

Sławomir Zwolak

Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Filia w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400

**ZGODNOŚĆ INWESTYCJI GOSPODAROWANIA ODPADÓW
Z MIEJSCOWYM PLANEM
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO****Wprowadzenie**

Zagadnienie zgodności lokalizacji przedsięwzięć budowlanych powiązanych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest kwestią na tyle złożoną, że dopiero analiza orzecznictwa sądów administracyjnych może przesądzać o tym, czy na danym terenie można realizować inwestycję lub prowadzić określoną działalność. Jest to szczególnie widoczne w przypadku przedsięwzięć związanych z gospodarowaniem odpadami. Powiązanie wymagań zgodności gospodarowania odpadami z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego pojawia się w przypadku zamierzeń kwalifikowanych jako przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko. Dlatego problematyka odpadów zwykle łączona jest z Prawem ochrony środowiska¹. Ochrona środowiska jest wartością, którą ustawodawca nakazuje respektować i chronić podczas planowania przestrzennego zagospodarowania terenów, a zwłaszcza przy stanowieniu aktów planowania przestrzennego, w tym szczególnie przy stanowieniu planu miejscowego².

Związki prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego z Prawem ochrony środowiska wynikają przede wszystkim ze specyfiki przedmiotu obu tych systemów – środowiska i przestrzeni oraz wzajemnych relacji pomiędzy nimi wpływających na podział zadań między organy administracji publicznej³. Ochrona środowiska w wymiarze normatywnym determinuje prawidłowość procesu decydowania o kształcie przestrzeni. Stanowi materialne kryterium uzasadniające wprowadzenie ograniczeń w zakresie prawa do korzystania ze środowiska oraz z prawa

¹ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020, s. 99.

² Zob. Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 202.

³ D. Trzcńska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 363.

własności. Jako wartość w rozumieniu ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ wpływa na treść przyjmowanych dokumentów planistycznych i rozwiązań z nich wynikających, dotyczących elementów przestrzeni⁵. W świetle art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁶ przez ochronę środowiska rozumie się podjęcie lub zaniechanie działań umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej. Ochrona ta polega w szczególności na: 1) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju; 2) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom; 3) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego. W konsekwencji ochrona środowiska jest celem wyznaczonym na gruncie przepisów o ochronie środowiska, co determinuje sposób interpretowania tego pojęcia jako wartości wytyczającej kierunek przyjmowanych rozwiązań w treści aktów planistycznych. Zatem zapewnienie ochrony środowiska jest istotnym elementem w procesie decydowania o kształcie przestrzeni.

W ramach gospodarowania przestrzenią dość istotne znaczenia ma właściwe gospodarowanie odpadami. Cechą przedmiotu prawa gospodarki odpadami jest relacja określająca zależność zachodzącą między normami Prawa ochrony środowiska i prawa gospodarczego w procesie gospodarowania odpadami⁷. Jak stanowi art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach⁸, gospodarowanie odpadami to: 1) zbieranie, transport lub przetwarzanie odpadów; 2) nadzór nad wymienionymi działaniami; 3) późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów; 4) działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie nimi. Jako przedsięwzięcia inwestycyjne dotyczące gospodarowania odpadami zaliczyć można: spalarnie odpadów, składowiska, zbieranie odpadów, a także większość instalacji, w których przetwarza się odpady.

Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że cały system gospodarowania i gospodarki odpadami jest działalnością regulowaną, w której dostrzec można związek z Prawem ochrony środowiska⁹.

Uwarunkowania decyzji środowiskowej w zakresie zgody na gospodarowanie odpadami

Wpływ i zakres oddziaływania na środowisko projektowanych inwestycji związanych z postanowieniami planu miejscowego łączy się z wydaniem decyzji

⁴ Dz.U. 2024, poz. 1130 ze zm. (dalej: u.p.z.p.).

⁵ D. Trzecińska, *Prawo planowania...*, s. 389.

⁶ Dz.U. 2025, poz. 647 (dalej: p.o.ś.).

⁷ P. Korzeniewski, *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014, s. 115.

⁸ Dz.U. 2023, poz. 1587 ze zm. (dalej: u.o.).

⁹ B. Rakoczy, *Ochrona środowiska...*, s. 100–102.

o środowiskowych uwarunkowaniach na realizację przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁰ właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej wszczyna się na wniosek podmiotu planującego podjęcie realizacji przedsięwzięcia¹¹. Do wniosku należy dołączyć m.in.: 1) w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu na środowisko, a w przypadku gdy wnioskodawca wystąpił o ustalenie zakresu raportu w trybie art. 69 u.u.i.ś. – kartę informacyjną przedsięwzięcia; 2) w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – kartę informacyjną przedsięwzięcia.

Jednym z najważniejszych elementów postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko jest raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, który powstaje na użytek postępowania wiążącego się z realizacją inwestycji budowlanych¹². Ma on ułatwić ustalenie wszystkich potencjalnych zagrożeń związanych z realizacją planowanego przedsięwzięcia¹³. Sporządzenie raportu nie zwalnia organu od czynienia własnych ustaleń w zakresie ochrony środowiska, zmierzających do zweryfikowania przedstawionych danych, bowiem to właśnie organ, kierując się logiką, doświadczeniem życiowym i oceniając spójność jego zapisów z pozostałym materiałem dowodowym, powinien ocenić przydatność raportu dla rozstrzygnięcia¹⁴. Przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko wymaga realizacji następujących planowanych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko: 1) planowanego przedsięwzięcia mogącego zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, jeżeli obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko został stwierdzony w drodze postanowienia przez właściwy organ do wydania decyzji środowiskowej albo jeżeli o jej przeprowadzenie wystąpi podmiot planujący podjęcie realizacji przedsięwzięcia lokalizowanego na obszarach objętych formami ochrony przyrody¹⁵. Przystąpienie zarówno do przeprowadzenia oceny planowanego przedsięwzięcia, mogącego zawsze oddziaływać na środowisko, jak i do analizy w zakresie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, organ właściwy do wydania decyzji środowiskowej poprzedza

¹⁰ Dz.U. 2025, poz. 1112 ze zm. (dalej: u.u.i.ś.).

¹¹ Zob. art. 73 ust. 1 u.u.i.ś.

¹² P. Korzeniowski, *Instytucje prawne ochrony środowiska a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawn-administracyjne*, Warszawa 2012, s. 87.

¹³ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 11 marca 2014 r., sygn. II SA/Rz 792/13, LEX nr 1447520.

¹⁴ M. Bielecki, *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016, s. 144.

¹⁵ Zob. art. 59 ust. 1 u.u.i.ś.

analizą zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁶.

Stwierdzenie tej zgodności musi z kolei poprzedzać wszelkie inne czynności organu załatwiającego wniosek, w tym także skierowanie sprawy na etap uzgodnieniowy z organem współdziałającym, tj. regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Jeśli w ramach dokonywanej analizy w kwestii zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami planu miejscowego okaże się, że budzi wątpliwości, iż plan ten wyklucza na przedmiotowym terenie powstanie tego przedsięwzięcia, to dalsze procedowanie wydaje się bezprzedmiotowe, a nawet szkodliwe. Dlatego wyłącznie uznanie przez organ załatwiający wniosek inwestora, że zachodzą warunki do stwierdzenia zgodności przedsięwzięcia z planem miejscowym, powinno prowadzić do uruchomienia kolejnego etapu postępowania. Tak rozumiana regulacja art. 80 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 1 u.u.i.ś. wskazuje na to, że biorący udział w postępowaniu administracyjnym jako organ współdziałający regionalny dyrektor ochrony środowiska nie ma kompetencji do wypowiedzania się na temat zgodności projektowanego przedsięwzięcia z planem miejscowym, bowiem kwestia roli tego planu przy wydawaniu decyzji należy do organu właściwego w sprawie¹⁷. Jeżeli taka analiza zakończy się stwierdzeniem niezgodności, to organ administracji będzie zobowiązany odmówić zgody na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego związanego z gospodarowaniem odpadów. Wskazuje się, że jeśli inwestycja jest sprzeczna z postanowieniami planu miejscowego, to organ nie ma obowiązku przeprowadzać postępowania wyjaśniającego, które byłoby zbędne i niecelowe¹⁸. Zatem należy przyjąć stanowisko, że jeżeli planowane zamierzenie jest niezgodne z ustaleniami planu miejscowego, to inwestor nie uzyska pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w konsekwencji realizacja inwestycji będzie niemożliwa. Niezgodność przedsięwzięcia z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie obligowała organy administracji publicznej do odmowy wydania zezwolenia na zbieranie odpadów oraz zezwolenia na ich przetwarzanie¹⁹.

Przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

Przyznana ustawowo gminie samodzielność planistyczna oznacza, że określenie przeznaczenia terenu należy do gminy, która może to czynić swobodnie,

¹⁶ Zob. art. 59a ust. 1 u.u.i.ś.

¹⁷ A. Plucińska-Filipowicz, *Zgoda na realizację przedsięwzięcia stanowiącego inwestycję budowlaną a postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018, s. 721–722.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. II OSK 329/20, LEX nr 3035603.

¹⁹ Zob. art. 46 ust. 1 pkt 3 u.o.

jednak swoboda ta doznaje ograniczenia w postaci uzgodnień z organami specjalistycznymi projektu aktu planistycznego. Mając na uwadze, że władztwo planistyczne gminy znajduje swoje źródło w przepisach ustaw i Konstytucji RP²⁰, gmina ma obowiązek dbania o to, aby uchwały planistyczne nie tylko były uchwalane w zgodzie z prawem, ale też by pozostawały w zgodności z przepisami powszechnie obowiązującego prawa, również wówczas, gdy prawo to ulega zmianom²¹.

Ustalenie przeznaczenia jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, a jego brak będzie skutkować nieważnością planu i wyeliminowaniem go z obrotu prawnego przez wojewodę bądź przez sąd administracyjny. W planie miejscowym można określić następujące rodzaje przeznaczenia: podstawowe, uzupełniające oraz dopuszczalne, a ustalenia w tym zakresie powinny zwierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający spośród innych terenów. Określając rodzaj przeznaczenia, konieczne jest, aby gmina wskazała zasady ich realizacji²². Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²³ przeznaczenie to oznacza się na trzech poziomach, przy czym pierwszy z nich ma charakter ogólny, ostatni zaś jest bardzo szczegółowy. W przypadku gospodarowania odpadami kluczowe znaczenie mają tereny infrastruktury technicznej, wśród których wyróżnia się tereny gospodarowania odpadami. Te z kolei dzielą się m.in. na tereny składowiska, zakładów unieszkodliwiania czy spalarni. Ich cechą wspólną jest oznaczenie w miejscowym planie kolorem ciemnoszarym i symbolem „O”. Tereny oznaczone w taki sposób wprost przeznaczone są do prowadzenia działalności z zakresu gospodarowania odpadami. Wątpliwości pojawiają się natomiast w przypadku obszarów, których przeznaczenie sformułowane jest w sposób bardziej ogólny, w szczególności odnoszący się do terenów produkcji przemysłowej. W związku z tym powstaje pytanie, czy planowana działalność związana z gospodarowaniem odpadami może wpisywać się w takie przeznaczenie terenu.

Praktyka pokazuje, że jest to zagadnienie szczególnie złożone, bowiem może przesądzać o dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczy to bardzo szerokiego kręgu przedsiębiorców, w tym zajmujących się gospodarką cyrkularną (gospodarka obiegu zamkniętego). Przykładowo zakład przemysłowy zamierza zastąpić wykorzystane surowce materiałem przeznaczonym do recyklingu, a więc jego działalność związana z przetwarzaniem odpadów z reguły będzie

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm.).

²¹ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

²² J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, P. Sosnowski, *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016, s. 175.

²³ Dz.U. 2021, poz. 2404.

wymagać uzyskania zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Wówczas może pojawić się wątpliwość, czy działalność tego typu w ogóle może być w określonym miejscu prowadzona, skoro przeznaczenie terenu w planie miejscowym określono jako tereny produkcji przemysłowej.

W orzecznictwie sądownoadministracyjnym prezentowane są dwa główne stanowiska. Pierwszy pogląd, korzystny dla inwestora, stanowi, że gospodarowanie odpadami może się odbywać nie tylko na terenach jednoznacznie przeznaczonych w planie miejscowym, ale również na tych, które nie wykluczają gospodarowania odpadami. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego plan miejscowy nie powinien wprowadzać ograniczeń w zakresie rodzajów dopuszczalnej działalności na terenach przeznaczonych na obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych. W szczególności nie powinien wyłączać działalności uciążliwej dla środowiska lub polegającej na zbieraniu odpadów. Nadto za takim wyłączeniem nie może przemawiać również to, że tereny przeznaczone na gospodarowanie odpadami określane są w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem „O”. Wąska wykładnia przepisów rozporządzenia nie może prowadzić do uznania, że gospodarowanie odpadami będzie się odbywało tylko na ściśle przewidzianych do tego terenach, bowiem konsekwencją tego stanu rzeczy będzie nieuzasadnione ograniczenie władztwa planistycznego gminy oraz swobody działalności gospodarczej inwestora²⁴. Obowiązku zamieszczenia w planie miejscowym terenów przeznaczonych na gospodarowanie odpadami, oznaczonych symbolem „O”, nie przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która dodatkowo dopuszcza lokalizację innego przedsięwzięcia związanego z gospodarowaniem odpadami, tj. składowiska odpadów, nawet w sytuacji braku miejscowego planu, w oparciu o ustalenia decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, ani tym bardziej nie wynika to z charakteru rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie sposób uznać, że jeżeli plan miejscowy nie przewiduje wprost określonej działalności, to jest ona zakazana²⁵.

Ustalenie zgodności oceny pomiędzy ustanowionym w planie miejscowym zakazem danego sposobu zagospodarowania a przewidzianym w nim wyraźnie przeznaczeniem wymaga od organu samodzielnych i wnikliwych analiz w celu rozstrzygnięcia, czy nieprzewidziane w sposób wyraźny w planie miejscowym zamierzenie jest na tyle podobne i na tyle nie koliduje z wyraźnymi ustaleniami planu, że jego realizację należy uznać za dopuszczalną²⁶. Potencjalny brak możliwości wydania zezwolenia w świetle art. 46 ust. 1 pkt 3 u.d. w przypadku niezgodności zamierzonego sposobu gospodarowania odpadami z przepisami prawa,

²⁴ Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II OSK 1553/16, LEX nr 2200844.

²⁵ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Gd 208/18, LEX nr 2513894.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 marca 2017 r., sygn. II SA/Wr 844/16, LEX nr 2270532.

w tym prawa miejscowego, nie może być tożsamy z wymogiem prowadzenia takiej działalności, która ma odzwierciedlenie w konkretnych zapisach planu miejscowego²⁷, bowiem jak zauważono w orzecznictwie sądów administracyjnych, co do zasady przeznaczenie terenu pod zabudowę produkcyjno-usługową nie wyklucza realizacji punktu zbierania i przetwarzania odpadów²⁸. Wydaje się, że powyższy pogląd można interpretować z perspektywy wartości mającej największy wpływ na ustalenie przeznaczenia konkretnej nieruchomości, jaką są walory ekonomiczne przestrzeni, które sprowadzają się w istocie do przyjęcia, że przestrzeń jest predestynowana do pełnienia określonej funkcji, gdyż plan miejscowy powinien dążyć do wzmocnienia istniejącego potencjału przestrzeni przejawiającego się w walorach ekonomicznych²⁹. Ma to związek z tym, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może mieć jedynie charakteru statycznego opracowania. Konieczne jest uwzględnienie w planowaniu aspektów ekonomicznych i społecznych składających się na tzw. multiużyteczność paradigmatów planowania przestrzennego³⁰.

W orzecznictwie prezentowane jest też odmienne stanowisko, bardziej niekorzystne z punktu widzenia inwestora. Przeznaczenie terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego powinno być określone możliwie precyzyjnie. Nie można jednak z wymogu precyzyjności wyprowadzać obowiązku organu planistycznego do formułowania szczegółowych zakazów lokalizacji określonych przedsięwzięć na danym terenie, gdy teren ten ma określone, nadane mu przez plan miejscowy przeznaczenie podstawowe. Byłoby to zbędne z punktu widzenia nie tylko techniki prawodawczej, ale i logiki rozumowania prawniczego. Przeznaczenie określonego terenu na konkretny cel samo w sobie oznacza niedopuszczalność realizacji na tym terenie celu innego³¹. Jeżeli teren przeznaczony jest na lokalizację obiektów produkcyjnych oraz składów i magazynów zlokalizowanych na terenach zabudowy techniczno-produkcyjnej, to dopuszczenie na nim działalności polegającej na przetwarzaniu odpadów stałoby w sprzeczności z odrębnym sposobem oznaczania poszczególnych przeznaczeń. Dodatkowo naruszałoby wykładnię systemową, która jednoznacznie wskazuje na zamiar wykluczenia możliwości lokalizacji na wskazanym terenie inwestycji generujących środowiskowe zagrożenia³². Dlatego wprowadzenie przez gminę w planie miejscowym ograniczeń w zakresie gospodarowania odpadami nie wiąże się z nieuzasadnionym

²⁷ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 24 listopada 2024 r., sygn. II SA/Rz 1243/21, LEX nr 3294602.

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 czerwca 2018 r., sygn. II SA/Gd 208/18, LEX nr 2513894; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 8 października 2020 r., sygn. II SA/Sz 579/20, LEX nr 3096406.

²⁹ A. Sypnicki, *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021, s. 196.

³⁰ K. Kucharski, *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanych dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020, s. 116.

³¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 31 sierpnia 2023 r., sygn. IV SA/Po 196/23, LEX nr 3611535.

³² Wyrok NSA z dnia 29 września 2016 r., sygn. II OSK 3214/14, LEX nr 2818485.

ograniczeniem władztwa planistycznego czy też swobodą działalności gospodarczej, ale wynika z samej istoty kształtowania przez gminę zasad ochrony środowiska i przyrody³³. Organ planistyczny nie ma obowiązku szczegółowego określenia zakazów obowiązujących na danym terenie. Byłoby to zresztą zbędne wobec jednoznacznego określenia w planie miejscowym, jaka działalność jest dopuszczalna. Nie wydaje się właściwe przyjęcie stanowiska, zgodnie z którym gospodarowanie odpadami możliwe byłoby tylko na terenach oznaczonych³⁴.

Na tle analizy zagadnienia związanego z badaniem zgodności lokalizacji planowanej inwestycji z ustaleniami planu miejscowego należy zauważyć, że nie można dokonywać wykładni przepisów takiego aktu według reguł, które prowadzą do całkowicie sprzecznych wniosków wynikających z zastosowania reguł wykładni gramatycznej i systemowej. Z tego też względu w określonych sytuacjach nie sposób ograniczać interpretacji przepisów tylko do ich warstwy językowej, gdyż na skutek zmieniającego się otoczenia prawnego podlegać one muszą również systemowej i celowościowej wykładni prawa³⁵, wraz ze zmieniającymi się stosunkami społecznym następują bowiem zmiany norm prawa, niekiedy zaś dotychczasowym pojęciom nadawane są nowe znaczenia. Z tego powodu nie sposób pomijać także zasad wykładni dynamicznej, której celem jest zapewnienie adekwatności prawa i stosunków społecznych, które ulegając ciągłym zmianom, winny mieć dostosowanie w rozumieniu stosowanych przepisów³⁶. Prawidłowe zinterpretowanie normy prawnej zawartej w planie miejscowym wymaga zatem wyjaśnienia celu, jaki miał prawodawca w momencie powstawania tego unormowania³⁷.

Zagadnienie ustalenia przez plan miejscowy przeznaczenia danej nieruchomości należy widzieć z perspektywy zakresu treściowego planu, przyjmując, że w planie miejscowym dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, czyli określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. W doktrynie znane jest stanowisko, w którym ustalenie przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym nie może być utożsamiane z nakazem adresowanym do właściciela w zakresie przeznaczenia nieruchomości zgodnie z treścią planu³⁸. Ustalenie przeznaczenia terenu jest w istocie zakazem przeznaczenia nieruchomości w sposób inny niż wskazany w planie. Z uwagi na charakter prawny planu miejscowego ustalenie przeznaczenia nieruchomości jest wiążące dla właściciela. Jednak należy

³³ Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 czerwca 2019 r., sygn. II SA/Łd 212/19, LEX nr 2694761.

³⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 2 czerwca 2022 r., sygn. II SA/Bk 185/22, LEX nr 3358593.

³⁵ Warto zauważyć, że ponadto okolicznością uzasadniającą odejście od sensu językowego przepisu może być też przypadek, gdy wykładnia językowa prowadzi do rozstrzygnięć, które w świetle powszechnie obowiązujących wartości mogą być uznane za rażąco niesłuszne lub niesprawiedliwe. Zob. S. Zwolak, *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5, s. 50.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 953/09, LEX nr 597979.

³⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 lutego 2024 r., sygn. II SA/Wr 553/23, LEX nr 3698616.

³⁸ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania...*, s. 169.

zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umożliwia gminie określenie różnego przeznaczenia nieruchomości bez konieczności wiązania konkretnego przeznaczenia z przepisami ustawy. Takie rozwiązanie należy uznać za niewłaściwe³⁹, istotne jest bowiem, że ustalenie przeznaczenia terenu bądź zmiana dokonywana w planie miejscowym stanowi ingerencję w prawo własności nieruchomości, a przez to musi być ona uzasadniona oraz proporcjonalna w stosunków do celów, których osiągnięciu ma służyć⁴⁰. Jeżeli ustalenie przeznaczenia terenu zastosowane w danym planie miejscowym okaże się zbędne do realizacji celu, z którym jest powiązane, to jest to nieuzasadnione ograniczenie prawa własności, ponieważ realizację danego celu można osiągnąć w inny sposób⁴¹. Dopiero po spełnieniu wymogu proporcjonalności można przyjąć, iż dokonane ustalenie przeznaczenia terenu jest zgodne z prawem. Tym samym zasada proporcjonalności jest pierwszym ograniczeniem w zakresie wyboru funkcji dla danej nieruchomości. Obejmuje ona wymóg doboru środków skutecznych, czyli rzeczywiście służących realizacji celów. Inaczej ujmując, zasada ta nakazuje, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone⁴². Potwierdza to orzecznictwo sądów administracyjnych, w którym nakazuje się w procesie planistycznym brać pod uwagę wszystkie interesy zgłaszane przez podmioty prywatne i publiczne, a także dokonywać ich wzajemnego wyważenia⁴³. W konsekwencji w praktyce planistycznej, organy władzy publicznej powinny wybierać tylko metody niezbędne, nastawione na ochronę określonych wartości w stopniu, który nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu innych narzędzi. Zatem określone przeznaczenie terenów w planie miejscowym powinno charakteryzować się jak najmniejszą uciążliwością jednostki w kontekście jej prawa do zagospodarowania i zabudowy nieruchomości.

Podsumowanie

Podsumowując przedstawione zagadnienie, należy zauważyć, iż każdy przypadek analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego będzie wymagał oceny indywidualnej od organu wydającego decyzję środowiskową, bowiem w tym przypadku mamy do

³⁹ Z. Czarnik, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2, s. 49.

⁴⁰ Wyrok WSA z Poznaniu z dnia 19 lutego 2013 r., sygn. II SA/Po 810/12, LEX nr 1320831.

⁴¹ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 listopada 2016 r., sygn. IV SA/Po 785/16, LEX nr 2161277.

⁴² D. Kijowski, *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4, s. 62–63.

⁴³ Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się orzecznictwa sądowniczoadministracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 372.

czynienia z zestawieniem dwóch wartości – ochroną środowiska z prawem podmiotowym inwestora przejawiającym się w prawie własności i wolności działalności gospodarczej. Należy mieć na uwadze, że cel publiczny, jakim jest ochrona środowiska, nie może wpływać na prawa i wolności posiadacza odpadów w sposób niekontrolowany⁴⁴. Dokonując analizy zgodności planowanego przedsięwzięcia z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, organ wydający decyzję środowiskową powinien przy interpretacji zapisów planu miejscowego kierować się wymogami celu, jakim jest ochrona środowiska, ale przy jednoczesnym uwzględnieniu, że wąskie ujęcie przeznaczenia terenów na gospodarowanie odpadami jest adekwatnym środkiem niezbędnym do ochrony interesu publicznego. Chodzi mianowicie o porównanie przeznaczenia terenów wskazanych na określone funkcje z przedsięwzięciami dotyczącymi gospodarowania odpadami w celu zachowania proporcjonalności między nimi. Istotne jest, iż plan miejscowy wprowadzający dla obszaru określone przeznaczenie musi być uzasadniony interesem publicznym, który w danym przypadku wymaga ochrony. Zgodnie ze stanowiskiem Naczelnego Sądu Administracyjnego zakaz zabudowy – w domyśle pomieszczenia do przewarzenia odpadów – musi być usprawiedliwiony np. z uwagi na potrzeby ochrony środowiska⁴⁵. Zakaz taki określony w planie miejscowym musi być uzasadniony konkretnym, wskazanym w ustawie celem publicznym⁴⁶. Ponadto zakaz taki rozumiany jako ograniczenie danego prawa musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia ustanowienie takiego ograniczenia⁴⁷.

Dokonując analizy tytułowej kwestii, należy zwrócić uwagę, że w kontekście interpretacji poszczególnych zapisów planu miejscowego może mieć zastosowanie ogólna reguła kształtująca pozycję prawną inwestora, a mianowicie: to, co nie jest zabronione, jest dozwolone⁴⁸. W związku z tym należy uznać, że właściwym poglądem na sprawę zgodności inwestycji gospodarowania odpadami z planem miejscowym jest stanowisko stwierdzające, że na terenach, które faktycznie nie wykluczają gospodarowania odpadami, można realizować określone przedsięwzięcie związane z odpadami. Pogląd ten jest rozwiązaniem korzystniejszym dla inwestora i wpisuje się w tendencje uwarunkowań prawnych inwestora z punktu widzenia proinwestycyjnego. Wydaje się, że elementem przesądzającym o ostatecznym przyjęciu poglądu mówiącego o szerszym ujęciu interpretacyjnym odnośnie do gospodarowania odpadami w planie miejscowym jest przede

⁴⁴ A. Barczak, A. Ogonowska, *Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów [w:] Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018, s. 484.

⁴⁵ Wyrok NSA z dnia 29 listopada 2016 r., sygn. II OSK 440/15, LEX nr 2199055.

⁴⁶ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 205.

⁴⁷ Wyrok NSA z dnia 27 stycznia 2015 r., sygn. II OSK 1540/13, LEX nr 1655740.

⁴⁸ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 62.

wszystkim zasada ochrony interesu indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo że zapisy planu miejscowego poprzez zamieszczone w nim nakazy i zakazy kształtują dopuszczalne ramy wykonywania własności, to jednak ochrona interesu prawnego przy zagospodarowaniu nieruchomości wynika ze skutecznej ochrony praw podmiotowych, tj. prawa własności, wolności działalności gospodarczej, które posiadają wyjątkowy status społeczny i prawny zarazem. Realizacja tych praw podmiotowych materializuje się w ochronie interesu indywidualnego, co zasadniczo nie koliduje z ogólną zasadą ochrony środowiska, tym bardziej że sfera gospodarowania odpadami objęta jest przez prawo ograniczeniami, a właściciele sąsiednich nieruchomości mają instrumenty prawne do dochodzenia swych praw.

Bibliografia

- Barczak A., Ogonowska A., *Zasada proporcjonalności w zakresie zbierania i przetwarzania odpadów* [w:] *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Krakala, Warszawa 2018.
- Bielecki M., *Proces inwestycyjno-budowlany – aspekty prawne*, Warszawa 2016.
- Czarnik Z., *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa wykonywania własności nieruchomości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 2.
- Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., Sosnowski P., *Leksykon prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2003.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Kijowski D., *Zasada adekwatności w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 4.
- Korzeniowski P., *Instytucje prawne a proces inwestycyjno-budowlany. Studium prawno-administracyjne*, Warszawa 2012.
- Korzeniewski P., *Model prawny systemu gospodarki odpadami. Studium administracyjno-prawne*, Łódź 2014.
- Kucharski K., *Ochrona prawna interesu indywidualnego w procesie inwestycyjno-budowlanego dróg publicznych w Polsce. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2020.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się orzecznictwa sądowniczo-administracyjnego w sprawach planowania przestrzennego i prawa budowlanego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Plucińska-Filipowicz A., *Zgoda na realizację przedsięwzięcia stanowiącego inwestycję budowlaną a postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Prawo administracyjne wobec współczesnych wyzwań. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Markowi Wierzbowskiemu*, red. J. Jagielski, D. Kijowski, M. Grzywacz, Warszawa 2018.
- Rakoczy B., *Ochrona środowiska w praktyce gminy*, Warszawa 2020.
- Sypnicki A., *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021.
- Trzcńska D., *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018.
- Zwolak S., *Wykładnia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny” 2020, nr 5.

Streszczenie

Elementem proceduralnym na etapie wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest analiza stwierdzenia zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Aspekt ten nabiera szczególnego znaczenia, gdyż może przesądzać o dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego istotna jest w tym przypadku właściwa interpretacja zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w kontekście dopuszczenia inwestycji dotyczących gospodarowania odpadami. Dominującym poglądem w orzecznictwie sądów administracyjnych jest stanowisko, w którym gospodarowanie odpadami może odbywać się nie tylko na terenach do tego przeznaczonych w planie miejscowym, ale także na tych terenach, które tego nie wykluczają. Za tym poglądem przemawia przede wszystkim ochrona interesu indywidualnego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która urzeczywistnia się w realizacji wolności działalności gospodarczej.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, przeznaczenie terenu, gospodarowanie odpadami, ochrona środowiska

COMPLIANCE OF WASTE MANAGEMENT INVESTMENTS WITH THE LOCAL DEVELOPMENT PLAN

Summary

A procedural element at the stage of issuing a decision on environmental conditions is the analysis of the compliance of the project's location with the provisions of the local development plan. This aspect becomes particularly important because it may determine the admissibility of running a business. Therefore, in this case, it is important to properly interpret the provisions of the local development plan in the context of allowing investments in waste management. The dominant view in the jurisprudence of administrative courts is that waste management may take place not only in areas designated for this purpose in the local plan, but also in areas that do not exclude it. This view is supported primarily by the protection of individual interest in spatial planning and development, which is realized in the implementation of freedom of economic activity.

Keywords: local plan, destiny use area, waste management, environmental protection