

Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Miasta od najdawniejszych czasów były zakładane i planowane celowo. Świadomie projektowano układy ulic i zabudowań. Planowanie przestrzenne od wieków było postrzegane jako działanie człowieka ukierunkowane na porządkowanie przestrzeni (będącej przedmiotem użytkowania społeczności ludzkich). W czasach starożytnych wizję miasta idealnego stworzył *Platon* i przedstawił ją w swoim dziele *Państwo* – miasto miało zapewnić wszystkim mieszkańcom szczęśliwość, a każdy jego mieszkaniec miał do wypełnienia ściśle określone role (pracownika, strażnika lub filozofa). Platońska wizja idealnego miasta była wyobrażeniem zbudowanego zgodnie z wymogami racjonalności i estetyki *urbis*¹. Od tych wzorców odeszła architektura starożytnego Rzymu, która zwróciła się w stronę imperialnej chęci podbijania świata, co znalazło swe odbicie w rozbudowanej sieci drogowej i wznoszeniu obiektów strategicznych. Warowny obóz *castrum Romanum* stał się, w miarę powiększania imperium, bazą dla późniejszych miast średniowiecznych i nowożytnych.

Już w średniowieczu zdawano sobie sprawę, że brak planowania powodował spontaniczny rozwój miast, co w konsekwencji prowadziło do rozrostu stref nędzy, chorób i przestępczości. Wychodząc naprzeciw tym zagrożeniom władze ustanawiały odpowiednie regulacje, mające na celu kodyfikację zasad zarządzania i planowania przestrzennego. Rozkład zabudowy, zarówno mieszkalnej, jak i publicznej, a także infrastruktury, podporządkowany był funkcjom, jakie określone obszary miasta pełniły w danym osiedlu ludzkim².

Przełom epok średniowiecza i renesansu przyniósł zmianę sposobu postrzegania miasta – stało się ono przedmiotem rozważań i badań, organizmem analizowanym i opisywanym. Renesansowe miasta miały być wytworem racjonalizmu, chłodnego rozumowania pozbawionego pobudek religijnych i emocjonalnych. Okres baroku charakteryzował się raczej rewitalizacją miast istniejących niż kreacją nowych założeń urbanistycznych, a w porównaniu z renesansem zainteresowanie miastem jako konstruktem zmalało.

Wraz z upływem czasu w coraz większym stopniu zaczęto zdawać sobie sprawę, że kształt ośrodków miejskich ma wpływ na większy obszar niż samego tylko miasta, poprzez wpływy gospodarcze, transportowe i ekonomiczne. Te okoliczności sprawiły, że wprowadzano ujednoczone i hierarchiczne systemy planowania: od planowania na poziomie krajowym, poprzez poziom regionalny, aż po poziom lokalny. Planowanie

¹ *Platon*, *Państwo*, s. 30–39.

² A. *Kowalewski*, *Bezład*, s. 112–126.

przeszło być jedynie narzędziem porządkowania przestrzennej działalności człowieka w jego otoczeniu, a stało się głównie instrumentem inicjowania rozwoju dzięki przemyślanej alokacji określonych funkcji gospodarczych czy obiektów w przestrzeni.

Podsumowując, rozwój miasta może mieć charakter spontaniczny lub planowy. Planowanie przestrzenne, odpowiadając na pytanie, gdzie zlokalizować zadania rozwojowe, bada wszystkie związki, jakie zachodzą w przestrzeni. Planowanie to wiąże się z gospodarką przestrzenną, która polega na wzięciu pod uwagę przestrzennego wymiaru gospodarowania, co oznacza gospodarowanie z uwzględnieniem zróżnicowanych właściwości przestrzeni oraz gospodarowanie przestrzenią, czyli odpowiednie zagospodarowanie danego obszaru. Polityka przestrzenna jest sferą działań mających za zadanie ustalanie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni³.

Normy prawne regulujące materię kształtowania ładu przestrzennego tworzą spójną dziedzinę zwaną prawem zagospodarowania przestrzennego. W wymiarze praktycznym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinno polegać na dążeniu do eliminowania potencjalnych konfliktów przestrzennych. Ustawodawca, stanowiąc normy materialnego prawa administracyjnego, nie zawsze jednak jest w stanie określić treść interesów prawnych jednostek tak, aby w pełni oddawała istotę ich pragnień – i to nie tylko ze względu na to, że musi godzić różne interesy jednostkowe, ale też dlatego, że musi znaleźć ich wspólny wyznacznik i wspólną formułę, a poza tym określić coś, co z normatywnego punktu widzenia jest wspólną wartością⁴.

Jest to zadanie szczególnie trudne także z uwagi na interdyscyplinarny charakter planowania przestrzennego, które łączy w sobie wymagania wiedzy prawnej, ekonomicznej, urbanistycznej, technicznej i budowlanej. Powszechnie wiążące rozstrzygnięcia, które są podejmowane w procesie planowania przestrzennego w zakresie przeznaczenia terenów na określone cele oraz zasady ich zagospodarowania i zabudowy, prowadzą do powstawania konfliktów interesów indywidualnych lub interesu prywatnego z interesem publicznym.

Chaos przestrzenny w Polsce wpływa na większość dziedzin życia i przejawów działalności człowieka związanych z gospodarowaniem w przestrzeni. Analizy urbanistyczne wskazują przede wszystkim na problemy związane z dekoncentracją i rozpraszaniem osadnictwa (*urban sprawl*) oraz chaosem morfologiczno-funkcjonalnym. Wynika to z tego, że osadnictwo stanowi podstawowy element zagospodarowania przestrzennego, stając się bazą dla innych działalności. Do najważniejszych negatywnych skutków chaosu przestrzennego z punktu widzenia rozwoju i kształtowania układów osadniczych należą zatem: niezadowalający stan obsługi infrastruktury publicznej, brak uzbrojenia terenów, chaotyczna zabudowa i dysfunkcje urbanistyczno-przestrzenne, nadmierna lokalizacja zabudowy na terenach rolniczych, nadpodaż gruntów inwe-

³ J. Parysek, *Miasto*, s. 27–53.

⁴ M. Zdyb, *Interes jednostki*, s. 300.

stycyjnych o niskim potencjale lokalizacyjnym, nie zrównoważona gospodarka przestrzenna samorządów⁵.

Według Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN koszty chaosu przestrzennego w Polsce wynoszą 84,3 mld zł rocznie. Na tę kwotę składają się koszty związane z obsługą transportową (31,5 mld zł, czyli 37,4%), koszty dotyczące osadnictwa i infrastruktury technicznej (20,5 mld zł; 24,3%) oraz rolnictwa, rynku nieruchomości i środowiska przyrodniczego (32,3 mld zł; 38,3%). Autorzy raportu zauważają, że wadliwe zagospodarowanie wynika z nadmiernego liberalizmu w obszarze planowania i gospodarki przestrzennej, braku hierarchiczności wiążących ustaleń w dokumentach planistycznych na wyższych poziomach jednostek samorządu terytorialnego, powszechnie potwierdzonej patologicznej roli administracyjnej decyzji o warunkach zabudowy oraz niedostrzeganiu wartości społeczno-ekonomicznej przestrzeni jako składnika majątku narodowego⁶.

Od wielu lat trwa debata na temat ewentualnych zmian w systemie planowania przestrzennego. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wskazuje na konieczność: powiązania planów wojewódzkich z planem krajowym lub istnienia systemu wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym; przyjęcia zasady o publicznym celu walorów przestrzeni i środowiska; przyjęcia jednoznacznej zasady, że każdy użytkownik-właściciel fragmentu przestrzeni ma regulowane warunki korzystania z przestrzeni przez plan miejscowy i inne przepisy systemowe; przyjęcia zasady, że zmiana formy użytkowania z funkcji nieurbanistycznej na urbanistyczną odbywa się tylko na podstawie przepisu stanowiego ogólnego i szczegółowego planu miejscowego⁷.

Zdaniem wielu przedstawicieli doktryny to instytucja decyzji o warunkach zabudowy – będąca w centrum zainteresowania niniejszej pracy – stanowi węzłowy problem planowania przestrzennego i częściej szkodzi ładowi przestrzennemu, niż umożliwiała jego racjonalne kształtowanie⁸. Taka negatywna ocena oparta jest na obowiązywaniu wielu nieostrych, możliwych do różnych interpretacji przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Poniżej przedstawiono główne nurty i stanowiska w debacie nad istniejącą instytucją decyzji o warunkach zabudowy oraz konsekwencjami jej obecności w systemie prawnym.

Z. Ziobrowski wskazuje następujące wady obecnego systemu planowania przestrzennego: brak bilansowania potrzeb terenowych z nakładami na infrastrukturę transportową i techniczną; negatywną rolę decyzji o warunkach zabudowy, które sta-

⁵ Stanowisko Prezydium PAN, Wnioski dotyczące uwarunkowań, skutków i kosztów chaosu przestrzennego oraz rekomendacje dla koniecznej reformy systemu gospodarowania i planowania przestrzenią, Warszawa 2017.

⁶ A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, *Studia*, s. 5.

⁷ Stanowisko Prezydium PAN z 20.11.2018 r. w sprawie uwzględnienia w polityce rozwoju i przepisach prawa wyników badań naukowych dotyczących potrzeb kształtowania przestrzennego rozwoju Polski, http://www.kpzp.pan.pl/images/stanowisko_PAN.pdf (dostęp: 1.5.2020 r.).

⁸ M.J. Nowak, w: I. Zachariasz (red.), *Kierunki*.

nowią instytucję dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni oraz niemającą odpowiednika w innych krajach europejskich; większy wpływ na kształtowanie przestrzeni miast decyzji o warunkach zabudowy niż miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁹.

A. *Kopeć* zwraca uwagę na brak jednoznacznego wymogu zgodności pomiędzy treścią decyzji a treścią studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co skutkuje rozbieżnościami pomiędzy kierunkami polityki przestrzennej gminy a faktycznym zagospodarowaniem, powstawaniem zabudowy w miejscach do tego nieprzeznaczonych oraz umniejszaniem roli planów miejscowych¹⁰.

T. *Markowski* zauważa, że decyzje o warunkach zabudowy nie są instrumentami rozwoju, a fakultatywność planowania miejscowego przenosi korupcję z poziomu centralnego na poziom lokalny. Dodatkowo autor ten wskazuje na łatwość kwestionowania rozstrzygnięć planistycznych i nadinterpretację ochrony interesu prywatnego kosztem interesu publicznego¹¹. Jako panaceum na powyższe problemy proponuje on wprowadzenie w życie zasady wydawania pozwoleń na budowę na nowych terenach urbanizacji wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenie obowiązku sporządzania planów miejscowych dla terenów renaturyzowanych lub przeznaczonych pod inne funkcje niż dotychczasowe oraz zapewnienie samorządom terytorialnym warunków do równoległej budowy infrastruktury z pełnym jej refinansowaniem ze strony użytkowników.

M.J. *Nowak* wymienia następujące problemy polskiego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego: brak hierarchicznej współzależności planów zagospodarowania przestrzennego, uznaniowość w prawie gospodarki przestrzennej i decyzjach administracyjnych w odniesieniu do kluczowych problemów przestrzennych. Jako propozycję rozwiązań tych problemów autor ten sugeruje: po pierwsze, wprowadzenie norm nakazujących, aby wszystkie wydawane decyzje o warunkach zabudowy były zgodne z treścią studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, należy doprecyzować pojęcia „kontynuacji funkcji” oraz „bliskiego sąsiedztwa” poprzez zawężenie pojęcia obszaru stanowiącego urbanistyczną całość. Po trzecie, należy wprowadzić zasadę, zgodnie z którą dla terenów przeznaczonych pod inne niż dotychczasowe cele, powinny istnieć obligatoryjne miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

Propozycje powyższe, choć mogą zdawać się atrakcyjne, są w większości trudne do zrealizowania. Przede wszystkim główny i najczęstszy postulat reformatorów, czyli wprowadzenie wymogu zgodności decyzji o warunkach zabudowy ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania jest niemożliwy do zrealizowania w obecnym stanie prawnym. Jeśli studium uwarunkowań nie jest aktem prawa miejscowego to oznacza, że ustalenia studium oddziałują jedynie w sferze wewnętrznej działania ad-

⁹ Z. Ziobrowski, *Polityka przestrzenna*, s. 1–10.

¹⁰ A. *Kopeć*, *Słabość*, s. 131–136.

¹¹ T. *Markowski*, *Funkcjonowanie*, s. 26.

ministracji gminnej, a jego adresatami są jednostki organizacyjne podporządkowane radzie gminy. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą NSA, akty prawne niemające mocy powszechnie obowiązującej nie mogą w żadnym wypadku stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnej, szerzej – indywidualnego aktu stosowania prawa, ani wiązać organu administracji publicznej w zakresie materialnym przy wydawaniu tego typu aktów indywidualnych (wyr. NSA: z 6.2.1981 r., SA 819/80¹²; z 21.11.2000 r., II SA 2437/99¹³).

Stwierdzić należy, że nietrafne i nadmiernie radykalne jest założenie większości przedstawicieli doktryny, iż decyzje o warunkach zabudowy są przyczyną wszelkiego zła, jakie zaistniało w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz faktycznego zagospodarowania obszarów, których najważniejszą cechą jest wysoka nadpodaż terenów budowlanych. Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego decyzji o warunkach zabudowy było nieuniknione i miało na celu doprowadzenie do zniesienia zaprowadzonego mocą dekretu z 2.4.1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹⁴ swego rodzaju „neofeudalizmu”, polegającego na tym, że prawo zabudowy stało się przywilejem, który mogła (ale nie musiała) przyznać komuś władza publiczna¹⁵.

Decyzje o warunkach zabudowy są stosowane jako instrument zarządzania przestrzenią w każdej gminie, a w dominującej części gmin jest to instrument wykorzystywany najczęściej. Sytuacja, w której to właśnie ta decyzja była najczęściej podstawą rozpoczęcia procesu realizacji wielu inwestycji, wynika wprost z braku obowiązywania wystarczającej liczby miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Mimo że obecnie liczba miejscowych planów stale wzrasta, to jednak objęcie nimi w pełni obszarów, dla których istnieje uzasadniona potrzeba ich sporządzenia, to ciągle przyszłość. Stąd decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności decyzje o warunkach zabudowy, stanowią i będą stanowić istotny element uzyskiwania informacji o sposobie zagospodarowania i zabudowy określonych terenów¹⁶. W związku z powyższym uzasadnione wydaje się dokonanie analizy, w jakim zakresie decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wpływa na rozwój lokalny i regionalny.

Kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce zależne jest od całego szeregu czynników – ekonomicznych, prawnych, środowiskowych oraz kulturowych. Jednym z podstawowych narzędzi umożliwiających kształtowanie ładu przestrzennego są akty planowania przestrzennego. Po transformacji ustrojowej rozpoczętej w 1989 r. dwukrotnie zmieniano podstawowe akty prawne regulujące te zagadnienia. Zmiany, które wprowadzały ustawy w sferze planowania przestrzennego, spotkały się z dużą krytyką śro-

¹² Legalis.

¹³ Lex.

¹⁴ Dz.U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 ze zm.

¹⁵ M. Kruś, M. Szewczyk, Plan, s. 60–61.

¹⁶ S. Pawłowski, Determinanty prawne, s. 59–83.

dowisk urbanistów oraz samorządów terytorialnych. Do największych mankamentów polskiej gospodarki przestrzennej zalicza się m.in.: niską rangę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy, możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które umożliwiają inwestowanie na obszarach pozbawionych planu miejscowego oraz brak zintegrowania planowania przestrzennego z planowaniem inwestycyjnym.

Praktyka ostatnich 20 lat pokazuje, że z uwagi na niewielką liczbę uchwalonych planów miejscowych, najpowszechniejszym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego stała się decyzja o warunkach zabudowy. Na skutek stworzenia możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych – co według intencji ustawodawcy miało być wyjątkiem, a stało się regułą – obserwuje się stale wzrastającą liczbę konfliktów przestrzennych. Lokalizacja przedsięwzięć na obszarach, które wcześniej nie zostały do danego celu przeznaczone w planach, powoduje protesty i konflikty społeczne, a w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego pociąga za sobą wywłaszczenia i odszkodowania, które stanowią obciążenia finansowe dla gmin¹⁷.

Wybrany temat niniejszej monografii porusza istotne z teoretycznego i praktycznego punktu widzenia problemy badawcze. Analiza charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy ma istotne znaczenie z punktu widzenia określenia, czy decyzja wskazuje przeznaczenie terenu, czy też nie. Jeśli zasadne jest przyjęcie, że określa ona przeznaczenie terenu, to prawdopodobnie wpływać będzie ona również na wartość nieruchomości. Wobec tego zasadne wydaje się pytanie, czy decyzja o warunkach zabudowy powinna pociągać za sobą nałożenie na właściciela nieruchomości opłaty planistycznej, które to zagadnienie jest istotne z punktu widzenia praktycznego – inwestorów planujących przedsięwzięcie oraz gminy (jako uczestników procesu inwestycyjnego). Ponadto zidentyfikowanie braków obowiązujących regulacji będzie prowadziło do wskazania pożądanych zmian i kierunków zmian w zakresie ustawodawstwa planistycznego, mogąc przyczynić się do rozwiązywania konfliktów społecznych dotyczących podejmowanej problematyki, co jest kluczowe dla funkcjonowania rynku nieruchomości oraz interesów jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec takiego kształtowania się trendów planistycznych zasadne wydaje się pytanie, jaki jest charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy, istnieje bowiem spór w doktrynie co do tego czy ma ona charakter deklaratoryjny, czy też konstytutywny. Analizy wymaga również pogląd najrzadziej występujący w doktrynie, który mówi, że decyzja o warunkach zabudowy zawiera w sobie zarówno element deklaratoryjny, jak i konstytutywny. Odpowiedź na pytanie o charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy ma wielkie znaczenie. Determinuje ona bowiem odpowiedź na kolejne pytanie, które stawia autor niniejszej pracy – czy decyzja o warunkach zabudowy określa przeznaczenie terenu. Jeśli prawidłowe jest przyjęcie, że decyzja o warunkach zabudowy określa przeznaczenie terenu poprzez wskazanie możliwych sposobów wykorzystania nieruchomości położonych na obszarze ich oddziaływania, to zasadny jest rów-

¹⁷ M. Puk, *Kolizje przestrzenne*, s. 190–193.

niez wniosek, że decyzje o warunkach zabudowy wpływają na potencjał inwestycyjny nieruchomości i w konsekwencji mają wpływ na wartość rynkową nieruchomości. Dotychczas jedynie nieliczni autorzy podejmowali się analizy problemu wpływu treści planów miejscowych na wartość nieruchomości (R. Blazy¹⁸, W. Gorzym-Wilkowski¹⁹, I. Zachariasz²⁰), a niemalże całkowicie brakuje analizy wpływu decyzji o warunkach zabudowy na wartość nieruchomości.

Zagadnienie obniżenia lub wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy ma doniosłe znaczenie prawne. Oczywiście jest, że gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) jest wprawdzie możliwe, ale wartość nieruchomości uległa zmianie, to konieczne jest dokonanie rozliczenia właściciela nieruchomości z gminą. Jeśli wartość nieruchomości uległa obniżeniu, to właściciel może żądać od gminy odszkodowania, natomiast jeśli wzrosła, to gmina może nałożyć odpowiednią opłatę planistyczną zgodnie z art. 36 PlanZagospU. Powstaje wobec tego pytanie, czy zasadne jest, aby zależnie od tego czy inwestycja prowadzona jest na podstawie planu miejscowego, czy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, raz obciążać inwestora opłatą planistyczną, a innym razem nie.

Ustalenie przeznaczenia terenu w decyzji o warunkach zabudowy może niekiedy skutkować tzw. wywłaszczeniem planistycznym, czyli *de facto* pozbawieniem właściciela nieruchomości możliwości korzystania z niej w sposób ekonomicznie uzasadniony na skutek ustalenia warunków korzystania z nieruchomości w drodze planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. W polskim systemie prawnym wywłaszczenie planistyczne zostało uregulowane w art. 36 ust. 1 PlanZagospU (które to uregulowanie stanowi powtórzenie wcześniej obowiązujących rozwiązań) i dotyczy wyłącznie wywłaszczenia na skutek uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego. Można więc przyjąć, że obniżenie wartości nieruchomości jest jedynym obiektywnym wskaźnikiem pozwalającym ustalić, że doszło do istotnego naruszenia prawa własności, a wysokość tej szkody (tzw. szkody planistycznej) będzie wynikała wyłącznie z obniżenia wartości nieruchomości. Problem wywłaszczenia planistycznego i braku regulacji odnośnie do decyzji o warunkach zabudowy ukazuje konieczność zmian w tym zakresie. Konieczne jest, aby instytucja odszkodowań z tytułu wywłaszczenia planistycznego, jak i szkody rozumiana była w powiązaniu z wszystkimi instrumentami prawnymi planowania przestrzennego, tj. nie tylko planami miejscowymi, ale również decyzjami o warunkach zabudowy.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dzielą się na decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzje o warunkach zabudowy. Sytuacje, w których przedmiotowe decyzje są wydawane, są do siebie podobne, inny natomiast jest przedmiot inwestycji. W przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji in-

¹⁸ R. Blazy, Wpływ.

¹⁹ W. Gorzym-Wilkowski, Planowanie.

²⁰ I. Zachariasz, Funkcje.

westycji celu publicznego przedmiotem decyzji są inwestycje mające na celu realizację zadań publicznych wskazanych w art. 6 GospNierU. Tryb wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w porównaniu do trybu wydawania decyzji o warunkach zabudowy ma charakter uproszczony. Nie stosuje się do tego trybu zasad kontynuacji funkcji oraz zasady bliskiego sąsiedztwa, a terminy na wydanie decyzji są krótsze. W niniejszym opracowaniu pominięta została problematyka decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Instytucja ta odgrywa bowiem nieco inną rolę niż decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w celu ustalenia lokalizacji inwestycji prywatnych. Dodatkowo wskazać należy, że decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wywołują zazwyczaj odmienne, niż decyzje o warunkach zabudowy, skutki w rozwoju lokalnym i regionalnym. Co więcej, decyzje te różnią się istotnie w wielu aspektach materialnych i proceduralnych. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 5 PlanZagospU przez inwestycję celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów wymienionych w art. 6 GospNierU. Intencja ustawodawcy wprowadzenia dwóch rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest uzasadniona nieco odmiennym założeniem jej konstrukcji prawnej. Z tych wszystkich powodów niniejsze opracowanie skupia się wyłącznie na instytucji decyzji o warunkach zabudowy.

Dzięki kilkuletniemu doświadczeniu w pracy zawodowej związanej z obsługą prawną procesu inwestycyjno-budowlanego można domniemywać, że decyzje o warunkach zabudowy nie zawsze spełniają swoją funkcję. Analizując literaturę przedmiotu należy również dostrzec, że instytucja ta jest od wielu lat mocno krytykowana ze względu na swą niską skuteczność.

Z uwagi na wykonywaną pracę oraz zainteresowania zawodowe jak również doniosłe znaczenie tematu dla nauki prawa administracyjnego, podjąłem próbę ustalenia prawnego charakteru przedmiotowej decyzji oraz określenia konsekwencji, jakie może wywołać decyzja o warunkach zabudowy w sferze prawa podmiotowego właściciela nieruchomości, a także ustalenie ewentualnych obowiązków administracyjnoprawnych o charakterze komplementarnym, które są nakładane na jej adresata. Poszukując odpowiedzi, zastosowano dwie metody badawcze: 1) metodę formalno-dogmatyczną oraz 2) metodę historyczno-porównawczą. W zakresie badań metodą formalno-dogmatyczną niniejsza praca zawiera omówienie głównych regulacji, które wiążą się z planowaniem przestrzennym. Badania metodą historyczno-porównawczą sprowadziły się do przedstawienia i omówienia rysu historycznego zmian, jakim ulegała na przestrzeni lat objęta zakresem tej pracy instytucja prawna. W ramach pracy starano się również przedstawić główne poglądy przedstawicieli doktryny oraz najważniejsze orzeczenia ETPC, TK, SN, NSA, sądów powszechnych oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. Dokonana w ten sposób analiza dała w efekcie końcowym możliwość udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie oraz pozwoliła sformułować postulaty *de lege ferenda*, które – w przekonaniu autora – pozwolą na poprawę skuteczności istniejących rozwiązań prawnych.

Problematykę objętą niniejszą pracą ujęto w 4 rozdziałach. Rozdział I zawiera rozważania dotyczące charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy wraz z analizą warunków dopuszczających jej wydanie. Rozdział II obejmuje swym zakresem zagadnienia wyłączenia planistycznego, czyli dotyczące sytuacji, w której dochodzi do faktycznego odebrania jednostce nieruchomości, jednakże bez przeprowadzenia właściwego postępowania wyłączeniowego i bez zapewnienia jednostce pełnych gwarancji ochrony jej praw. Rozdział III przedstawia problematykę naliczenia opłaty planistycznej na skutek określenia przeznaczenia terenu w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Rozdział IV zawiera omówienie wadliwości decyzji o warunkach zabudowy i ich konsekwencji prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa oraz z uwzględnieniem kwestii odpowiedzialności za utracone korzyści na skutek wadliwej decyzji o warunkach zabudowy. Praca niniejsza kończy się podsumowaniem, które stanowi zestawienie głównych uwag i zawartych w treści ocen, dających podstawę do udzielenia odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie.

Za zaskakujące należy uznać, że wobec zarówno teoretycznej, jak i praktycznej doniosłości problematyki decyzji o warunkach zabudowy, jest ona w doktrynie prawa administracyjnego podejmowana niezbyt często. Oczywiście należy w tym miejscu zwrócić uwagę na doskonałe pozycje monograficzne *Z. Leońskiego*, *M. Szewczyka*, *M. Kruscia*²¹, *T. Bąkowskiego*²², *W. Sz wajdlera*²³, *I. Zachariasza*²⁴ czy *M.J. Nowaka*²⁵, jednak lista autorów podejmujących te złożone zagadnienia nie jest długa, a ich opracowania mają niekiedy charakter fragmentów prac zbiorowych.

Ponadto autorzy ci skupiają się przede wszystkim na obowiązującym stanie prawnym, który w niniejszej monografii jest jedynie elementem szerszych rozważań związanych z kształtowaniem się regulacji prawnej, nie podejmują też rozległych badań porównawczych.

Zasadność podjęcia tematu wynika też z dużej liczby opracowań o charakterze krytycznym – zdaniem autora pracy – jednostronnych w stosunku do obowiązujących rozstrzygnięć w sferze administracyjnoprawnej regulacji decyzji o warunkach zabudowy. Ocena regulacji – zarówno wśród prawników, jak i wśród publicystów – jest właściwie jednoznacznie negatywna.

Problemów istnieje wiele i podjęcie ich wnikliwej analizy jest zasadne. Celem niniejszego opracowania jest zatem m.in. wypełnienie luki w doktrynie prawa administracyjnego, co wydaje się tym bardziej potrzebne, że luka ta znajduje się w obrębie istotnej regulacji, jaką jest planowanie przestrzenne.

²¹ *Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Krus, Prawo zagospodarowania*, 2012.

²² *T. Bąkowski, Decyzja*.

²³ *W. Sz wajdler (red.), Aspekty prawne*.

²⁴ *I. Zachariasz (red.), Kierunki*.

²⁵ *M.J. Nowak, Decyzja*.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl