

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

ZBIGNIEW BUKOWSKI*

Opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska w związku z lokalizacją zakładów zagrożonych poważną awarią

Wprowadzenie

Przedmiotem artykułu jest problematyka opiniowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w związku z lokalizacją zakładów zagrożonych poważną awarią. Wpisuje się ona w szersze zagadnienie zajmowania stanowiska w procesie podejmowania gminnych aktów planowania przestrzennego (tu rozumianych przez studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) przez organy administracji publicznej w określonym ustawowo wąskim zakresie, nieodnoszącym się do całokształtu tematyki tych aktów planistycznych.

Opiniowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska jest związane

* Zbigniew Bukowski, prof. UKW, dr hab., Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: zbigniew.bukowski@ukw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0814-4028>.

z szeroko rozumianą lokalizacją zakładów zagrożonych poważną awarią, co wiąże się z kwestią bezpieczeństwa, w tym środowiskowego (czy też ekologicznego) oraz ochroną życia i zdrowia ludzi. Problematyka bezpieczeństwa, w tym ekologicznego i sanitarnego jest, oczywiście, przedmiotem zainteresowania doktryny prawa¹. Istotne znaczenie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa odgrywa wojewódzka administracja rządowa, w szczególności wojewoda i administracja z nim zespolona², której częścią jest wojewódzki inspektor ochrony środowiska.

Na tle powyżej nakreślonego zarysu zagadnienia pojawiają się problemy teoretyczne i praktyczne. Celem poniższych rozważań jest przedstawienie tych problemów i zaproponowanie rozwiązań. Zagadnienie określone w tytule nie stało się do tej pory przedmiotem szerszego zainteresowania doktrynalnego. Możliwe, że taka sytuacja wynika ze skoncentrowania się na innych zagadnieniach związanych ze stanowiskiem organów opiniująco-uzgadniających w procesie podejmowania gminnych aktów planowania przestrzennego.

1. Problematyka poważnych awarii w związku z lokalizacją określonych obiektów budowlanych, w tym zakładów zagrożonych poważną awarią w prawie Unii Europejskiej

Problematyka poważnych awarii w związku z lokalizacją określonych obiektów budowlanych, w tym zakładów zagrożonych poważną awarią występuje w polskim prawie w wyniku transpozycji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi

¹ Zob. w tym zakresie m.in. K. Wojtczak, *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2018, nr 3(23), s. 9–49; eadem, *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka: analiza i wykładnia*, pod red. T. Smoczyńskiego, Poznań 1999, s. 309–325; P. Korzeniowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012; D. Trzcńska, J. Kierzkowska, *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020; T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.

² Na temat wojewody zob. K. Wojtczak, *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986; eadem, *Wojewoda w okresie przemian w ustroju politycznym i administracyjnym między II a III Rzeczypospolitą Polską*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016, s. 529–540; eadem, *Obsada stanowiska wojewody w przepisach prawnych dawniej i aktualnie obowiązujących*, w: *Prawo i administracja*. T. 8, pod red. K. Wojtczak, Piła 2009, s. 7–34.

z substancjami niebezpiecznymi, zmieniającą, a następnie uchylającą dyrektywę Rady 96/82/WE³. Zagadnienie to jest przedmiotem art. 13 dyrektywy zatytułowanego „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”. Ten stosunkowo rozbudowany przepis nakłada cały szereg obowiązków na państwa członkowskie. Mają one zapewnić, aby w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego lub w innych właściwych obszarach polityki uwzględniane były cele odnoszące się do zapobiegania poważnym awariom i ograniczania ich skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska. Cele te realizują poprzez kontrolę:

- a) lokalizacji nowych zakładów;
- b) zmian w istniejących zakładach;
- c) nowych inwestycji, takich jak połączenia transportowe, miejsca użyteczności publicznej i tereny zabudowy mieszkalnej usytuowanych w pobliżu zakładów, gdzie lokalizacja lub inwestycje mogą być źródłem poważnej awarii lub zwiększyć ryzyko poważnej awarii bądź jej skutków.

Kolejnym obowiązkiem państw członkowskich jest zapewnienie, aby ich planowanie i zagospodarowanie przestrzenne lub inne właściwe obszary polityki i procedury służące wdrażaniu takiej polityki uwzględniały w dłuższej perspektywie potrzebę:

- a) utrzymania właściwych bezpiecznych odległości między zakładami objętymi niniejszą dyrektywą a obszarami zabudowy mieszkalnej, budynkami, obszarami przestrzeni publicznej, obszarami wypoczynkowymi oraz, w miarę możliwości, głównymi szlakami komunikacyjnymi;
- b) ochrony obszarów o szczególnej wrażliwości środowiska lub obszarów szczególnego zainteresowania usytuowanych w pobliżu zakładów, w stosownych przypadkach dzięki właściwym bezpiecznym odległościom lub innym odpowiednim środkom;
- c) w przypadku istniejących zakładów wprowadzenia dodatkowych środków technicznych, aby nie zwiększać ryzyka dla zdrowia ludzkiego i środowiska.

Z punktu widzenia proceduralnego państwa członkowskie zostały zobowiązane, aby wszystkie właściwe organy oraz organy do spraw planowania odpowiedzialne za decyzje podejmowane w tym zakresie

³ Dz. Urz. UE L 197 z dnia 24 VII 2012 r., str. 1–37. Nie jest to pierwszy akt prawa UE odnoszący się do tego zagadnienia – wcześniej problematyka ta była uregulowana w dyrektywie Rady 96/82/WE w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi (Dz. Urz. UE L 10 z dnia 14 I 1997 r., str. 13–33).

ustaliły odpowiednie procedury konsultacyjne, które ułatwią wdrożenie kierunków wyżej określonej polityki. Procedury te muszą być ustalane w taki sposób, aby prowadzący zakłady dostarczali wystarczających informacji dotyczących ryzyka związanego z zakładem oraz aby porady techniczne dotyczące tego ryzyka były dostępne na zasadzie poszczególnych przypadków albo na zasadzie ogólnej, gdy decyzje są podejmowane. Państwa członkowskie zapewniają, aby prowadzący zakłady o zwiększonym ryzyku dostarczali na wniosek właściwego organu wystarczające informacje o ryzyku związanym z zakładem niezbędne do celów zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe wymogi odniesiono także do systemu ocen oddziaływania na środowisko uregulowanego w przepisach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko oraz dyrektywy 2001/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 czerwca 2001 r. w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko i innych stosownych przepisów Unii. Dopuszczono w tym zakresie wprowadzenie skoordynowanych lub wspólnych procedur mających na celu spełnienie wymogów zawartych w omawianym artykule 13 i wymogów zawartych w tych przepisach, m.in. w celu uniknięcia podwójnej oceny lub konsultacji. Ta kwestia pozostaje jednakże poza zakresem poniższych rozważań.

Transpozycja przepisów Unii Europejskiej odnoszących się do lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej do prawa polskiego nastąpiła w Ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴ poprzez art. 73 ust. 3–5.

⁴ Dz.U. Nr 62, poz. 627, dalej „Ustawa – Prawo ochrony środowiska”. W myśl „[a]rt. 73. 3. W obrębie zwartej zabudowy miast i wsi jest zabroniona budowa zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Rozbudowa takich zakładów jest dopuszczalna pod warunkiem, że doprowadzi ona do ograniczenia zagrożenia dla zdrowia ludzi, w tym ograniczenia wystąpienia poważnych awarii przemysłowych.

3a. Przepis ust. 3 nie dotyczy budowy i rozbudowy zakładów na obszarach określanych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jako tereny przeznaczone do działalności produkcyjnej, składowania i magazynowania, jeżeli plany te nie zawierają ograniczeń dotyczących zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi.

4. Zakłady stwarzające zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej lokalizuje się w bezpiecznej odległości od siebie, od wielorodzinnych budynków mieszkalnych, od budynków mieszkalnych powstałych na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym

Zwrócić trzeba szczególną uwagę na występowanie w nich szeregu pojęć nieostrych, takich jak zakłady stwarzające zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi czy bezpieczna odległość⁵. W tym drugim zakresie sposób ustalania bezpiecznej odległości ma zostać doprecyzowany w rozporządzeniu wykonawczym. *Notabene* rozporządzenie to ostatnio straciło swoją obligatoryjność na rzecz fakultatywności⁶.

2. Opiniowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z lokalizacją zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej

Podstawowe znaczenie z punktu widzenia formalnego w zakresie opiniowania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z lokalizacją zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej ma Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. W art. 17 pkt 6 przyjęto, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały

Zasobie Nieruchomości (Dz.U. 2020, poz. 1100 i 2127 oraz 2021, poz. 11, 223 i 1551), od obiektów użyteczności publicznej, od budynków zamieszkania zbiorowego, od obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, od upraw wieloletnich, od dróg krajowych oraz od linii kolejowych o znaczeniu państwowym.

5. Wielorodzinne budynki mieszkalne, budynki mieszkalne powstałe na nieruchomościach pochodzących z Zasobu Nieruchomości, o którym mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości, obiekty użyteczności publicznej, budynki zamieszkania zbiorowego, obszary, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 3, drogi krajowe oraz linie kolejowe o znaczeniu państwowym lokalizuje się w bezpiecznej odległości od zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej”.

Omówienie tych przepisów zob. A. Lipiński, *Art. 73, w: Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendrośki, Wrocław 2001, s. 331–332; M. Bar, *Art. 73, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 265–267; K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 212–215.

⁵ Szerzej w sprawie pojęcia „bezpieczna odległość” zob. Z. Bukowski, E.K. Czech, K. Karpus, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 100–101.

⁶ Poprzez Ustawę z dnia 9 VI 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1260). W uzasadnieniu nowelizacji wskazano w tym zakresie na trudności merytoryczne i techniczne – zob. druk sejmowy nr 2181, uzasadnienie, str. 3–4.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 503, dalej „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno występuje o opinie o projekcie planu do:

– właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w zakresie:

(1) lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

(2) zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 Ustawy – Prawo ochrony środowiska⁸, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz

(3) rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

Pierwszym zagadnieniem, które należy poddać ocenie, jest kwestia, czy wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania każdego planu miejscowego winien wystąpić do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o opinię do projektu planu. Można przyjąć, że takie wystąpienie o opinię winno mieć miejsce tylko i wyłącznie w sytuacji, w której zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 17 pkt 6 ppkt a pppkt (1), (2) i (3), a więc jedynie, gdy plan dotyczy:

1) lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii,

(2) zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 Ustawy– Prawo ochrony środowiska, w istniejących zakładach o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii i nowych inwestycji oraz

(3) rozmieszczenia obszarów przestrzeni publicznej i terenów zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, w przypadku gdy te inwestycje, obszary lub tereny zwiększają ryzyko lub skutki poważnych awarii.

⁸ Art. 250 ust. 5 i 7 Ustawy– Prawo ochrony środowiska ma następujące brzmienie:

„5. Każdą istotną zmianę ilości lub rodzaju substancji niebezpiecznej albo jej charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej, zmianę technologii lub profilu produkcji oraz zmianę, która mogłaby mieć poważne skutki związane z ryzykiem awarii, w stosunku do danych zawartych w zgłoszeniu, o którym mowa w ust. 1, zgłasza się właściwemu organowi Państwowej Straży Pożarnej w terminie co najmniej 30 dni przed dniem jej wprowadzenia”.

„7. Istotną zmianę rodzaju substancji lub jej charakterystyki fizykochemicznej, pożarowej i toksycznej stanowi zmiana, która wiąże się z zaliczeniem do innej kategorii substancji niebezpiecznych w stosunku do danych przedstawionych w zgłoszeniu”.

Weryfikacja, czy zachodzą przesłanki określone wyżej w pppkt (1), (2) i (3), należy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Stanowisko takie zostało zajęte także w orzecznictwie – w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 29 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 183/19). Sąd jednoznacznie wskazał, że „[o]bowiązek uzyskania opinii właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska aktualizuje się wyłącznie w sytuacji, gdy na terenie objętym projektem istnieją lub mają powstać zakłady o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii”.

Zwrócić jednakże trzeba także uwagę na zastrzeżenie, jakie zawarł WSA w przywołanym wyroku – „Jeżeli z planu wprost nie wynika zamierzenie lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 Ustawy– Prawo ochrony środowiska, ale zarazem lokalizacja takich zakładów nie została wykluczona poprzez odpowiednie zapisy w planie, to teoretycznie jest możliwa lokalizacja takich nowych zakładów w przyszłości. Wobec powyższego projekt planu powinien zostać zaopiniowany również przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska”. Podejście to nie jest jednak w pełni prawidłowe. Brak zakazu lokalizacji nowych zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii, zmian, o których mowa w art. 250 ust. 5 i 7 Ustawy– Prawo ochrony środowiska, nie powoduje automatycznie możliwości powstawania takich zakładów. Konieczna jest zindywidualizowana ocena, czy konkretny miejscowy plan w ogóle dopuszcza lokalizację takich zakładów, które mogłyby być zaliczone do kategorii zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii. Możliwe jest przecież podjęcie planu dla obszaru, na którym w ogóle nie przewidziano działalności przemysłowej. Taka zindywidualizowana ocena winna być dokonana przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta i dopiero w jej następstwie organ ten winien zdecydować o skierowaniu lub nie planu do opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Nie wydaje się, aby istniała potrzeba szczegółowej analizy zupełnie każdego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w kontekście lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej – to wszak podmiot projektujący plan jest najbardziej zorientowany, czy taka lokalizacja jest dopuszczalna czy też nie.

Kolejną kwestią jest ewentualne przyjęcie planu bez opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska w sytuacji, w której występują przesłanki określone w art. 17 pkt 6 ppkt a pppkt (1), (2) i (3), czyli wówczas, gdy dopuszczono lokalizację zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, a plan nie został skierowany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Zgodnie z art. 28 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „[i]stotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”. Przyjęcie planu bez opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, o czym była mowa wyżej, z pewnością stanowi naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego. Kwestia istotności będzie już musiała być przedmiotem analizy w konkretnym, indywidualnym przypadku. Mając na względzie wpływ lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej na życie i zdrowie ludzi, bezpieczeństwo czy środowisko przyrodnicze, może to w większości przypadków stanowić naruszenie istotne.

Takie stanowisko zostało także zajęte w orzecznictwie – w wyroku WSA w Poznaniu z 29 sierpnia 2019 r. (sygn. akt IV SA/Po 183/19): „Niewystąpienie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o opinię do projektu planu miejscowego obliuguje do uznania, iż plan został wydany z naruszeniem trybu jego sporządzania”.

Odrębną kwestią proceduralną jest problem terminu do zaopiniowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Szczegółowo kwestia opiniowania jest przedmiotem art. 25 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym o następującej treści:

„1. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala termin dokonania uzgodnień albo przedstawienia opinii przez organy, o których mowa w art. 11 pkt 4 i 5 oraz art. 17 pkt 6, nie krótszy niż 14 dni i nie dłuższy niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu studium albo projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko.

1a. Organ uzgadniający albo opiniujący może w uzasadnionych przypadkach wystąpić do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, o zmianę terminu, o którym mowa w ust. 1, wskazując termin nie dłuższy niż 30 dni na przedstawienie opinii albo dokonanie uzgodnienia.

2. Nieprzedstawienie stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 i 1a, uważa się za równoznaczne odpowiednio z uzgodnieniem lub zaopiniowaniem projektu”.

Przesądza to o organie określającym termin przedstawienia opinii i potencjalnych możliwościach zmiany tego terminu. W kontekście niedochowania terminu przyjęto zasadę *qui tacet, consentire videtur*⁹.

Rozważaną w orzecznictwie kwestią był także stosunek przepisów art. 25 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do art. 106 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰, w tym w zakresie przedłużenia terminu do zajęcia stanowiska (opinii). WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 31 sierpnia 2011 r. (sygn. akt II SA/Go 449/11) zwrócił uwagę, że „[u]zgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska następuje w trybie przewidzianym przez art. 106 KPA jednak regulację tę można zastosować wyłącznie odpowiednio, co sprowadza się do formy rozstrzygnięcia oraz sposobu jego zaskarżenia. Nie znajduje natomiast zastosowania w przedmiotowej sprawie art. 106 § 3 KPA, który doznaje modyfikacji w związku z regulacją art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym uprawnionym do wyznaczenia terminu do dokonywania uzgodnień jest wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Zatem przepis art. 25 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uznać za *lex specialis* w stosunku do art. 106 § 3 KPA”. Konsekwencją tego jest wyłączenie możliwości zastosowania art. 106 § 6 k.p.a., zgodnie z którym „w przypadku niezajęcia stanowiska w terminie określonym w § 3 stosuje się odpowiednio przepisy art. 36–38 KPA”. W świetle powyższych rozważań należy uznać, że regionalny dyrektor ochrony środowiska nie posiada kompetencji do samodzielnego przedłużenia terminu do zajęcia stanowiska odnośnie do projektu planu i jest związany terminem wyznaczonym przez organ wykonawczy gminy, a naruszenie terminu niewątpliwie musi skutkować przyjęciem fikcji uzgodnienia na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁹ Tak też Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) – w wyroku z 16 VI 2021 r. (sygn. akt II OSK 2721/18) podkreślono, że „[z]e sformułowania art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, że skutek w postaci przedstawienia opinii lub uzgodnienia następuje z mocy prawa w chwili upływu określonego terminu. Zatem, przedstawienie opinii lub uzgodnienia po terminie jest prawnie obojętne”.

¹⁰ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.”.

Mając na względzie klasyczny charakter prawny opinii w prawie administracyjnym, warto zwrócić uwagę na stosunkowo nowe orzecznictwo NSA odnoszące się zwłaszcza do skutków negatywnej opinii. Orzeczenie dotyczy co prawda studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ale biorąc pod uwagę analogiczność przepisów odnoszących się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rozpatrzyć można jego zastosowanie w omawianym przypadku. NSA w wyroku z 16 czerwca 2021 r. (sygn. akt II OSK 2721/18) wskazał, że:

1. „Nie można zrównywać braku pozytywnej opinii lub wręcz wyrażenia przez właściwy organ administracji negatywnej opinii o projekcie zmiany studium z niezgodnieniem projektu zmiany studium. Skoro ustawodawca w zależności od różnych okoliczności raz wymaga opinii o projekcie studium, a innym razem uzgodnienia takiego projektu, to nie można przyjmować, że to rozróżnienie jest bez istotnego znaczenia”;

2. „W zakresie opinii w stosunku do projektu studium (zmiany studium) naruszenie prawa będzie miało miejsce wówczas, gdy studium (zmiana studium) zostanie uchwalone bez zasięgnięcia opinii właściwego organu administracji. Natomiast uchwalenie studium (zmiany studium) wbrew opinii właściwego organu administracji powinno podlegać ocenie w zakresie naruszenia prawa. Zdaniem NSA w zależności od konkretnego przypadku taka sytuacja może stanowić naruszenie prawa. Wymaga to jednakże każdorazowo dodatkowej oceny z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, w szczególności tego, czy negatywna opinia opiera się na konkretnej podstawie prawnej. Niedopuszczalne jest bowiem ograniczanie uprawnień gminy w zakresie władztwa planistycznego bez wyraźnej podstawy prawnej. Jeżeli zaś chodzi o uzgodnienie projektu studium (zmiany studium) to nieprzedstawienie projektu studium (zmiany studium) do uzgodnienia właściwemu organowi stanowi naruszenie prawa oraz każdy przypadek uchwalenia studium (zmiany studium) sprzecznie z uzgodnieniem stanowi naruszenie prawa”.

Drużga z przytoczonych wyżej teza odnosi się do uchwalenia aktu planowania przestrzennego (studium, ale jak już wyżej podkreślono, identyczne przepisy dotyczą planu miejscowego) wbrew negatywnej opinii. Wskazano, że taka sytuacja może stanowić naruszenie prawa, jeżeli negatywna opinia opiera się na konkretnej podstawie prawnej. W przypadku lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie

wystąpienia poważnej awarii przemysłowej występuje taka konkretna podstawa prawna – przywołane wyżej przepisy zawarte w Ustawie Prawo ochrony środowiska. Wówczas niezgodne z prawem będzie nieuwzględnienie opinii, która wskazuje, że proponowane ustalenia planu naruszają te przepisy.

Podsumowanie

Reasumując, podkreślić trzeba, że w kontekście opiniowania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z lokalizacją zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej przyjęć można, iż:

1. nie w każdym przypadku miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zostanie skierowany do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska;

2. to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego decyduje o wystąpieniu do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o opinię do projektu planu, pod warunkiem że plan umożliwia lokalizację zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej;

3. w przypadku niewystąpienia przez wójta, burmistrza, prezydenta do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o opinię do projektu planu, jeśli plan umożliwia lokalizację zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej, będzie to stanowiło naruszenie trybu sporządzania planu;

4. kwestie związane z terminem do udzielenia opinii oraz jego przedłużeniem są uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które to regulacje stanowią *lex specialis* wobec ustawy k.p.a.;

5. nieuwzględnienie negatywnej opinii wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta opierającej się na konkretnych przepisach dotyczących lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej stanowi naruszenie prawa.

ISSUING OPINIONS ON LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLANS BY VOIVODESHIP ENVIRONMENTAL PROTECTION INSPECTORS IN CONNECTION WITH THE LOCATION OF PLANTS AT RISK OF A MAJOR ACCIDENT

Summary

The article deals with the issuing of opinions on local spatial development plans by the voivodeship environmental protection inspector in connection with the location of plants at risk of a serious accident. The article analyses in detail the regulations in the aforementioned field. The following conclusions were adopted:

1. Not in every case is the local spatial development plan referred to the voivodeship environmental protection inspector for an opinion;

2. after the commune council adopts a resolution to begin drawing up the local plan, it is the commune head, mayor or city president that decides to apply to the voivodeship environmental protection inspector for an opinion on the draft plan, provided that the plan allows the location of plants posing a risk of a serious industrial accident;

3. should the head of the commune, mayor or president not request that the voivodeship environmental protection inspector issue an opinion on the draft plan, this will constitute a violation of the plan preparation procedure if the plan allows the location of plants posing the risk of a serious industrial accident;

4. issues related to the deadline for giving an opinion and its extension are regulated in the Act on Spatial planning and development, which regulations constitute a *lex specialis* to the Code of Administrative Procedure;

5. any failure by the commune head, mayor, city president to take into account the negative opinion of the voivodeship environmental protection inspector, based on specific regulations concerning the location of plants posing the risk of a serious industrial accident, is a violation of the law.

Keywords: local spatial development plan – voivodeship environmental protection inspector – serious accidents, plant location

LITERATURA

Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016.

Bar M., Art. 73, w: M. Górski, M. Pchałek, W. Radecki, J. Jerzmański, M. Bar, S. Urban, J. Jendrośka, *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

Bojar-Fijałkowski B., *Prawo sanitarne w systemie prawnej ochrony środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.

Bukowski Z., Czech E.K., Karpus K., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2013.

Górski M., Pchałek M., Radecki W., Jerzmański J., Bar M., Urban S., Jendrośka J., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2011.

- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Korzeniowski P., *Bezpieczeństwo ekologiczne jako instytucja prawa ochrony środowiska*, Łódź 2012.
- Lipiński A., *Art.73*, w: *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendroński, Wrocław 2001.
- Trzcińska D., Kierzkowska J., *Bezpieczeństwo ekologiczne w realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2020.
- Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, pod red. J. Jendroński, Wrocław 2001.
- Wojtczak K., *Kompetencje i zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa zdrowia ludności*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2018, nr 3(23).
- Wojtczak K., *Obsada stanowiska wojewody w przepisach prawnych dawniej i aktualnie obowiązujących*, w: *Prawo i administracja*, T. 8, pod red. K. Wojtczak, Piła 2009.
- Wojtczak K., *Pozycja prawna wojewody*, Warszawa 1986.
- Wojtczak K., *Prawo dziecka do ochrony zdrowia*, w: *Konwencja o prawach dziecka : analiza i wykładnia*, pod red. T. Smyczyńskiego, Poznań 1999.
- Wojtczak K., *Wojewoda w okresie przemian w ustroju politycznym i administracyjnym między II a III Rzeczypospolitą Polską*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, pod red. J. Korczaka, Wrocław 2016.

