

**GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO
Z DNIA 25 LISTOPADA 2020 R.,
SYGN. AKT II OSK 1987/20**

PIOTR KASPRZYK*

DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk

TEZA

Ochrona powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze przewidziana w art. 87(7) pkt 1 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze rozciąga się na powierzchnie, które zostały wyznaczone zgodnie z tym przepisem. Wskazanie powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze w zatwierdzonym planie generalnym lotniska, o którym mowa w art. 55 Pr. lot., nie jest jednak tożsame z ich wyznaczeniem w rozumieniu art. 87(7) pkt 1 Pr. lot. Wskazanie tych powierzchni jako terenu objętego planem generalnym jest jednak uzasadnione koniecznością zabezpieczenia rozwoju planowanej infrastruktury lotniskowej przed powstaniem zabudowy zagrażającej bezpieczeństwu ruchu lotniczego. Skutkuje także koniecznością zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji znajdującej się na obszarze objętym planem generalnym. Zmiana tego stanu rzeczy wymaga zmian ustawowych.

Głosowane orzeczenie dotyczy skutków prawnych zatwierdzenia planu generalnego lotniska użytku publicznego i zapadło na tle następującego stanu faktycznego.

Zarządzający lotniskiem użytku publicznego opracował Plan Generalny Lotniska na lata 2016–2036, który został zatwierdzony przez Ministra Infrastruktury. Jedynym elementem Planu, jaki podano do publicznej wiadomości, była mapa obrazująca obszar nim objęty. Na mapie tej wskazano graficznie nową drogę startową lotniska oraz linie tak zwanych powierzchni ograniczających przeszkody dla tej nowej drogi startowej. Konsekwencją zatwierdzenia Planu Generalnego było wydanie postanowienia o zawieszeniu toczącego się przed Prezydentem Miasta

* dr, Wydział Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego, e-mail: piotr.kasprzyk@lazarski.pl, ORCID: 0000-0002-9117-7754

postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego, znajdującej się na obszarze objętym Planem Generalnym (a dokładniej na terenach znajdujących się „pod” powierzchniami ograniczającymi dla nowej drogi startowej). Zawieszenie postępowania nastąpiło „do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu objętego wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy”. Jako podstawę prawną postanowienia wskazano art. 62 ust. 2 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym² (u.p.z.p.) oraz art. 55 ust. 9 Ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze³ (Pr. lot.). Zgodnie z art. 55 ust. 9 Pr. lot. „dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe”. Skoro więc zostało ustalone, że zamierzenie inwestycyjne jest zlokalizowane w granicach terenów objętych Planem Generalnym zatwierdzonym przez Ministra Infrastruktury, należało zastosować art. 62 ust. 2 u.p.z.p., który stanowi, że „jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek obligatoryjnego sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Pogląd powyższy podzieliło Samorządowe Kolegium Odwoławcze, które utrzymało postanowienie Prezydenta Miasta w mocy. Po rozpatrzeniu skargi na przedmiotowe postanowienie, WSA w Krakowie wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Kr 1178/19, oddalił skargę. W skardze kasacyjnej od tego wyroku postanowiono między innymi zarzut naruszenia prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 62 u.p.z.p. w zw. z art. 55 ust. 9 Pr. lot. przez błędne przyjęcie, że w odniesieniu do terenu, nad którym rozciągają się wskazane w planie generalnym lotniska granice powierzchni ograniczających przeszkody, istnieje obowiązek uchwalenia planu miejscowego, a także art. 55 ust. 5 i 6 Pr. lot., przez uznanie, że granica planu generalnego jest tożsama z zewnętrznymi granicami zasięgu poziomego powierzchni ograniczających zabudowę wokół lotniska.

Skarga kasacyjna od tego wyroku została oddalona przez NSA wyrokiem z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20. Odnosząc się do zarzutów skargi, NSA podkreślił, że obowiązek sporządzenia miejscowego planu jest wyznaczony przestrzennie „dla terenów objętych planem generalnym”. Obowiązek opracowania planu generalnego reguluje art. 55 ust. 5 Pr. lot., a zakres obligatoryjnej regulacji planu generalnego wyznacza art. 55 ust. 6 Pr. lot. Do tego obligatoryjnego zakresu należy określenie obszaru objętego planem. NSA podniósł, że WSA przedstawił ocenę mapy zatwierdzonego Planu Generalnego Lotniska, a w skardze kasacyjnej nie obalono tych ustaleń, a jedynie podjęto polemikę co do ustalenia obszaru objętego Planem Generalnym

Uzupełniająco NSA wyjaśnił, że regulacje prawne dotyczące tak zwanych powierzchni ograniczających, zawarte w art. 86 ust. 7 i art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot.,

² Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.

³ Obecnie Dz.U. z 2019 r., poz. 1580.

nie dają podstaw do wyprowadzenia ograniczenia obszaru objętego planem generalnym. NSA wskazał, że regulacja współdziałania w opracowaniu miejscowego planu Prezesa Urzędu nie oznacza, że dotyczy to innego obszaru od objętego planem generalnym. Nie można też z tych rozwiązań prawnych wyprowadzić wyodrębnienia terenu nieobjętego planem. NSA wyraźnie podkreślił, że w takim zakresie, w jakim obowiązuje sporządzenie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego, nie jest dopuszczalne rozpoznawanie i rozstrzyganie spraw ustalenia warunków zabudowy. Natomiast współdziałanie, o którym stanowi art. 86 ust. 7 i art. 87(7) ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo lotnicze dotyczy współdziałania w ustaleniu warunków zabudowy poza terenem objętym planem generalnym.

Głosowany wyrok jest jednym z pierwszych wyroków NSA odnoszących się do instytucji planu generalnego lotniska użytku publicznego. Została ona wprowadzona do Pr. lot. Ustawą z dnia 30 czerwca 2011 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw⁴. W uzasadnieniu rządowej propozycji wskazano, że instytucję planu generalnego lotniska wprowadzono „w celu zapewnienia optymalnych możliwości rozwoju lotnisk użytku publicznego, ochrony gruntów pod te lotniska oraz uwzględnienia tych obiektów w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego”⁵. Tak określony cel oraz zakres planu generalnego wskazany w art. 55 ust. 6 Pr. lot. dają podstawy do przyjęcia, że projektodawcy opierali się na praktykach i zaleceniach międzynarodowych zawartych w podręcznikach wydanych przez ICAO (Organizację Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego)⁶ na podstawie Załącznika 14 do Konwencji Chicagowskiej dotyczącego lotnisk⁷. Chodzi o podręcznik dotyczący planowania lotnisk (*Airport Planning. Manual*⁸), w szczególności cz. 1, tytułującą się planowaniem generalnego (*Master Planning*), oraz cz. 2, mówiącą o planowaniu i kontrolowaniu otoczenia lotniska (*Land Use and Environmental Control*). Już tylko z tego powodu należy decyzję ustawodawcy ocenić pozytywnie, albowiem wdrożenie zaleceń międzynarodowych do prawa krajowego zawsze wymaga konkretnego działania legislacyjnego.

Z perspektywy przeszło dekady omawiana regulacja prawna domaga się jednak zmian, a głosowane orzeczenie najlepiej obrazuje pewne praktyczne jej niedoskonałości. Przede wszystkim, ustawodawca posłużył się dość ogólnymi zwrotami, z którymi powiązano daleko idące skutki. Dla przykładu, plan generalny ma wskazywać zarówno „obszar objęty planem”, jak i „koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska”. Przy czym dla wszystkich terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe. Wspomniane pojęcia są więc potencjalnym źródłem możliwych nieporozumień i w konsekwencji – sporów

⁴ Dz.U. z 2011 r., nr 170, poz. 1015.

⁵ Zob. druk sejmowy 2113.

⁶ Szerzej zob. I. Kraśnicka, *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Warszawa 2019.

⁷ Obwieszczenie nr 3 Prezesa ULC z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., Dz.U. ULC z 11 stycznia 2019 r., poz. 4.

⁸ Doc 9184-AN/902.

sądowych. Z jednej strony są bardzo ogólne, z drugiej – rodzą po stronie gmin bardzo konkretny obowiązek planistyczny (i związane z tym skutki finansowe), a także określone skutki prawne, dotyczące lokalną społeczność, w tym inwestorów. Najlepszym przykładem jest właśnie obowiązkowe zawieszenie postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dokonana przez NSA wykładnia literalna art. 55 ust. 9 w zw. z art. 62 ust. 2 u.p.z.p. prowadzi do jednoznacznych wniosków. Skoro dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe, to z chwilą zatwierdzenia planu generalnego (a więc określenia granic nim objętych) postępowania administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się, jeśli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru objętego planem generalnym. Przepis art. 55 ust. 9 Pr. lot. jest przepisem szczególnym, o którym mowa w art. 14 ust. 7 u.p.z.p., wymuszającym obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Warto też dodać, że na mocy nowelizacji Pr. lot z dnia 25 czerwca 2015 r.⁹, sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego musi być zgodny z zatwierdzonym planem generalnym lotniska znajdującego się w obrębie takiego planu zagospodarowania przestrzennego. Nowelizacja w tym zakresie umożliwiła osiągnięcie celu wprowadzenia obowiązku posiadania planu generalnego¹⁰. Jednak osiągnięcie tego celu następuje w sposób, który ma swoje mankamenty. W ramach glosy można wskazać, że obowiązek ten wiąże się z dość istotnymi ryzykami, przykładowo:

- wzrostem napięć społecznych między zakładającym/zarządzającym lotniskiem a społecznościami lokalnymi, związanym z wprowadzaniem zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy przez podmiot, który może być zlokalizowany poza jej granicami (jak to zresztą miało miejsce w przedmiotowej sprawie),
- uwarunkowaniami obiektywnie uniemożliwiającymi, utrudniającymi lub znacznie wydłużającymi przyjęcie planu zagospodarowania przestrzennego na znacznym terenie, szczególnie w wypadku dużych miast,
- koniecznością ponoszenia kosztów sporządzania planów miejscowych,
- możliwymi roszczeniami odszkodowawczymi, wynikłymi z wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, jakie wprowadza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto należy mieć na względzie, że plan generalny podlega cyklicznym, co najmniej pięcioletnim aktualizacjom, zgodnie z art. 55 ust. 10 Pr. lot.

Dlatego też zasadne byłoby rozważenie, czy nie ograniczyć jednak skutku prawnego planu generalnego w postaci obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla precyzyjnie określonych elementów planu generalnego, na przykład terenów ściśle powiązanych z funkcjonowaniem i planowaną rozbudową lotniska. Można też postulować, aby zakres powiązania planu generalnego lotniska z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego był możliwy do ustalenia na poziomie zależnym od uwarunkowań lokalnych.

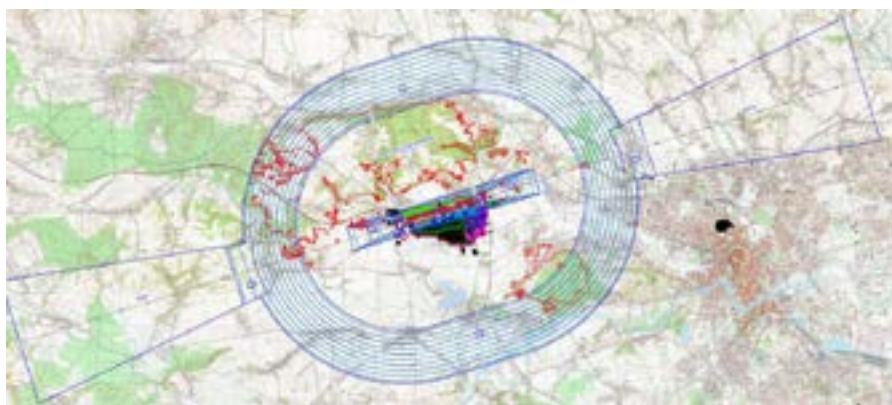
⁹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze, Dz.U. z 2015 r., poz. 1221.

¹⁰ Tak. K. Marut, w: *Prawo lotnicze. Komentarz*, red. M. Żylicz, Warszawa 2016, s. 220.

Ostateczne określenie zasięgu, w jakim obszar planu generalnego wymuszałyby sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozostawałyby (jak jest obecnie) w gestii zakładającego/zarządzającego lotniskiem, a następnie podlegały weryfikacji w procesie opiniowania i zatwierdzania planu. Na poziomie ustawy należałoby oczywiście określić kryteria służące określeniu tego zasięgu oraz jego maksymalne granice. Takie uregulowanie, wymagające doprecyzowania obowiązującej regulacji, powinno pozwolić na bardziej efektywne powiązanie planów generalnych oraz planów zagospodarowania przestrzennego, zależne od uwarunkowań lokalnych, a w konsekwencji – na efektywniejsze wcielanie w życie zamierzeń inwestycyjnych zakładającego lub zarządzającego lotniskiem. Postulat ten jest oczywiście postulatem *de lege ferenda*.

De lege lata natomiast należy natomiast ocenić, że sąd orzekający słusznie dokonał interpretacji ustawowego zwrotu „teren objęty planem generalnym” poprzez odniesienie się do konkretnego i zatwierdzonego planu generalnego. Tylko poprzez uwzględnienie danego planu generalnego i jego zapisów (map) można precyzyjnie wskazać, co w danym przypadku oznacza „obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych” (art. 55 ust. 5 p. 1 Pr. lot), czy „koncepcja rozwoju przestrzennego, wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska” (art. 55 ust. 5 p. 4 Pr. lot.). W sprawie zaś zostało bezspornie ustalone, że zatwierdzony Plan Generalny obejmuje zarówno obszar nowej drogi startowej (zlokalizowanej w granicach lotniska), jak i tereny, nad którymi rozciągają się tak zwane powierzchnie ograniczające przeszkody, wyznaczone dla tej nowej drogi startowej. Taka właśnie informacja została również podana do publicznej wiadomości, także poprzez udostępnienie w systemie informacji miejskiej w formie graficznej mapy (zob. il. 1).

II. 1. Teren objęty Planem Generalnym Lotniska Kraków Balice



Źródło: Plan Generalny Lotniska Kraków Balice¹¹.

¹¹ https://lovekrakow.pl/aktualnosci/lotnisko-swoje-miasto-swoje-a-inwestorzy-czekaja_30337.html (dostęp: 06.06.2021).

Dość istotną kwestią, jaka została rozstrzygnięta w głosowanym orzeczeniu, jest także relacja pomiędzy powierzchniami ograniczającymi przeszkody dla infrastruktury lotniskowej planowanej do rozbudowy w planie generalnym a powierzchniami ograniczającymi przeszkody dla istniejącej już infrastruktury. Skarżący kasacyjnie próbowali wywieść, że z regulacji Pr. lot., które dotyczą właśnie powierzchni ograniczających przeszkody, w szczególności art. 86 ust. 7 oraz art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot. ma wynikać brak podstaw, aby obszar planu generalnego lotniska rozciągać również na powierzchnie ograniczające przeszkody wyznaczone dla inwestycji lotniskowej objętej planem generalnym. NSA prawidłowo nie podzielił tej argumentacji, wyraźnie wskazując, że zasady współdziałania, o których mowa w art. 87 (7) ust. 1 pkt 1 Pr. Lot. nie mają zastosowania do terenów objętych planem generalnym. Z poglądem takim należy się zgodzić. Czym innym jest bowiem wyznaczenie powierzchni ograniczających przeszkody dla istniejącej infrastruktury lotniskowej, a czym innym – ochrona przed zabudową planowanej i opisanej w planie generalnym infrastruktury lotniskowej. Skupmy się przy tym wyłącznie na art. 87(7) ust. 1 pkt 1 Pr. lot, albowiem art. 86 ust. 7 nie ma tu żadnego znaczenia, dotyczy bowiem powierzchni ograniczających, tak zwanych lotniczych urządzeń naziemnych, a nie lotniska (dróg startowych) jako takiego. Zgodnie z art. 87(7) punkt 1 Pr. lot., „W zakresie swojej właściwości Prezes Urzędu ... w celu ochrony lotnisk przed działaniami i zdarzeniami, które mogą powodować niedopuszczalne zagrożenia dla ruchu statków powietrznych korzystających z lotniska uzgadnia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz opiniuje projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projekty ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego oraz plany zagospodarowania przestrzennego województwa, dla terenów, na których:

- a) znajduje się lotnisko,
- b) wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody,
- c) wydano promesę zezwolenia, o której mowa w art. 57 ust. 1, dla inwestycji, o której mowa w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,
- d) wydano zezwolenie na założenie lotniska”.

Współdział Prezesa ULC polegający na opiniowaniu wspomnianych projektów aktów planistycznych ma na celu ochronę istniejącej infrastruktury lotniskowej (na której znajduje się lotnisko), jak i zaawansowanych planów inwestycyjnych dla nowych lotnisk (dla których wydano promesę, o której mowa w art. 57 Pr. lot., albo wydano zezwolenie, o którym mowa w art. 55 Pr. lot.) pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa lotniczego. W skrócie rzecz ujmując, chodzi o uniemożliwienie powstania przeszkód lotniczych, w szczególności obiektów wyższych niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody (art. 87(1) ust. 1 Pr. lot.¹²). Co istotne, naruszenie obowiązku zasięgnięcia opinii Prezesa ULC w procesie planistycznym traktowane jest jako istotne naruszenie

¹² Zob. także przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 92 ust. 2 Pr. lot.

trybu sporządzania planu miejscowego, co może skutkować nieważnością uchwał przyjmujących plan miejscowy¹³.

Z treści art. 87(7) punkt 1 Pr. lot. wynika także, że ochrona dotyczy też terenów, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody. Argumentacja skarżących mogłaby więc zmierzać do wykazania, że w wypadku zatwierdzenia planu generalnego dochodzi do „wyznaczenia powierzchni ograniczających”, co nakazywało by stosować art. 87(7) ust. 1 p. 1 Pr. lot. do obszarów, które w planie generalnym wskazano jako powierzchnie ograniczające. W tej sytuacji można byłoby rzeczywiście argumentować, że dla obszarów tych sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania jest bezprzedmiotowe. Przeciwno takiej argumentacji przemawia zarówno literalna wykładania Pr. lot., dokonana przez sądy, jak i взгляд na interpretację systemową Pr. lot. Wyznaczenie powierzchni ograniczających przeszkody nie może być bowiem samoistną decyzją zakładającego czy zarządzającego lotniskiem. Działanie takie powinno być zweryfikowane przez Prezesa ULC jako organ, do którego kompetencji należy między innymi wydawanie zgody na powstanie obiektu, którego wysokość przekracza wysokość wyznaczoną przez powierzchnie ograniczające.

Z tego właśnie powodu tylko takie wyznaczenie powierzchni ograniczających, które jest wprost powiązane z pewną formą władczego działania Prezesa ULC, skutkuje w sensie prawnym wyznaczeniem powierzchni ograniczających. Jak się wydaje, z tego właśnie powodu ustawodawca w art. 87(8) ust. 1 Pr. lot. postanowił, że „zarządzający lotniskiem przekazuje mapy w skali 1:25 000 z naniesionymi powierzchniami ograniczającymi przeszkody, świetlnymi systemami podejścia, punktem odniesienia lotniska, progiem i końcem drogi startowej oraz osią drogi startowej wyłącznie po otrzymaniu decyzji o wpisie lotniska do rejestru lotnisk, zezwolenia na założenie lotniska lub każdej decyzji o zmianie cech lotniska wpływającej na zmianę powierzchni ograniczających przeszkody. Przekazanie następuje do „organu samorządu terytorialnego właściwego w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie, na którym wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, oraz do wojewody właściwego miejscowo dla terenu, na którym wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody, w celu uwzględnienia przy planowaniu przestrzennym”. Przepis art. 87(8) ust. 1 Pr. lot. nie wspomina ani nie odsyła do aktu zatwierdzającego plan generalny lotniska. Jedyną więc formą zapewnienia, że ujęta w planie generalnym lotniska użytku publicznego infrastruktura lotniskowa zostanie zabezpieczona przed zabudową zagrażającą w przyszłości bezpieczeństwu tej infrastruktury, jest właśnie prawny obowiązek sporządzenia planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. W okresie do sporządzenia tych planów natomiast niezbędne jest „zamrożenie” wydawania warunków zabudowy, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie. Jak się zresztą wskazuje w orzecznictwie, dalsze procedowanie w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, pomimo obowiązku zawieszenia postępowania dla obszaru,

¹³ Tak wyrok WSA w Olsztynie z dnia 21 marca 2017 r., sygn. akt. II SA/OI 118/17, oraz wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 4 października 2007 r., sygn. akt. II SA/Wr 149/07.

dla którego uchwalenie miejscowego planu jest obligatoryjne, stanowiłoby rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji¹⁴.

Podsumowując, obowiązujące przepisy wymuszają sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego nie tylko na terenach znajdujących się w najbliższym otoczeniu lotniska, ale także na „obszarze” określającym dopuszczalne gabaryty budowlane i naturalne daleko poza granicami lotniska. Ponieważ w praktyce plan generalny wskazuje również tak zwane powierzchnie ograniczające przeszkody dla planowanej infrastruktury (rozumiane jako powierzchnie, które nie mogą zostać przekroczone przez obiekty sztuczne lub naturalne ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego), obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozciąga się również na te tereny, nad którymi w planie generalnym „wyrysowano” powierzchnie ograniczające. W konsekwencji obowiązek sporządzenia planów dotyczy też terenów znacznie oddalonych od lotniska. Chodzi przy tym o tereny oddalone o kilka do kilkunastu kilometrów od granicy dróg startowych. W praktyce, szczególnie w wypadku lotnisk znajdujących się blisko granic administracyjnych dużych miast lub rozległych terenów o dużym potencjale inwestycyjnym ze względu na sąsiedztwo lotniska, powoduje to znaczne komplikacje praktyczne. Dla przykładu, według dostępnych informacji, powierzchnie ograniczające nowej drogi startowej lotniska w Krakowie (którego dotyczyła zresztą sprawa, którą zajmował się NSA) wymuszają sporządzenie planów miejscowych dla terenów stanowiących około 13,5% powierzchni miasta¹⁵. Teren objęty Planem Generalnym (w tym powierzchnie ograniczające przeszkody) obejmuje prawie 4700 ha, z czego dla około 1500 ha brak jest uchwalonych planów miejscowych. Skutkowało to zawieszeniem ponad 270 postępowań o wydanie warunków zagospodarowania i zabudowy terenu¹⁶.

Obowiązek sporządzania planów miejscowych na terenach, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające jest – w obowiązującym stanie prawnym – jedynym sposobem zabezpieczenia planowanej infrastruktury lotniskowej przed powstaniem przeszkód lotniczych, zagrażających jej bezpiecznemu użytkowaniu. Obowiązek ten aktualizuje bowiem konieczność zawieszenia postępowań o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wydaje się jednak, że podobny skutek można by było osiągnąć poprzez wyraźne (ustawowe) przesądzenie, że wskazanie powierzchni ograniczających w planie generalnym lotniska jest równoznaczne z wyznaczeniem tych powierzchni i aktualizuje obowiązek współdziałania zarówno Prezesa ULC (art. 87(7) Pr. lot.), jak i zarządzającego lotniskiem oraz organów samorządu (art. 87(8) Pr. lot.). Wymagałoby to jednak nowelizacji Pr. lot. W obecnym stanie prawnym bowiem obowiązek ten – jak to zresztą przesadzono w głosowanych orzeczeniach – dotyczy wyłącznie terenów

¹⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z dnia 7 maja 2020 r., sygn. akt II SA/Kr 112/20, wyrok NSA z dnia 7 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 1073/09.

¹⁵ <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,24676796,wuzetki-niezgodne-z-planem-generalnym-dla-lotniska.html> (dostęp: 06.06.2021).

¹⁶ https://lovekrakow.pl/aktualnosci/inwestorzy-przygladaja-sie-planom-274-wuzetki-zawieszzone_39147.html (dostęp: 06.06.2021).

nieobjętych planem generalnym lotniska, innymi słowy tych, dla których wyznaczono powierzchnie ograniczające zabudowę, zgodnie z art. 87(7) Pr. lot.

Postulowana zmiana skutkowałaby tym, że z chwilą zatwierdzenia planu generalnego lotniska dochodziłoby do wyznaczania powierzchni ograniczających zabudowę. To z kolei aktualizowałoby obowiązek uzgadniania decyzji planistycznych (projekty studium, projekty planów miejscowych, projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) przez Prezesa ULC (art. 87(7) Pr. lot.). Skoro więc tereny, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające w planie generalnym podlegałyby ochronie przed zabudową, która mogłaby zagrozić bezpieczeństwu ruchu lotniczego, to dalej idący obowiązek sporządzania planów miejscowych dla tych terenów nie znajdowałby uzasadnienia. Ograniczenie zakresu wpływu planu generalnego lotniska na planowanie miejscowe byłoby uzasadnione, choćby z punktu widzenia minimalizacji kosztów, jakie niesie z sobą obowiązek sporządzenia planów miejscowych (rozwiązanie korzystne dla gmin), czy też umożliwienia realizacji w okolicy lotnisk tych inwestycji, które nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu lotniczego, tj. mieszczą się w powierzchniach ograniczających lotnisk (rozwiązanie korzystne dla potencjalnych inwestorów i lokalnej społeczności). Należy jednak podkreślić, że ochrona przed zabudową powinna dotyczyć również tej infrastruktury, które w planie generalnym są wskazane jako planowane do rozbudowy w perspektywie 20 lat, a więc stanowią element koncepcji rozwoju przestrzennego lotniska. Bez takiej ochrony planowanie jakiegokolwiek rozwoju lotniska poprzez rozbudowę, przebudowę lub budowę nowej drogi startowej okaże się iluzoryczne. W okresie bowiem kilkunastu lat, jakie mogą minąć od momentu zaplanowania rozwoju lotniska, do podjęcia decyzji o jego rozbudowie czy przebudowie, w okolicy lotniska może dojść do powstania zabudowy uniemożliwiającej – ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego – realizację zamierzonych planów.

Rozwiązanie przewidziane w art. 55 ust. 9 Pr. lot, podobnie jak inne przepisy ustawowe nakazujące obowiązek opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest niewątpliwie daleko posuniętą ingerencją w sferę własności. Jak się wskazuje w literaturze, obowiązek zawieszenia postępowań w sprawie warunków zabudowy do czasu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy jednoczesnym braku wskazania maksymalnego okresu zawieszenia postępowania, jest dużym ograniczeniem prawa własności¹⁷. Rozwiązanie takie ma jednak swoje uzasadnienie. Wynika z konieczności zabezpieczenia bezpiecznego funkcjonowania i rozwoju infrastruktury lotniskowej oraz zapewnienia bezpieczeństwa w transporcie lotniczym. Rozwiązanie to nie dotyczy przy tym tylko tych lotnisk użytku publicznego, które przeznaczone są do obsługi międzynarodowego ruchu pasażerskiego (jest ich w Polsce kilkanaście)¹⁸.

¹⁷ K. Małyś-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.

¹⁸ Szerzej zob. M. Duskocz, P. Kasprzyk, *Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 1.

Nasuwają się jednak dwie uwagi końcowe, związane z daleko posuniętą ingerencją w prawo własności.

Po pierwsze, czy „władztwo” planistyczne zarządzającego lotniskiem nie powinno zostać w pewien sposób ograniczone poprzez wskazanie – właśnie na poziomie ustawy – jakie konkretnie rodzaje „terenu” mogą zostać objęte planem generalnym lotniska. Jest to jeden z postulatów *de lege ferenda* niniejszej glosy. Chodzi, najogólniej rzecz ujmując, o ustawowe wyłączenie z planów generalnych tych terenów, na których należy wyłączyć możliwość powstania wysokiej zabudowy, mogącej zagrozić bezpieczeństwu ruchu lotniczego (powierzchnie ograniczające zabudowę) dla planowanej rozbudowy infrastruktury lotniska. Ochrona tych terenów przed powstaniem przeszkód lotniczych mogłaby bowiem następować na tych samych zasadach, na jakich chroni się istniejącą już infrastrukturę lotniskową. Rozwiązanie takie ograniczyłoby znacznie zakres, w jakim plany generalne lotnisk wymuszają sporządzenie planów miejscowych.

Po drugie, należy pamiętać że stan „zawieszenia” postępowań w sprawie warunków zabudowy ze względu na obowiązek sporządzenia miejscowego planu zgodnego z planem generalnym nie może trwać bezterminowo. Jak wskazano w wyroku NSA z 1 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2160/2010, obowiązujące zasady konstytucyjne nie pozwalają na takie rozumienie przepisu art. 62 ust. 2 u.p.z.p., że możliwe jest zawieszenie postępowania bezterminowo, na całe lata, bez możliwości jego podjęcia z przyczyn w żadnym razie niezależnych od obywatela¹⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Doskocz M., Kasprzyk P., *Rozszerzenie kompetencji Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego na lotniska użytku publicznego*, „Przegląd Komunikacyjny” 2018, nr 1.
- Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu*. Komentarz, Warszawa 2013.
- Kraśnicka I., *Standardy żeglugi powietrznej w działalności Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego*, Warszawa 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
- Prawo lotnicze*. Komentarz, red. M. Żylicz, Warszawa 2016.

GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 25 LISTOPADA 2020 R., SYGN. AKT II OSK 1987/20

Streszczenie

Glosa dotyczy skutków prawnych zatwierdzenia planu generalnego lotniska użytku publicznego. Chodzi o konieczność zawieszenia postępowań w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji znajdującej się na obszarze objętym planem generalnym, do czasu

¹⁹ Szerzej zob. H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu*. Komentarz, Warszawa 2013, uwagi do art. 62.

uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnego z planem generalnym. Aprobując stanowisko zawarte w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, w głosie przedstawiono także postulaty zmian w przepisach ustawy Prawo lotnicze dotyczących planów generalnych lotnisk, a także w powiązanych z nimi przepisach dotyczących powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze. Argumentacja Autora opiera się na rozróżnieniu możliwych instrumentów prawnych, przewidzianych w przepisach prawa lotniczego, dla zabezpieczenia rozwoju infrastruktury lotniczej.

Słowa kluczowe: plan generalny lotniska, lotnisko użytku publicznego, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zawieszenie postępowania o wydanie warunków zabudowy

GLOSS ON THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT JUDGEMENT OF 25 NOVEMBER 2020, FILES NO.: II OSK 1987/20

Summary

The gloss discusses legal consequences of the approval of a general plan of a public airport. It concerns the necessity of suspending proceedings in the case of determining the conditions of investment developments in the area covered by a general plan until the zoning scheme is adopted in accordance with this general plan. Approving of the stance expressed in the judgement of the Supreme Administrative Court, the gloss also presents calls for amendments to the provisions of Act: Aviation Law concerning general plans of airports, as well as the related provisions concerning areas limiting aviation obstacles. The author's arguments are based on the distinction between possible legal instruments laid down in aviation law regulations in order to ensure the development of aviation infrastructure.

Key words: general plan of an airport, public airport, local zoning, suspension of a proceeding concerning the determination of conditions of investment developments

Kasprzyk P., *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20*, „Ius Novum” 2021 (15) nr 2, s. 141–151. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk

Kasprzyk, P. (2021) 'Gloss on the Supreme Administrative Court judgement of 25 November 2020, files No.: II OSK 1987/20'. *Ius Novum* (Vol. 15) 2, 141–151. DOI: 10.26399/iusnovum.v15.2.2021.18/p.kasprzyk

