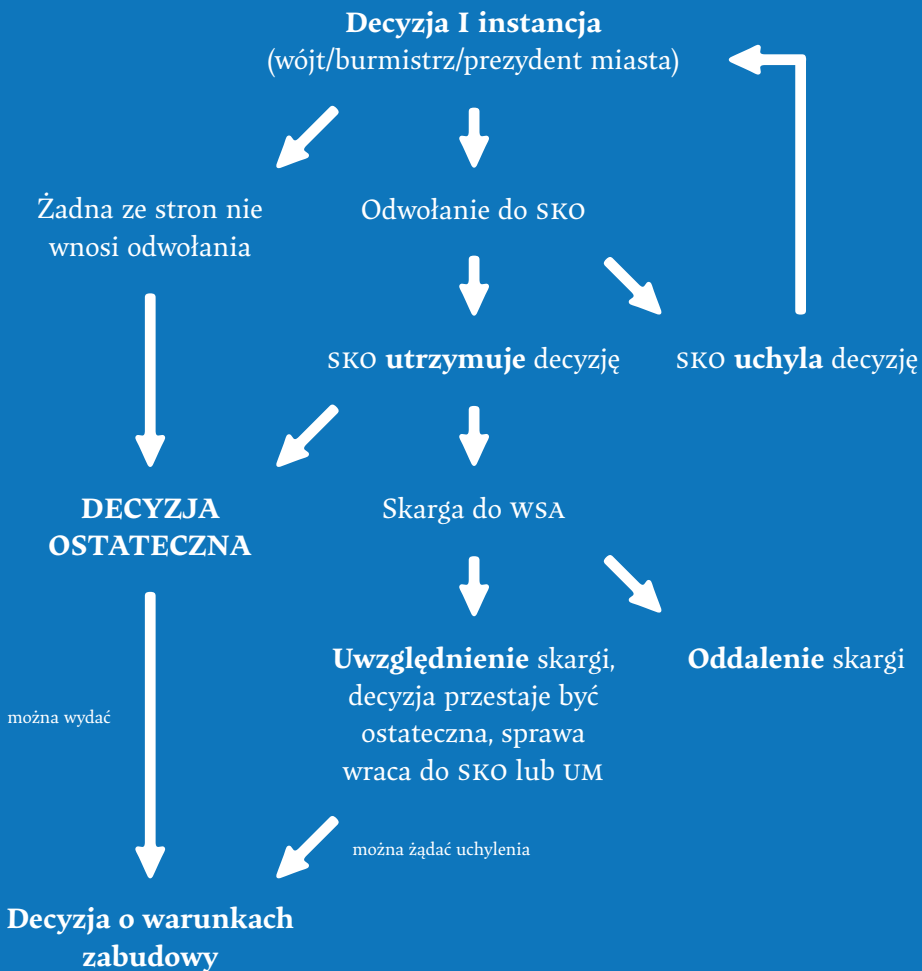
- Na obszarach wiejskich dominującym rodzajem zabudowy jest zabudowa zagrodowa, którą definiuje się jako zespół budynków obejmujący wiejski dom mieszkalny i zabudowania gospodarskie, położony w obrębie jednego podwórza. W orzecnictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że „zespół obiektów budowlanych nie ma charakteru zabudowy zagrodowej, gdy jednym z jego elementów nie jest budynek mieszkalny. wyroku NSA z 29 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 609/11”.
- Ocena, czy w danym przypadku spełniona jest zasada dobrego sąsiedztwa, dokonywana jest w formie tzw. **analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu**. Jest to dokument kluczowy dla całego postępowania, w dużej mierze przesądzający o jego wyniku; zasady jego sporządzania reguluje odpowiednie rozporządzenie.
- „Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania” jest opracowaniem specjalistycznym. Jednocześnie ze względu na jej znaczenie dla postępowania stawia się jej określone wymagania. W orzecnictwie przyjmuje się, że analiza taka powinna być sporządzona w sposób kompleksowy i szczegółowy, a przy tym jasno i jednoznacznie wskazywać, jakie kryteria oceny przyjął jej autor. Przyjęte kryteria (np. istniejąca linia zabudowy, sposób zagospodarowania działek sąsiednich) powinny odpowiadać stanowi faktycznemu, w tym ustalonemu w oparciu o mapę zasadniczą. W analizie autor winien uzasadnić, dlaczego i na jakiej podstawie przyjął określone założenia, a następnie przedstawić rozumowanie, które doprowadziło go do końcowych wniosków. Naruszenie tych reguł może być podstawą do zakwestionowania wydanej w oparciu o taką (wadliwą) analizę decyzji.
- Bardzo istotnym pozostaje również obszar, który organ przyjął do analizy (tzw. „**obszar analizowany**”). Od tego, jaki obszar zostanie uwzględniony w ramach analizy, zależy w praktyce, z którymi działkami i zabudowaniami planowana inwestycja będzie porównywana (czyli które działki i zabudowania będą stanowiły punkt odniesienia). Nietrudno zauważyć, że może mieć to bez-

pośredni i kluczowy wpływ na wynik całego postępowania. Wyobraźmy sobie przykładowo, że na określonym terenie istnieją zabudowania gospodarskie oraz, w pewnej odległości od nich, osiedle domków jednorodzinnych. Inwestor planuje wybudować fermę przemysłową jako kontynuację istniejących zabudowań przemysłowych; jednocześnie jednak nastąpi to w stosunkowo niewielkiej odległości od wskazanego wyżej osiedla domków. Kluczową sprawą będzie tutaj określenie, czy w obszarze analizowanym należy uwzględnić jedynie najbliższe zabudowania gospodarskie (z którymi planowana inwestycja będzie zasadniczo spójna), czy też również znajdujące się nieco dalej osiedle domków jednorodzinnych (w przypadku których trudno będzie mówić o spójności z fermą przemysłową).

- Przepisy określają jedynie **minimalny zakres tzw. obszaru analizowanego**, co oznacza, że w konkretnej sprawie organ może wyznaczyć większy obszar wokół terenu inwestycji, który będzie brany pod uwagę przy takiej analizie. Będzie to uzasadnione, jeśli obszar taki tworzy pewną spójną całość (np. jest to uzasadnione granicami działek, ukształtowaniem terenu, spójnością architektoniczną etc. Jednocześnie organ nie może wyznaczyć obszaru analizowanego w sposób dowolny – w każdym przypadku (również w przypadku przyjęcia obszaru minimalnego) organ ma obowiązek **wyjaśnić w uzasadnieniu decyzji, z jakich względów przyjął do analizy taki, a nie inny obszar**. Uzasadnienie wyboru w tym zakresie powinno być wyczerpujące (w tym wskazywać fakty, na których organ oparł swoje ustalenia), a także „przekonywać stronę o słuszności tego wyboru” (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2008 r., II OSK 919/07).
- Innym istotnym warunkiem ustalenia warunków zabudowy dotyczącym inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko (a takimi zazwyczaj będą ферmy przemysłowe) jest **uprzednie uzyskanie ostatecznej decyzji środowiskowej**. Oznacza to, że jeśli inwestycja wymaga wydania decyzji środowiskowej, to decyzja o warunkach zabudowy nie może zostać wydana przed uzyskaniem przez inwestora ostatecznej decyzji środowiskowej. Organ winien dokonać ustalenia, czy decyzja środowiskowa była wymagana, a jeśli tak, to czy została ona wydana i czy ma charakter ostateczny; ustalenia te winny zostać opisane w uzasadnieniu decyzji. Więcej informacji w tym zakresie przedstawiono na *schemacie 3* poniżej.

Schemat 3:

Decyzja środowiskowa a decyzja o warunkach zabudowy



④ Co można zarzucić w odwołaniu?

- Co do wymogów formalnych i podstawowych informacji dotyczących odwołań – zobacz pkt. 4 części I niniejszego opracowania.
- Kwestia tego, co zarzucić w odwołaniu, zależy oczywiście od okoliczności konkretnej sprawy, niemniej warto zwrócić uwagę na następujące aspekty (poniższe okoliczności powinny wynikać z uzasadnienia decyzji):
 - Czy w postępowaniu brały udział wszystkie osoby, którym przysługiwał status strony (więcej na temat tego, kto może być stroną, w pkt. 2 powyżej)?
 - Czy organ w treści uzasadnienia decyzji odniósł się do wniosków oraz stanowisk złożonych przez uczestników postępowania?
 - Czy organ przeanalizował wszystkie pięć wymogów wydania decyzji o warunkach zabudowy, wymienionych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. (zobacz pkt. 3 powyżej)?
 - Czy przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy inwestor uzyskał **ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach** (zobacz *Schemat 3* powyżej)? Okoliczność ta powinna wynikać z treści uzasadnienia decyzji.
 - Czy organ odniósł się w uzasadnieniu decyzji do **zasady dobrego sąsiedztwa** (art. 61 ust. 1 pkt. 1 u.p.z.p.) i czy zbadał oraz przekonująco wyjaśnił spełnienie wynikających z niej wymogów (zobacz pkt. 3 powyżej)?
 - Czy sporządzona została *Analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania*, a jeśli tak, to czy jest ona kompleksowa, szczegółowa, czy jasno i jednoznacznie wskazuje, jakie kryteria oceny przyjął jej autor i czy odpowiada stanowi faktycznemu?
 - Czy organ wskazał w uzasadnieniu decyzji, jaki **obszar analizowany** został przyjęty w realiach sprawy? Czy organ uzasadnił wybór takiego, a nie innego obszaru analizowanego i czy uzasadnienie to opiera się na faktach, pozostaje wyczerpujące i przekonujące (por. pkt. 3, zaś bardziej szczegółowo – przypis 28)?

Etap pozwolenia na budowę

04

① Podstawowe informacje

- Pozwolenie na budowę udzielane jest w formie decyzji administracyjnej, wydawanej na wniosek zainteresowanego (zwanego „inwestorem”). Postępowanie w tym zakresie regulowane jest przez przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.
- Bez wdawania się w szczegóły można wskazać, iż rozpoczęcie prac budowlanych w zakresie obiektów w rodzaju ferm wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę.
- Pozwolenie na budowę fermy przemysłowej może zostać wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora wymaganych odrębnymi przepisami pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów, w tym w szczególności decyzji środowiskowej (por. [część II](#) niniejszego opracowania) oraz, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy (por. [część III](#) niniejszego opracowania).
- Zasadniczym elementem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę jest projekt budowlany, którego wymogi określa art. 34 ustawy Prawo budowlane. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę (oczywiście o ile spełnia ku temu warunki) i to w oparciu o tak zatwierdzony projekt prowadzone są następnie roboty budowlane. W odniesieniu do ferm przemysłowych warto zwrócić uwagę, że projekt taki musi zwłaszcza uwzględniać wymogi wynikające z uzyskanej uprzednio decyzji środowiskowej w zakresie zastosowania rozwiązań minimalizujących zakres niekorzystnych oddziaływań na środowisko (w tym zwłaszcza emisji i neutralizowania zanieczyszczeń, odpadów, odorów, hałasu i ruchu ciężkich pojazdów). Jeśli chodzi o formę architektoniczną i dokładną lokalizację, projekt musi z kolei pozostawać zgodny z miejscowym planem zagospoda-

rowania przestrzennego, a jeśli nie obowiązuje on dla danego obszaru – z decyzją o warunkach zabudowy. Wymogi w tym zakresie, wskazane w ww. decyzjach, są wiążące organ wydający pozwolenie na budowę.

- Jak wynika z powyższego, warunkiem możliwości opracowania projektu budowlanego, a zatem i wystąpienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę, jest ostateczne zakończenie postępowań w zakresie uzyskania decyzji środowiskowej i decyzji o warunkach zabudowy (jeśli jest wymagana).

② Kto może wziąć udział w postępowaniu jako strona? Nowa definicja obszaru oddziaływania

- Powyższą kwestię reguluje art. 28 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym: „Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz **właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu**”. Kluczowym staje więc wyjaśnienie, czym jest na gruncie prawa budowlanego „**obszar oddziaływania obiektu**”.
- Wskazany wyżej termin „obszar oddziaływania obiektu” zdefiniowany został w art. 3 pkt. 20 ustawy Prawo budowlane. Nowelizacja prawa budowlanego, która weszła w życie w dniu 19 września 2020 r., istotnie ograniczyła zakres tego pojęcia, tym samym ograniczając zakres podmiotów, które są uprawnione do wzięcia udziału w postępowaniu w charakterze strony.
- W nowym brzmieniu wskazanego przepisu przez „**obszar oddziaływania obiektu budowlanego**” rozumie się „**teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zabudowie tego terenu**”. W poprzednim brzmieniu tego przepisu dla wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu budowlanego należało uwzględnić związane z budową tego obiektu ograniczenia „w zagospodarowaniu, w tym w zabudowie” działki sąsiedniej; obecnie są to wyłącznie ograniczenia w zabudowie działki sąsiedniej, zaś innego rodzaju ograniczenia w zagospodarowaniu zostały z tego przepisu wyłączone.
- Praktyczne skutki wskazanej wyżej zmiany pozostają znaczące – poważnie

ogranicza ona bowiem zakres okoliczności branych pod uwagę przy ustalaniu, którzy właściciele działek sąsiadujących będą stronami w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że oddziaływaniem, które nie będzie prowadziło do uznania sąsiada za stronę, będą takie czynniki jak hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne albo zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby bądź też pozbawienie lub ograniczenie możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności. Z drugiej strony przykładowo budowa blisko granicy będzie oddziaływała na sposób zabudowy nieruchomości sąsiedniej chociażby z uwagi na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy obiektami budowlanymi, wynikających z norm przeciwpożarowych. Podobnie ograniczenie możliwości zabudowy może wynikać z zacieniania bądź przesłaniania przyszłych obiektów budowlanych.

- Upraszczając powyższe, można wskazać, iż w związku z nowelizacją prawa budowlanego ograniczono zakres podmiotów mogących brać udział w postępowaniu w charakterze strony; obecnie dotyczyć to będzie w istocie właścicieli nieruchomości sąsiednich, w przypadku gdy planowany obiekt powstać ma w najbliższej odległości od ich działki, zasadniczo przy lub w pobliżu jej granicy (nieco inaczej kwestia ta wyglądać może w przypadku obiektów o dużej wysokości). Oddziaływania w rodzaju imisji zapachowych, zanieczyszczeń czy hałasu nie są dłużej brane pod uwagę. Tym samym, w przypadku budowy ferm przemysłowych, możliwość udziału stron innych niż inwestor w postępowaniu na etapie procesu budowlanego pozostaje mocno ograniczona.
- Powyższe budzić może zrozumiały sprzeciw. Narzuca się bowiem pytanie, czy – jako właścicielom działek sąsiednich – nie powinna służyć nam ochrona przed niekorzystnymi oddziaływaniami pobliskich inwestycji, takimi jak zanieczyszczenie powietrza, hałasy, wibracje, przykre zapachy czy wzmożony ruch pojazdów? Odpowiedź brzmi – jak najbardziej powinna przysługiwać i przysługuje, tyle że nie na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, ale na wcześniejszych etapach (por. część II i część III niniejszego opracowania). Jak wskazywano wyżej, projekt budowlany musi być zgodny z uzyskanymi wcześniej decyzją w zakresie pozwolenia środowiskowego oraz decyzją o warunkach zabudowy; w postępowaniach

o ich wydanie brany jest pod uwagę znacznie szerszy katalog negatywnych oddziaływań, a w charakterze strony występować może znacznie szerszy katalog podmiotów. Ustawodawca doszedł więc najwyraźniej do wniosku, że skoro okoliczności te były już badane na wcześniejszych etapach i projekt budowlany i tak musi je uwzględniać, to nie ma potrzeby, by ponownie brać je pod uwagę. .

- Co jednak, jeśli o planowanej inwestycji dowiedzieliśmy się dopiero na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, nie braliśmy udziału w postępowaniu na wcześniejszych etapach, a jednocześnie mamy prawo podejrzewać, że inwestycja będzie negatywnie oddziaływać na naszą działkę, mimo że nie jest ona położona w bezpośrednim sąsiedztwie? Po nowelizacji wskazanego wyżej art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego próba „naprawienia” tej sytuacji poprzez wpłynięcie na kształt planowanej inwestycji w ramach postępowania o wydanie pozwolenia na budowę będzie ze znacznym prawdopodobieństwem skazana na niepowodzenie, nie uda nam się bowiem uzyskać statusu strony. Nie oznacza to jednak, że nic już nie możemy zrobić – może się bowiem okazać, iż ze względu na zakres oddziaływań inwestycji rzeczywiście byliśmy uprawnieni do wzięcia udziału w postępowaniu w sprawie decyzji środowiskowej bądź w sprawie ustalenia warunków zabudowy, zostaliśmy jednak bezprawnie „pominięci”. Taka sytuacja stanowi poważne naruszenie prawa, z tym że właściwą ścieżką dla dochodzenia naszych uprawnień nie będzie tutaj próba udziału w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę, ale **wniosek o wznowienie postępowania**, w którym bez naszej winy nie braliśmy udziału (więcej na ten temat w pkt. 5 części 1).
- Należy jednak pamiętać, że jeżeli decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczy przedsięwzięcia, którego zatwierdzenie decyzją środowiskową wymagało procedury oceny oddziaływania na środowisko (a jest to regułą w przypadku ferm) to do udziału w tym postępowaniu w charakterze strony jest uprawniona organizacja ekologiczna.

③ Co można zarzucić w odwołaniu?

Jeśli mimo wszystko okaże się, że przysługuje nam status strony w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i w związku z tym mamy prawo do wniesienia odwołania, poniżej wskazano kilka aspektów, na które warto zwrócić uwagę przy jego formułowaniu lub ocenie, czy wydana decyzja jest zgodna z prawem:

- Czy przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę inwestor uzyskał ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach oraz decyzję o warunkach zabudowy (jeśli była wymagana – por. pkt. 1 części III niniejszego opracowania)? Okoliczność ta powinna wynikać z treści uzasadnienia decyzji.
- Czy projekt budowlany podlegający zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę pozostaje w pełni zgodny z wymogami wynikającymi z uzyskanej uprzednio decyzji środowiskowej w zakresie zastosowania rozwiązań minimalizujących zakres niekorzystnych oddziaływań na środowisko (w tym zwłaszcza emisji i neutralizowania zanieczyszczeń, odpadów, odorów, hałasu i ruchu ciężkich pojazdów)?
- Czy w postępowaniu brały udział wszystkie osoby, którym przysługiwał status strony (więcej na temat tego, kto może być stroną, w pkt. 2 powyżej)?
- Czy stronom umożliwiono zajęcie stanowiska i czy organ ustosunkował się do przedstawionych stanowisk w treści uzasadnienia decyzji?