



Karolina Muzyczka

Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie SWPS

Pozwolenie na budowę a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

1. Wstęp

W praktyce plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy mpzp)¹, na podstawie którego wydano decyzję o pozwoleniu na budowę² jest unieważniany przez sąd administracyjny. W związku z powyższym należy rozważyć, co się dzieje z decyzjami o pozwoleniu na budowę, które zostały wydane na jego podstawie. Czy dzielą los planu zagospodarowania przestrzennego? Czy też można na ich podstawie budować? Czy istnieją instrumenty prawne pozwalające wyeliminować taką decyzję z obrotu prawnego, a w konsekwencji uniemożliwić realizację inwestycji?

2. Nieważność decyzji wydanej na podstawie unieważnionego aktu prawa miejscowego

W związku z powyższym prawo przywiduje możliwość pozbawienia ostatecznej decyzji administracyjnej, mocy wiążącej, są to szczególne sytuacje regulowane przez ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Kpa)³. Analiza przedstawionych powyżej sytuacji tzw. trybów nadzwyczajnych prowadzi do wniosku, iż w konkretnej sprawie należy zwrócić uwagę na dwa z nich: wznowienie

¹ Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, plan zagospodarowania przestrzennego (plan miejscowy MPZP), t.j. Dz.U. z 2015 r. Nr 199 z późn. zm., to akt prawa miejscowego, który został zakwalifikowany do kategorii źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. który określa przeznaczenie oraz sposób zabudowy i zagospodarowania działki. W kwestii tej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 13 sierpnia 2007 r., sygn. akt IISA/Kr1285/05 stwierdził, iż „uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego o charakterze powszechnie obowiązującym, wiąże obywateli i organy administracyjne w toku prowadzonych indywidualnych postępowań administracyjnych”.

² Zgodnie z art. 3 pkt 12 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r., t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm., decyzja o pozwoleniu na budowę to decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonanie robót budowlanych innych niż obiektu budowlanego.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1274 z późn. zm.

postępowania i stwierdzenie nieważności decyzji. Wznowienie postępowania mogłoby być brane w sytuacji, gdy pozwolenie na budowę wydano na podstawie innej decyzji lub orzeczenia, które następnie zostało uchylone. Jednakże w sytuacji opisanej na początku mamy do czynienia z uchwalonym planem zagospodarowania przestrzennego, który nie jest decyzją skierowaną do odpowiedniego adresata, tylko jest aktem prawnym, skierowanym do bliżej nieokreślonego adresata. Podobnie rzecz się ma z możliwością stwierdzenia nieważności decyzji, tutaj nie byłoby podstaw do stwierdzenia, że decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa, ponieważ decyzja o pozwoleniu na budowę została wydana na podstawie planu, który w dniu jej wydania obowiązywał i był ważny, a przecież dopiero kontrola sądowa planu zagospodarowania spowodowała jego nieważność.

W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 29 sierpnia 2009 r. stwierdził, iż nie można stosować sankcji nieważności do decyzji wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził sąd lub organ nadzoru, albowiem brak podstawy prawnej, odnosić się można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania przez organ decyzji⁴. W powyższej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 września 2012 r. stwierdził, iż „nie można stosować sankcji nieważności do decyzji wydawanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził sąd lub organ nadzoru w późniejszej dacie, albowiem brak podstawy prawnej odnosić można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania przez organ administracji”⁵, choć kilka miesięcy wcześniej ten sam Sąd w wyroku z dnia 25 maja 2012 r. orzekł odmiennie stwierdzając, iż nie można mówić o zgodności planu z decyzją o pozwoleniu na budowę z uwagi na to, że stwierdzenie nieważności planu powoduje taki skutek, jakby planu w obrocie prawnym nigdy nie było, a zatem decyzja została wydana bez podstawy prawnej⁶.

Warto jednak tu przypomnieć, że przy każdej próbie wzruszenia ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę należy brać pod uwagę zasadę trwałości decyzji administracyjnej, która skutkuje tym, iż przepisy pozwalające wzruszyć decyzję ostateczną muszą być interpretowane ścieśniająco. W sprawie nieważności planu zagospodarowania przestrzennego i wpływu takiej sytuacji na decyzję o pozwoleniu na budowę, wydaną na podstawie tego (nieważnego) planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 19 listopada 2013 r. nie wykluczył możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy nieważność planu zagospodarowania przestrzennego stanie się prawomocna. Sąd stwierdził, iż: „Również po ewentualnym prawomocnym rozstrzygnięciu w zakresie przedmiotowego planu skarżący nie będzie pozbawiony możliwości ochrony swoich praw, mogąc wnosić ewentualnie o stwierdzenie nieważności decyzji”⁷. W związku z powyższym, czy można tu mówić o zmianie linii orzecniczej,

⁴ Wyrok Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1020/09.

⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2012 r., sygn. akt II OSK 613/11.

⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 400/11.

⁷ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 listopada 2013 r. sygn. II SA/Kr 920/13.

bo przecież wyrok tego samego sądu z dnia 29 sierpnia 2009 r. mówił jednoznacznie „Nie można stosować sankcji nieważności do decyzji wydanej na podstawie aktu prawa miejscowego, którego nieważność stwierdził sąd lub organ nadzoru w późniejszej dacie, albowiem brak podstawy prawnej odnosić można tylko do naruszenia prawa obowiązującego w dniu wydania przez organ decyzji”.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 24 kwietnia 2014 r. rozpatrzył skargę na wyżej wskazany wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, nie zgadzając się z rozstrzygnięciem sądu krakowskiego stwierdzając, iż nie ma możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę tylko z tego powodu, że została wydana na podstawie później unieważnionego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z zasadą ochrony praw nabytych oraz zasadą trwałości decyzji administracyjnej dopuszczalność podważenia mocy obowiązującej decyzji musi wynikać z wyraźnie ustanowionej normy prawnej zawartej w ustawie, a takiej normy brak. Fakt utraty przez przepisy prawne, stanowiące podstawę prawną wydania decyzji mocy obowiązującej, po wydaniu decyzji, nie powoduje uznania decyzji za wydaną bez podstawy prawnej w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 *ab initio* Kpa. Z zasady trwałości decyzji administracyjnej wywieść należy, iż uchylenie lub zmiana decyzji ostatecznych, stwierdzenie ich nieważności oraz wznowienie postępowania może nastąpić tylko w przypadkach przewidzianych w kodeksie lub ustawach szczególnych. Ustawodawca nie przewiduje na gruncie procedury administracyjnej bezwzględnej wzruszalności decyzji ostatecznych, dopuszcza tym samym możliwość funkcjonowania w obrocie prawnym wadliwych decyzji ostatecznych, które z różnych przyczyn (np. upływ terminu do złożenia wniosku, brak woli legitymowanego podmiotu) nie mogą być wzruszone w trybach nadzwyczajnych⁸.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż Naczelny Sąd Administracyjny podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko zaprezentowane w orzeczeniu z dnia 29 września 2012 r., o którym mowa powyżej. Mam jednak wątpliwości, czy wyrok ten wyjaśnia sprawę rozbieżności poglądów w tej materii wśród sędziów. Przecież wciąż sądy administracyjne powołują się na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2012 r., w którym to Sąd zajął całkowicie odmienne stanowisko, uznając, że istnieje możliwość stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie unieważnionego aktu prawa miejscowego.

3. Nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a pozwolenie na budowę

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt o fundamentalnym znaczeniu dla realizacji planowanych inwestycji, których lokalizacja jest objęta obszarem jego obowiązywania. W szczególności, zgodność projektowanego przedsięwzięcia z przedmiotowym planem, o ile uchwalony na danym terenie jest jedną z podstawowych przesłanek wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Ze względu na tak istotną rolę przywoływanej regulacji dla procesu inwestycyjnego warto dokonać bliższej analizy dopuszczalności zastosowania nadzwyczajnych trybów wzruszenia

⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2014 r., sygn. akt II OSK 2868/12.

decyzji pozwoleniu na budowę w związku ze stwierdzeniem nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego udzielono określonych pozwoleń. W myśl art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje właśnie poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dopiero w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze odrębnej decyzji administracyjnej:

- 1) decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (w odniesieniu do ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego), albo
- 2) decyzji o warunkach zabudowy (w odniesieniu do pozostałych planowanych przedsięwzięć).

Plan miejscowy jest wydawany w formie uchwały rady gminy i obowiązuje od dnia w niej określonego, przy czym nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w dzienniku urzędowym województwa. Z perspektywy postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, należy wskazać na art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁹, z godnie z którym pozwolenie na budowę jest wydawane po uprzednim zweryfikowaniu przez właściwy organ zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o ile został uchwalony. W związku z tym konfrontacja planowanej inwestycji z postanowieniami miejscowego planu, a w razie jego braku, z treścią decyzji o warunkach zabudowy, stanowi obowiązkowy składnik postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę. Co więcej, w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu budowlanego z obowiązującym miejscowym planem, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości w projekcie, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie jest uprawniony wydać decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w myśl art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁰, wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy, w tym uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Istotne jest tu, iż o nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały. W myśl art. 93 ust. 1. ustawy o samorządzie gminnym po upływie 30-dniowego terminu organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy. W tym przypadku jedynym dostępnym dla organu nadzoru rozwiązaniem jest zaskarżenie uchwały do właściwego sądu administracyjnego. Poza wskazanym wyżej trybem stwierdzenia nieważności uchwały, dostępną dla każdego, czyjego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone daną uchwałą, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna. Dodatkowo należy

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2011, Nr 45, poz. 235 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

wskazać na szczególne okoliczności powodujące nieważności uchwały o miejscowym planie w całości lub części, które zostały określone w art. 28 ust. 1 ustawy planu zagospodarowania przestrzennego.

Powstał problem związany z projektami zamiennymi: jeśli na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania inwestor uzyskał ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę, a następnie wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który reguluje przeznaczenie terenu odmiennie niż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania, to czy wniosek o wydanie pozwolenia zamiennego ocenia się na podstawie tej decyzji o warunkach i zagospodarowania, czy na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W myśl art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji, przy czym przepisu tego nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Niektóre organy administracyjne stoją na stanowisku, że jeśli wniosek dotyczący projektu zamiennego został złożony po wejściu w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rozwiązania tego projektu należy oceniać nie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, na podstawie której wydano pierwotne pozwolenie na budowę, ale na podstawie tegoż planu. W kwestii tej Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 września 2010 r. stwierdził, iż w „przypadku istnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o którą rozpoczęto proces inwestycyjny, która nie uległa wygaszeniu po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego zawierającego ustalenia sprzeczne z tą decyzją, do zmian projektu budowlanego należy stosować ustalenia decyzji. Jeżeli w niezakończonym procesie inwestycyjnym, którego źródłem w zakresie zagospodarowania przestrzeni i wydania pozwolenia na budowę była decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dochodzi do zmian na podstawie art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, to punktem odniesienia dla oceny tych zmian pozostaje ta właśnie decyzja, a nie ustalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego”¹¹.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 sierpnia 2010 r. stwierdził, iż art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma głównie zadanie porządkowe stanowi uprawnienie dla organów administracji do stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy jej ustalenia są inne niż planu miejscowego. W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. stwierdził, iż gdyby ustawodawca przepisu tego nie uchwalił, to i tak w sytuacji, w której po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu wszedłby w życie plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w tej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu wszedłby w życie plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w tej decyzji, obowiązywałyby ustalenia tego planu, a nie decyzji. Skutkiem wygaszenia decyzji o warunkach zabudowy na podstawie art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

¹¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10.

jest utrata mocy obowiązującej takiej decyzji, a oceny zamierzenia inwestycyjnego opisanego we wniosku o wydanie decyzji pozwolenia na budowę należy dokonywać na podstawie ustaleń obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ma zatem podstaw do oceny przez organ architektoniczno-budowlany zamierzenia inwestycyjnego przez pryzmat wygaszonej, nieobowiązującej już decyzji, skoro zasadą jest, iż zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane właściwy organ przed wydaniem pozwolenia na budowę ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tylko wobec jego braku, z decyzją o warunkach zabudowy¹². Decyzje w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia decyzji jest nową sprawą w stosunku do sprawy, w której wydano decyzję o warunkach zabudowy lub decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego. Decyzję w przedmiocie stwierdzenia wygaśnięcia wydaje organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji (art. 65 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 162 § 1 pkt 1 Kpa)¹³.

W orzecznictwie, także późniejszym, pojawiały się odniesienia do kwestii wykładni art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane i art. 65 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które sugerowałyby odmienną interpretację. Jednak warto się przyjrzeć zarówno samym tezom tych orzeczeń, jak i przede wszystkim ich uzasadnieniom, żeby stwierdzić, że rozstrzygany przez nie problem albo był zupełnie inny, niż wskazany wyżej, np. dotyczył wydania pozwolenia na budowę po wejściu w życie planu, a nie pozwolenia zamiennego, albo że stosując art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane kompletnie ignorowały wnioski płynące z zestawienia go z art. 65 ust. 2 Pr. ZPP¹⁴. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r.,¹⁵ bezkrytycznie względem omyłki językowej, powtórzoną przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 31 stycznia 2012 r.,¹⁶ stwierdził, iż „gdy wchodzi w życie plan miejscowy o innych ustaleniach niż przewidziane w decyzji o warunkach zabudowy decyzja ta nie może być już podstawą do prowadzenia prac budowlanych”. Obu

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 152/2010, LEX nr 2505513.

¹³ A. Despot-Mładanowicz, Komentarz do art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, stan prawny 10. 08. 2014 r.

¹⁴ Art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje, iż decyzja o warunkach zabudowy, która stanowi podstawę pierwotnego pozwolenia na budowę, wygasa w dwóch przypadkach. Po pierwsze art. 65 ust. 1 pkt 1, gdy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę i po drugie zgodnie art. 65 ust. 1 pkt 2, gdy dla terenu ustalono plan miejscowy, którego ustalenia są odmiennie, niż wydanej decyzji. Zauważyć należy, iż ust. 2 powołanego artykułu wyłącza stosowanie ust. 1 pkt 2, jeżeli dla danego terenu została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Jak wynika z treści art. 65 ust. 2 decyzja o warunkach zabudowy pozostaje w obiegu prawnym, zatem wiąże organy administracji w zakresie, w jakim zostały ustalone zasady gospodarowania przestrzennego w decyzji. To znaczy, iż stosuje się ją nie tylko do wydanego już pozwolenia na budowę, lecz także wszystkich innych postępowań do zakończenia procesu inwestycyjnego. W tym także do postępowania na podstawie art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, postępowania w sprawie zmiany pozwolenia na budowę.

¹⁵ Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r., II OSK 1881/10, LEX nr 952985.

¹⁶ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2012 r., IV SA/Po 1035/11, Lex nr 1114249.

sądom, jak zresztą wynika z uzasadnień tych orzeczeń, chodziło to, że po wejściu w życie mpzp odmienna od niego decyzja wziszt, nie może być podstawą wydania pozwolenia na budowę, kwestia wejścia mpzp ma się nijak do kwestii prowadzenia prac budowlanych, ponieważ mogą być one prowadzone na podstawie wydanego ostatecznego pozwolenia na budowę lub nie mogą być prowadzone, jeśli nie zostało wydane. Pomijając tę poważną niestaranność, warto przyjrzeć się tezie po sprostowaniu. Otóż wynika z niej, że „gdy wchodzi w życie plan miejscowy o innych ustaleniach niż przewidziane w decyzji o warunkach zabudowy decyzja ta nie może być już podstawą do wydania pozwolenia na budowę”¹⁷.

Teza ta jest prawdziwa i wbrew pozorom nie ma sprzeczności między nią a cytowaną tezą orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2010 r.¹⁸ dotyczącą zamiennego pozwolenia na budowę. Rzeczywiście jest tak, że jak wejdzie w życie mpzp, to decyzja nie może być podstawą wydania pozwolenia na budowę i podlega wygaszeniu. Jednak dotyczy to wyłącznie pierwszego pozwolenia na budowę w sprawie, a nie pozwolenia zamiennego, wydawanego na podstawie tej decyzji wziszt. Stan faktyczny dotyczył pozwolenia na budowę, które zdaniem wojewody, a następnie zdaniem sądu wojewódzkiego, przekraczało ramy decyzji wziszt. Dlatego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie utrzymał w mocy decyzję wojewody odmawiającą udzielenia pozwolenia. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r. nie zgodził się z tym rozstrzygnięciem, ponieważ stwierdził, że skoro w dacie wydawania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę obowiązywał mpzp, to wojewoda powinien oceniać sytuację w świetle tego planu, a nie decyzji wziszt, chyba żeby pokrywała się z planem.

Jest to słuszne rozstrzygnięcie. Jednocześnie jednak dotyczy ono sytuacji pozwolenia na budowę wydawanego po raz pierwszy na podstawie danej decyzji wziszt, a nie pozwolenia zamiennego, wydawanego na podstawie decyzji wziszt, na podstawie której wydano pierwotne pozwolenia na budowę, więc w najmniejszym stopniu nie pomaga w ocenie postawionego wyżej problemu oceny projektu zamiennego, ponieważ nie odnosi się w tym zakresie do skutków art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹. Podobnie cytowane orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2012 r., który powtórzył tezę cytowanego orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 stycznia 2011 r. łącznie z jej błędem językowym. W tej sprawie chodziło o samowolę budowlaną.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2012 r. stwierdził, że projekt zamienny wydany na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, a więc w ramach procedury legalizacji samowoli budowlanej, powinien odpowiadać wymaganiom mpzp, który wszedł w życie po wydaniu pozwolenia na budowę, a przed wszczęciem procedury legalizacyjnej. Sąd ten cytuje jedynie art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „wejście

¹⁷ Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r., II OSK 1881/10, Lex nr 952985.

¹⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10.

¹⁹ *Ibidem*.

w życie miejscowego planu, stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, powoduje obowiązek zgodności projektu budowlanego z planem, ponieważ stosownie do art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji”. Treść i skutki art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały w tej analizie zignorowane. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., poddaje kwestię projektów zamiennych wydawanych po wejściu w życie mpzp gruntownej ocenie. Przypominając tezę, przechodzę do wskazania argumentacji tego sądu. Zgodnie z tezą tego orzeczenia: „W przypadku istnienia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w oparciu o którą rozpoczęto proces inwestycyjny, która nie uległa wygaszeniu po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego zawierającego ustalenia sprzeczne z tą decyzją, do zmian projektu budowlanego należy stosować ustalenia decyzji. Jeżeli w niezakończonym procesie inwestycyjnym, którego źródłem w zakresie zagospodarowania przestrzeni i wydania pozwolenia na budowę była decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, dochodzi do zmian na podstawie art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, to punktem odniesienia dla oceny tych zmian pozostaje ta właśnie decyzja, a nie ustalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Stan faktyczny wyglądał następująco. Prezydent Warszawy jako właściwy organ, odmówił zmiany ostatecznej decyzji z sierpnia 2009 r., o zmianie pozwolenia na budowę i zatwierdzenia zamiennego projektu architektoniczno-budowlanego wielorodzinnego budynku mieszkalnego. W uzasadnieniu wyjaśnił, że przedmiotowa inwestycja jest realizowana na podstawie decyzji z sierpnia 2007 r., o pozwoleniu na budowę, z dnia 27 sierpnia 2009 r. wszedł w życie mpzp, zgodnie z którym na terenie, na którym realizowana jest inwestycja, możliwa jest jedynie zabudowa usługowa i wyklucza się lokalizowanie funkcji mieszkaniowych. Wojewoda utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję, dzieląc argumentację organu I instancji. Wskazał, że każda zmiana decyzji, złożona w organie administracji architektoniczno-budowlanej, po wejściu w życie obowiązującego już miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi być z nim zgodna. Skargę do Sądu na ww. decyzję wniósł inwestor, wskazując, że pozbawienie inwestora możliwości dokonania jakiejkolwiek zmiany w trakcie projektowej i prowadzonej budowy jest niedopuszczalne i może prowadzić do niemożliwych do oszacowania strat. Podkreślono przy tym, że przepisy art. 32–35 ustawy Prawo budowlane stosuje się odpowiednio, a więc nie wprost — art. 36a ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Sąd zgodził się z tym stanowiskiem i rozszerzył argumentację.

W pierwszej kolejności zidentyfikował problem, identyczny z aktualnie rozstrzyganym, chodziło o zagadnienie rozumienia treści art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w sytuacji, w której po wydaniu decyzji wzist, a także pozwolenia na budowę, w toku rozpoczętego już procesu inwestycyjnego dochodzi do zmiany planu zagospodarowania przestrzennego, wykluczającego określony w decyzji sposób zabudowy, a inwestor domagał się zatwierdzenia zmiany projektu

budowlanego stanowiącego istotne odstępianie od projektu. Inaczej mówiąc, problem sprowadzał się do kwestii, czy w przypadku istnienia decyzji wzigt, w oparciu o którą rozpoczęto proces inwestycyjny, która nie uległa wygaszeniu po wejściu w życie planu zagospodarowania przestrzennego zawierającego ustalenia sprzeczne z tą decyzją, do zmian projektu budowlanego, należy stosować ustalenia planu, czy też decyzji. Sąd stwierdził, w pierwszej kolejności, że niewygaszenie decyzji wzigt powoduje, że pozostaje ona w obrocie prawnym i wywołuje skutki prawne w zakresie objętym jej przedmiotem. Wskazał, że decyzja wzigt, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, stanowi promesę, która jest zobowiązaniem organów państwa do wydania innej decyzji, w tym przypadku pozwolenia na budowę po dopełnieniu odpowiednich formalności.

W konsekwencji sąd stwierdził: „Już z tej choćby przyczyny, że decyzja administracyjna pozostaje w obrocie, nie można zaakceptować poglądu, że inwestor nie nabył uprawnień do realizacji rozpoczętego zamierzenia budowlanego w granicach określonych w takiej decyzji”. Sąd zwrócił także uwagę, że „jest rzeczą powszechnie wiadomą, że inwestycje budowlane bywają w czasie znacznie rozciągnięte. Stan taki przewidział ustawodawca, dopuszczając możliwość nawet trzyletnich przerw w realizacji budowy. Przewidziano również możliwość dokonywania w toku procesu inwestycyjnego zmian, z których niektóre wymagają wydania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę”. Z faktu iż w przypadku, kiedy wydana została decyzja wzigt, a następnie pozwolenie na budowę, to nawet po wejściu w życie planu miejscowego odmiennie kształtującego przestrzeń, decyzja taka nie podlega wygaszeniu, sąd wysnuwa słuszny wniosek, że „kryterium oceny zgodności pozwolenia na budowę z uwarunkowaniami przestrzennymi, nie będzie w takim razie plan miejscowy, a decyzja wzigt. Jeżeli w niezakończonym procesie inwestycyjnym, którego źródłem w zakresie zagospodarowania przestrzeni i wydania pozwolenia na budowę była decyzja wzigt dochodzi do zmian na podstawie art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, to punktem odniesienia dla oceny tych zmian pozostaje ta właśnie decyzja, a nie ustalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

Zdaniem sądu „Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, po wydaniu opartego na niej pozwolenia na budowę, pomimo uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego zawierającego odmiennie ustalenia niż ta decyzja, wiąże nadal organy administracji publicznej, w takim zakresie, w jakim prawo do zabudowy terenu w niej określono, wyłączając tym samym ustalenia uchwalonego planu odmiennie od ustaleń decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. W cytowanej sprawie sądowej, organy administracji zostały skrytykowane za to, że błędnie zinterpretowały art. 65 ust. 1 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ decyzja wzigt nadal obowiązuje i jest wiążącą podstawą do rozpatrywania i zatwierdzania zmian w projekcie. Sąd ten cytuje także i podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym „zarówno pozwolenie na budowę, jak i zmiana pozwolenia na budowę z uwagi na istotne odstępianie od warunków pozwolenia na budowę, odnosi się do tej samej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeżeli inwestor występuje o zmianę pozwolenia

na budowę, to konieczna jest ocena w tym postępowaniu, czy zmiana ta jest zgodna z wymaganiami decyzji wzizt²⁰.

Zdaniem Sądu „takie rozumienie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane odpowiednio stosowanego do decyzji wydawanej w oparciu o art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane odpowiada racjom prawnym, dla których wprowadzono regulację art. 65 ust. 2 Pr.ZPP”. W kwestię tą reguluje również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 28 listopada 2012 r. twierdząc, że skoro nie przewidział wprost, iż uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może ingerować w wynikające z ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę uprawnienie do realizacji inwestycji, to plan miejscowy musi takie uprawnienie respektować²¹.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż Wojewódzki Sąd Administracji w Warszawie w wyroku z dnia 28 grudnia 2010 r. stwierdził, że rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „zapewnia należytą równowagę pomiędzy koniecznością niedopuszczania do powstawania zabudowy niezgodnej z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz koniecznością ochrony praw nabytych obywateli. Kryterium przesądzającym o tym, który z dwóch wymienionych wyżej względów uzyska pierwszeństwo jest stopień zaawansowania procedur administracyjnych związanych z realizacją inwestycji (uzyskanie przez inwestora pozwolenia na budowę powoduje, że może on realizować inwestycję nawet jeżeli jest ona sprzeczna z nowo uchwalonym planem)”²².

Podsumowując, podstawą oceny projektu zamiennego, nawet po wejściu w życie mpzp, jest decyzja wzizt, ponieważ wynika to z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w zw. z art. 65 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

4. Wyjaśnienie planu zagospodarowania przestrzennego

W sytuacji, gdy jest uchwalony plan miejscowy, należy wystosować pytania, czy przy wydawaniu pozwolenia na budowę to organ architektoniczno-budowlany decyduje, czy dana inwestycja jest zgodna z przeznaczeniem terenu umieszczonym w tym planie. W przypadku wątpliwości organ ten ma prawo żądać, aby inwestor opinię o takiej zgodności uzyskał od rady gminy?

O zgodności projektu budowlanego z przeznaczeniem terenu umieszczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego decyduje wyłącznie organ administracji architektoniczno-budowlanej. W przypadku stwierdzenia niezgodności projektu budowlanego z miejscowym planem organ ma prawo żądać usunięcia nieprawidłowości. Nie może jednak nałożyć na stronę obowiązku uzyskania przez nią we własnym zakresie rozstrzygnięcia, czy projekt budowlany jest zgodny, czy też nie jest zgodny z miejscowym planem. Należy tu przypomnieć, iż aby uzyskać pozwolenie

²⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1928/04.

²¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 901/12.

²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1912/10, Lex nr 821212.

na budowę na terenie gminy, w której obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, inwestor składa we właściwym organie administracji architektoniczno-budowlanej stosowny wniosek. Do wniosku zobligowany, jest załączyć m.in. projekt budowlany. W myśl art. 34 ust. 3 ustawy prawo budowlane, projekt powinien zawierać m.in.:

- 1) projekt zagospodarowania działki lub teren, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposobu odprowadzenia lub oczyszczenia ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich,
- 2) projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję, obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, a także opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4.

Kluczowe znaczenie, z punktu widzenia udzielenia odpowiedzi na zadane pytania, mają art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Art. 35 ust. 1. pkt 1 ustawa prawo budowlane nakłada na organ administracji architektoniczno-budowlanej obowiązek dokonania weryfikacji projektu budowlanego pod kątem zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tzn. starosta przed wydaniem decyzji ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp i wymaganiami ochrony środowiska. Z kolei w myśl art. 35 ust. 1. pkt 2 organ dokonuje weryfikacji zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.

Z powyższych norm kompetencyjnych wynika jednoznacznie, iż kwestia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp znaleźć musi konkretyzację w decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Nie ulega wobec tego wątpliwości, iż weryfikacja projektu wiązać się musi ze stosowaniem prawa przez sam organ administracji architektoniczno-budowlanej. Stosownie tego prawa wiąże się z kolei z koniecznością dokonywania przez ten organ wykładni przepisów prawa powszechnie obowiązującego, do których z całą pewnością zalicza się mpzp akt prawa miejscowego.

W związku z powyższym organ właściwy do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę zobowiązany jest dokonać rozumienia postanowień mpzp po to, aby wydać inwestorowi pozytywną bądź negatywną decyzję w tym zakresie²³. Powyższe przepisy pełnią funkcję gwarancyjną. Ustawodawca, wprowadzając je do porządku prawnego, wyposażył organ administracji architektoniczno-budowlanej w obowiązki, które wyrażają się w konieczności

²³ Zgodność projektu budowlanego, o której mowa, z powyższymi dokumentami oznacza brak sprzeczności, a niedosłowną zgodność polegającą na dokładnym przepisaniu postanowień tego planu — Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 14 grudnia 2011 r., sygn. VIII SA/Wa 763/11, Lex nr 1135295.

weryfikacji projektu budowlanego przed wydaniem decyzji o jego zatwierdzeniu i udzieleniu pozwolenia na budowę. W ten sposób organ sam wyłącza, a przynajmniej minimalizuje ryzyko wydania wadliwej decyzji. Ocena zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp dotyczy zarówno projektu zagospodarowania działki, jak i projektu architektoniczno-budowlanego i polegać powinna na dokładnej analizie postanowień obowiązującego na danym terenie planu miejscowego, a w szczególności jego ustaleń dotyczących terenu przewidzianego do zainwestowania oraz dopuszczalnych tym planem warunków i sposobów jego zabudowy.

W sytuacji stwierdzenia przez organ naruszeń w zakresie zgodności projektu budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, organ nakłada na inwestora obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając jednocześnie termin do ich usunięcia. Nałożenie tego obowiązku następuje w formie postanowienia. Po bezskutecznym upływie tego terminu organ wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Konsekwencją ustalenia przez organ niezgodności projektu budowlanego z treścią mpzp, której to niezgodności inwestor w wyznaczonym przez ten organ terminie nie usunął, jest nałożenie na organ obowiązku orzeczenia o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. W przypadku spełnienia powyższych wymogów i usunięcia ewentualnych nieprawidłowości organ jest związany treścią wniosku inwestora i ma obowiązek wydać decyzję o pozwoleniu na budowę, art. 35 ust. 4 ustawy prawo budowlane. Decyzja organu nie ma wówczas charakteru uznaniowego, ponieważ w przypadku usunięcia nieprawidłowości organ nie ma innej możliwości, jak wydać decyzję zatwierdzającą projekt i udzielającą pozwolenia na budowę. W ten sposób ustawodawca wykluczył możliwość nakładania na inwestora przez organ administracji architektoniczno-budowlanej dodatkowych obowiązków, wynikających ze wskazanych powyżej przepisów.

Obowiązki, które w tym zakresie nałożył na organ ustawodawca, korespondują z kompetencjami organów administracji architektoniczno-budowlanej, wskazanej zwłaszcza w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy prawo budowlane. Przepis ten stanowi, iż do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w tym m.in. zgodności zagospodarowania terenu z mpzp oraz wymaganiami ochrony środowiska. W kwestii tej Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 maja 2008 r. stwierdził, iż „organ właściwy do wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego udzielenia pozwolenia na budowę zobowiązany jest dokonać rozumienia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, by wydać inwestorowi pozytywną bądź negatywną decyzję w tym zakresie”²⁴.

Konkludując, należy stwierdzić, iż organy administracji architektoniczno-budowlanej nie posiadają kompetencji do nakładania na stronę obowiązku weryfikacji we własnym zakresie czy też poprzez dostarczenie opinii innego organu administracji o zgodność projektu z mpzp. Do takiego działania nie upoważnia organu żaden

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 266/08.

przepis prawa. W szczególności nie wynika to z art. 35 ustawy prawo budowlane. Z przepisu tego wnika, że ocena projektu budowlanego dokonywana jest wyłącznie pod kątem zgodności z przepisami oraz w razie stwierdzenia naruszeń organ nakłada postanowieniem obowiązek naprawienia nieprawidłowości, przez co rozumie się dostosowanie projektu do postanowień mpzp. Celem tych regulacji nie było umożliwienie organowi delegowania swoich uprawnień. Wystąpiłoby to w sprzeczności z *ratio legis* przepisu i byłoby niezgodne z intencją ustawodawcy.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Plan zagospodarowania przestrzennego określa warunki realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych możliwych do zrealizowania na danym obszarze, w tym warunki obsługi w zakresie infrastruktury. Dlatego zanim przedsiębiorca przystąpi do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, musi sprawdzić, czy jest to możliwe na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W kwestii tej Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r. stwierdził, iż o ile w planie zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się istnienie tylko działalności usługowej, to nie można racjonalnie twierdzić, że obejmuje to działalność produkcyjną. Tam, gdzie taka działalność jest dopuszczona, to lokalny prawodawca wyraźnie to przewiduje. Obywatele, czytając plan zagospodarowania przestrzennego, muszą mieć zaufanie do tego, co czytają. Przeciwnie twierdzenie oznacza podważanie wiarygodności prawa i zaufania do prawa stanowionego. Byłyby to zjawiska niepożądane ze społecznego punktu widzenia. Z treści art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wynika, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dochodzi do wiążącego podmioty władzy, w tym administracji, oraz podmioty spoza systemu władzy (osoby fizyczne i ich organizacje) ustalenia bądź zmiany przeznaczenia terenu na określony w tym planie cel²⁵.

5. Podsumowanie

Z jurydycznego punktu widzenia ład przestrzenny jest tworzony przy spójnym koordynowaniu zabudowy miast, przestrzeni rolniczej, ochrony środowiska, przyrody, kultury itp. Elementem spajającym oraz kreującym zrównoważony rozwój i kształtowanie ładu przestrzennego jest systemem aktów planowania i zagospodarowania przestrzennego. Uznając wagę i znaczenie planowania na szczeblu krajowym i województwa należy stwierdzić, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w owym systemie odgrywają zasadniczą rolę²⁶. Stąd planowanie przestrzenne, a głównie podstawowy jego element miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ma za zadanie prowadzić do synchronizowania interesu jednostki z interesem publicznym. Jest więc narzędziem stosowanym do określania pozycji jednostki wobec podmiotów

²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 21 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Bd 1216/11.

²⁶ M. Kulesza, *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987, s. 29–30; W. Brzeziński, *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971, s. 28.

publicznych²⁷. Należy zauważyć, iż zgodnie z analizą wykonaną w lutym 2012 roku dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przez Polską Akademię Nauk Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, pod koniec roku 2010 miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego objęte było 26,4 proc. powierzchni kraju²⁸. Większość planów miejscowych sporządzana jest dłużej niż 3 lata, a koszty związane z tą procedurą są bardzo wysokie. Wiele najważniejszych miast w kraju, takich jak Kraków, Poznań, Łódź a także Warszawa nie posiada planów zagospodarowania swoich najatrakcyjniejszych terenów inwestycyjnych²⁹.

Polskie regulacje prawne związane z procesem budowlanym nie sprzyjają potencjalnych inwestorów. Wprawdzie w ostatnim czasie, coraz głośniej mówi się o konieczności przeprowadzenia zmian w tym zakresie, to w chwili obecnej podjęte działania przedstawiają słaby efekt. Problemy, jakie napotyka na swojej drodze inwestor, wynikają między innymi z niewystarczającego i fragmentarycznego pokrycia planistycznego kraju.

Statystyki wskazują, że rynek nieruchomości komercyjnych jest jednym z najprężniej rozwijających się dziś w Polsce obszarów gospodarki, to ranking Banku Światowego „Doing Business 2013” klasyfikuje nasz kraj pod względem łatwości przebiegu procesu inwestycyjnego dopiero na 161 pozycji. Jednym z czynników najbardziej utrudniających procesy inwestycyjne w Polsce jest brak planów zagospodarowania przestrzennego miast. Uchwalanie takich planów miała wymusić ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., ale w wielu aglomeracjach nadal duża część działek znajdujących się w atrakcyjnych lokalizacjach nie jest ujęta w tego rodzaju planach, co oznacza, iż procedura uzyskania pozwolenia na budowę będzie bardziej złożona, a tym samym dłuższa. W sytuacji, gdy nie ma obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, inwestorzy realizują przedsięwzięcia budowlane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozwiązanie to obarczone jest ryzykiem.

W kwestii tej Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1531/10) stwierdził, iż „Obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wynika z regulacji art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 62 ust. 2 ustawy obliguje organ do zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia planu, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Zatem zawieszenie postępowania jest obligatoryjne również w przypadku postępowania wszczętego wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego”³⁰.

²⁷ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa Lexis Nexis 2008, s. 85–86.

²⁸ <http://rcas.slaskie.pl/files/zalaczniki/2012/10/18/1350456627/1350545191.pdf>.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1531/10.

Powyższa teza była wynikiem rozważań, w których skład orzekający stwierdził, że „z woli ustawodawcy decyzja o tym, czy i w jakim miejscu gminy może powstać obiekt wielkopowierzchniowy została pozostawiona organowi stanowiącemu gminy, który w sytuacji określenia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych zobowiązany jest do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Trzeba mieć na względzie, że studium, które jest aktem polityki przestrzennej, jest obligatoryjnie sporządzane dla całego obszaru gminy. Ustawodawca pozostawił gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego, prawo decydowania o rozmieszczeniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, jako wyraz ochrony prawnej interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Koreluje to z zasadą zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju, które przyjęto za podstawę polityki przestrzennej (art. 1 ust. 1 omawianej ustawy). Dlatego też zasadna jest wykładnia uwzględniająca regulację art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 ustawy jako źródło obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych”³¹.

Ważnym ustaleniem pozostanie, że gmina nie posiada możliwości lokowania rzeczonych wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym, urzędy zawieszają wydawanie decyzji o warunkach zabudowy na takich terenach, a inwestorzy nie mogą kontynuować realizacji zaplanowanych inwestycji. W niekorzystnym położeniu są deweloperzy, którzy ponieśli już nakłady finansowe, np. na zakup gruntu czy sporządzenie projektu budowlanego. W związku z powyższym takie sytuacje z pewnością nie zachęcą potencjalnych inwestorów do lokowania swoich środków finansowych na polskim rynku. Wyniku takiej sytuacji dla własnego bezpieczeństwa najlepszym rozwiązaniem będzie realizacja projektu budowlanego zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę wydaną na podstawie obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Bibliografia

1. Despot-Mładanowicz A., *Komentarz do art. 65 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, stan prawny 10.08.2014 r.
2. Kulesza M., *Administracyjnoprawne uwarunkowania polityki przestrzennej*, Warszawa 1987.
3. Brzeziński W., *Ochrona prawna biologicznego środowiska człowieka*, Warszawa 1971.

³¹ *Ibidem*, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r. (sygn. akt II OSK 87/07), zgodnie z którym „nie może budzić wątpliwości, iż przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 łącznie z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala jako zasadę, że wybudowanie wielkopowierzchniowego obiektu handlowego na określonym terenie obligatoryjnie wymaga sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Także w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2009 r. (sygn. akt II OSK 1558/08) skład orzekający w sprawie stwierdził, że „został ustanowiony obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży, określonej w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (obiekty wieloprzestrzenne), wyłączając możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”.

4. Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa Lexis Nexis 2008.
5. [Http://rcas.slaskie.pl/files/zalaczniki/2012/10/18/1350456627/1350545191.pdf](http://rcas.slaskie.pl/files/zalaczniki/2012/10/18/1350456627/1350545191.pdf).

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polski, t.j. Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1274 z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, t.j. Dz.U. z 2011 r. Nr 45, poz. 235 z późn. zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, t.j. Dz.U. z 2015 r. Nr 199 z późn. zm.

Orzecznictwo

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 sierpnia 2005 r., sygn. akt OSK 1928/04.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 sierpnia 2007 r., sygn. akt IISA/Kr1285.
3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 marca 2008 r., sygn. akt II OSK 87/07.
4. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 266/08.
5. Wyrok Sądu Administracyjnego z dnia 29 sierpnia 2009 r., sygn. akt II SA/Kr 1020/09.
6. Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II OSK 1558/08.
7. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2010 r., IV SA/Wa 1912/10, Lex nr 821212.
8. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 456/10.
9. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 września 2012 r., sygn. akt II OSK 613/11.
10. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 stycznia 2011 r., II OSK 1881/10, Lex nr 952985.
11. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2011 r., sygn. akt II OSK 152/2010, Lex nr 2505513.
12. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1531/10.
13. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 31 stycznia 2012 r., IV SA/Po 1035/11, Lex, nr 1114249.
14. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 901/12.
15. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2012 r., sygn. akt II OSK 400/11.
16. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Po 901/12.

Streszczenie

Inwariantom jest, że nowe miejsca pracy są wartością pożądaną nie tylko przez mieszkańców, ale zwłaszcza przez lokalne władze, ponieważ nie pogardzą one zasileniem budżetu samorządowego przez podatki z ich strony. W związku z tym, ta grupa wyraźnie podnosi alarm, wskazując na mankamenty obecnych regulacji prawnych w sprawie zagospodarowania przestrzennego. Problemem ten, muszą rozwiązać większe miasta, które nie posiadają planów zagospodarowania swoich najatrakcyjniejszych terenów inwestycyjnych. W związku z tym, urzędy trzymając się przyjętego stanowiska prawnego, zawieszają przyznawanie decyzji o warunkach zabudowy na takich terenach, a inwestorzy nie mogą realizować zaplanowanych projektów budowlanych. Skutki są bardzo dotkliwe, ponieważ potencjalni chętni gotowi do rozpoczęcia działań, zazwyczaj rezygnują, gdyż przeraża ich wydłużony czas realizacji inwestycji oraz towarzysząca niepewność związana z uruchomieniem wszelkich pozwoleń prawnych.

Słowa kluczowe

decyzja o pozwoleniu na budowę, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy, decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Permission to build a local zoning plan

Abstract

Invariant is that new jobs are the desired value, not only by locals, but especially by local authorities, because they scorned not energizing the local government budget through taxes on their part. Therefore, this group clearly raises the alarm, pointing to the shortcomings of the current regulations on zoning. The problem is, they must solve the larger towns that do not have master plans of its most attractive investment areas. Therefore, offices holding the adopted legal position, suspend the granting of zoning in such areas, and investors can not carry out its planned construction projects. The effects are quite severe, since the potential willing ready to start operations, usually drop out, because frightened by the extended duration of investment and the accompanying uncertainty associated with the launch of any legal permits.

Keywords

decision on the building permit, zoning plan, the decision of the zoning decision on the location of public purpose investments

