

meritum

INWESTYCJE BUDOWLANE

redakcja naukowa

Alicja Plucińska-Filipowicz

Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

2. WYDANIE

meritum

INWESTYCJE BUDOWLANE

redakcja naukowa

Alicja Plucińska-Filipowicz

Marek Wierzbowski, Tomasz Filipowicz

2. WYDANIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2021

Redakcja naukowa:
sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz
prof. dr hab. Marek Wierzbowski
r.pr. dr Tomasz Filipowicz

Wydawca:
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Opracowanie redakcyjne:
Beata Wawrzyńczak-Jędryka

Projekt okładek serii:
Wojtek Kwiecień-Janikowski

Autorzy:
Ewa Boguta – rozdział II.1;
sędzia NSA Arkadiusz Despot-Mładanowicz – rozdział III;
r.pr. Joanna Filipowicz – rozdziały: I.2; VI.3;
r.pr. dr Tomasz Filipowicz – rozdziały: I.1; II.2, 5–6; VI.2, 3;
adw. Agnieszka Kobus – rozdział I.3;
Artur Kosicki – rozdział II.3;
Mariusz Nahajewski – rozdział VI.1;
prof. dr hab. Bartłomiej Nowak – rozdział VI.2;
sędzia NSA Alicja Plucińska-Filipowicz – rozdziały: I; II.2, 4;
adw. dr Mariusz Rypina – rozdział IV;
adw. Mateusz Stawiarz – rozdział II.6;
Anna Żak – rozdział V

© by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2021

ISBN 978-83-8223-878-5

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Strona		Numer
9	Wprowadzenie	
11	Wykaz skrótów	
15	Wykaz aktów prawnych	
19	Rozdział I. Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno- -budowlane)	
21	1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne	1
59	2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające)	57
85	3. Badanie prawne (<i>due diligence</i>) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych	89 ¹
115	Rozdział II. Przeprowadzenie procesu inwestycyjnego – rozstrzygnięcia i środki zaskarżenia	
117	1. Pozwolenie na budowę, zgłoszenia, wejście na teren sąsiada	90
158	2. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jako akt prawny wydawany dla potrzeb realizacji inwestycji budowlanych	131
176	3. Problematyka strony w procesie inwestycyjnym	150
186	4. Przekształcenia (zmiany) przedmiotowe i podmiotowe w procesie budowlanym	162
193	5. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego – zakończenie budowy	170 ¹
198	6. Zaświadczenie o samodzielności lokali	171
211	Rozdział III. Użytkowanie obiektu, czynności i rozstrzygnięcia w toku użytkowania	
212	1. Podmioty, na których spoczywają obowiązki utrzymania obiektu budowlanego	182

Strona		Numer
214	2. Obowiązki właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego	187
231	Rozdział IV. Praktyczne aspekty właściwości organów	
232	1. Podstawowe przepisy prawa określające kompetencje organów administracji publicznej	219
235	2. Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego	224
248	3. Organy właściwe z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego	226
270	4. Organy właściwe z zakresu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko	227
281	5. Organy właściwe z zakresu gospodarki nieruchomościami	228
299	Rozdział V. Problematyka ochrony dóbr kultury – rola i zadania konserwatora zabytków w procesie urbanistyczno-budowlanym	
301	1. Wyjaśnienie podstawowych pojęć z zakresu ochrony zabytków	232
305	2. Wnioski i opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	245
307	3. Wpływ wojewódzkiego konserwatora zabytków na treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	246
309	4. Rola wojewódzkiego konserwatora zabytków w procedurze przyjmowania „Uchwały reklamowej”	248
310	5. Uzgodnienie wojewódzkiego konserwatora zabytków projektu decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy	249
312	6. Opinie wojewódzkiego konserwatora zabytków do wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej	251
313	7. Pozwolenia wydawane przez wojewódzkiego konserwatora zabytków	252
323	8. Usuwanie drzew i krzewów z terenów wpisanych do rejestru zabytków	265 ¹
338	9. Wzory wniosków	266
355	10. Prawne możliwości modyfikacji decyzji wydawanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków na podstawie art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	271 ⁶
367	11. Wzajemne relacje między ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami a Prawem budowlanym	272
370	12. Administracyjne kary pieniężne nakładane od 1 stycznia 2018 r. przez organy ochrony zabytków na podmioty odpowiedzialne za opiekę nad zabytkami	272 ¹
377	13. Praktyczne wskazówki postępowania na etapie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę w przypadku istnienia ochrony wynikającej z rejestru zabytków i wpisu do Gminnej Ewidencji Zabytków	273
381	Rozdział VI. Przepisy szczególne	
382	1. Problematyka inwestycji drogowych	274

Strona		Numer
411	2. Problematyka inwestycji w odnawialne źródła energii – wybrane aspekty prawnoadministracyjne	316
425	3. Specregulacje w zakresie inwestycyjnego procesu budowlanego	345
451	Aneks. Inwestycje budowlane – wybrane regulacje prawne	
693	Indeks rzeczowy	

WPROWADZENIE

Realizacja inwestycji budowlanych jest zagadnieniem skomplikowanym i wymagającym bardzo dogłębnej znajomości danej problematyki. Wiedza ta, docenianie jej wagi, jest konieczne i niezwykle istotne ze względu zwłaszcza na potrzebę zadbania o interesy inwestora, ale przy uwzględnieniu licznych uwarunkowań, takich jak:

- wymogi obowiązujących norm prawnych,
- znaczne koszty ponoszone na wszystkich etapach inwestowania, jak i
- istotne skutki niedostrzeżenia różnego rodzaju wad w całym procesie inwestowania.

Sprawy budownictwa należą do poważnych zagadnień znajdujących się w centrum zainteresowania Państwa. Ta kwestia nie może umykać z pola widzenia zarówno organom publicznym, do których kompetencji należą sprawy budowlane, jak i inwestorom oraz pozostałym uczestnikom procesu budowlanego (projektanta, kierownika budowy, inspektora nadzoru). Wyrażamy przekonanie, że świadomość i odpowiednią wiedzę w tym zakresie powinny posiadać również sądy sprawujące sądową kontrolę działalności administracji publicznej. Zwłaszcza niedowład w działaniu organów publicznych, a nawet brak wymaganej wiedzy i świadomości sądów wywołuje poważne negatywne skutki w postaci przede wszystkim dużych strat zarówno finansowych, jak i wizerunkowych dla Państwa. W dotychczasowej praktyce autorzy odnotowali aż nadto wiele takich przypadków, które zostały opisane w profesjonalnych wydawnictwach branżowych w celu upowszechnienia wiedzy prawniczej oraz podniesienia świadomości społecznej w tej sferze. Jako autorzy i redaktorzy naukowi kilku komentarzy prawniczych zajmujących się problematyką budowlaną (*Komentarz do ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, T. Filipowicz, Warszawa 2017; *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 3, Warszawa 2018; *Komentarz do ustawy – Prawo budowlane*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, wyd. 4, Warszawa 2020) mamy na uwadze dbałość o właściwą i możliwie najpełniejszą wiedzę w omawianym zakresie. Niniejsza publikacja ma na celu przede wszystkim podniesienie świadomości – tak prawnej, jak i społecznej – złożoności zagadnień obejmujących realizację inwestycji budowlanych oraz pomoc w stosowaniu odnośnych regulacji i rozwiązań prawnych.

Wydanie drugie niniejszego opracowania zostało przygotowane przy uwzględnieniu zaktualizowanych tekstów aktów prawnych, w szczególności Prawa budowlanego, nowelą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 471 z późn. zm.) i innych. Kluczowe zmiany przyjęte nowelą z dnia 13 lutego 2020 r., które zostały uznane przez autorów za godne uwagi, polegają w szczególności na wprowadzeniu:

- ułatwień w pozyskiwaniu pozwolenia na budowę poprzez uproszczenie procedur;
- podziału projektu budowlanego na trzy części – projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany, projekt techniczny;
- zmian w zakresie uzyskiwania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych;

- zmian ułatwiających inwestorom ustalenie, jakie roboty budowlane wymagają dokonania zgłoszenia zamiast uzyskania pozwolenia na budowę;
- ułatwień w zakresie zalegalizowania starych (co najmniej dwudziestoletnich) samowoli budowlanych;
- uproszczonego postępowania legalizacyjnego;
- zamkniętego katalogu robót budowlanych, dla których wymagane jest ustalenie kierownika budowy i inspektora nadzoru budowlanego (enumeratywnie wymienione roboty budowlane);
- dopracowania niektórych przepisów w celu poprawy ich czytelności (w sprawie samowoli budowlanych);
- pięcioletniego terminu do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Warszawa, maj 2021 r.

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Źródła prawa	
k.c.	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
k.p.a.	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.)
megaustawa	ustawa z dnia 7 maja 2010 r. – o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 777 z późn. zm.)
p.o.ś.	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.)
p.p.s.a.	ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)
pr.aut./prawo autorskie	ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1231 z późn. zm.)
pr.bud./Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.)
pr.en./prawo energetyczne	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.)
r.p.ś.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839)
r.w.n.	rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 555)
specustawa drogowa	ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 z późn. zm.)
specustawa lotniskowa	ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1380 z późn. zm.)
specustawa mieszkaniowa	ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 219 z późn. zm.)
specustawa przesyłowa	ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 428 z późn. zm.)

specustawa w sprawie przekopu Mierzei Wiślanej	ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiśłany z Zatoką Gdańską (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1073 z późn. zm.)
u.d.i.p.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176)
u.g.n.	ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.)
u.k.w.h.	ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2204)
u.o.p.	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 55 z późn. zm.)
u.o.p.l.	ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 611 z późn. zm.)
u.o.z.o.z.	ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 710)
u.p.e.a.	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1427 z późn. zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.)
u.s.z.a.	ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1117)
u.u.i.ś.o.	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.)
u.w.l.	ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 z późn. zm.)
u.z.n.k.	ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1913)
2. Organy orzekające	
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny
3. Czasopisma i publikatory	
Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
LEX	System Informacji Prawnej „LEX”
M.P.	Monitor Polski
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna

4. Inne	
JST	jednostka samorządu terytorialnego
OZE	odnawialne źródła energii
PSE S.A.	Polskie Sieci Elektroenergetyczne S.A.
SP	Skarb Państwa
tekst jedn.	tekst jednolity
URE	Urząd Regulacji Energetyki
z późn. zm.	z późniejszymi zmianami
ZRID	zezwolenie na realizację inwestycji drogowej

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1065 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 20 kwietnia 2007 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 86, poz. 579)
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 124 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych oraz bocznic kolejowych z drogami i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 1744 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych (Dz. U. Nr 74, poz. 836 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać morskie budowle hydrotechniczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 101, poz. 645)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 831)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134)
Rozporządzenie Ministra infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 963)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz. U. Nr 120, poz. 1126)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestrów zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. poz. 306)
Zarządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M.P. Nr 19, poz. 231)
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233)
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie nadawania uprawnień zawodowych w zakresie szacowania nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1925 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie stałego doskonalenia kwalifikacji zawodowych przez rzeczoznawców majątkowych (Dz. U. poz. 811)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 10 lutego 2014 r. w sprawie postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej rzeczoznawców majątkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 981)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz. 1092)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 555)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1490 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1117)
Obwieszczenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie wykazu dyplomów i innych dokumentów, wydawanych przez inne niż Rzeczpospolita Polska państwa członkowskie Unii Europejskiej, Konfederację Szwajcarską, państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, potwierdzających posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu architekta oraz terminów, w których odbywało się kształcenie (M.P. poz. 757)
Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej architektów oraz inżynierów budownictwa (Dz. U. Nr 220, poz. 2174)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 października 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do członków samorządów zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (Dz. U. Nr 194, poz. 1635)
Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 247 z późn. zm.)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie sposobu i częstotliwości aktualizacji informacji o środowisku (Dz. U. Nr 227, poz. 1485)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 listopada 2010 r. w sprawie opłat za udostępnianie informacji o środowisku (Dz. U. Nr 215, poz. 1415)
Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 września 2010 r. w sprawie wzoru oraz zawartości i układu publicznie dostępnego wykazu danych o dokumentach zawierających informacje o środowisku i jego ochronie (Dz. U. Nr 186, poz. 1249)
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 710)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 21 maja 2018 r. w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona przechowywanego i przewożonego zabytku wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 1134)

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 2 sierpnia 2018 r. w sprawie prowadzenia prac konserwatorskich, prac restauratorskich i badań konserwatorskich przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków albo na listę skarbów dziedzictwa oraz robót budowlanych, badań architektonicznych i innych działań przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, a także badań archeologicznych i poszukiwań zabytków (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 81)
Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie Listy Skarbów Dziedzictwa (Dz. U. poz. 928)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 10 maja 2004 r. w sprawie rzeczoznawców Ministra Kultury w zakresie opieki nad zabytkami (Dz. U. Nr 124, poz. 1302)
Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 9 kwietnia 2004 r. w sprawie organizacji wojewódzkich urzędów ochrony zabytków (Dz. U. Nr 75, poz. 706)
Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1910 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 1994 r. w sprawie trybu egzekucji z lokali stanowiących odrębne nieruchomości (Dz. U. Nr 136, poz. 710)
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 611)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie określenia danych dotyczących czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego, położonych na obszarze gminy lub jego części (Dz. U. Nr 250, poz. 1873)
Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2204)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 września 2001 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 102, poz. 1122 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1986 r. w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych założonych przed dniem 1 stycznia 1947 r. oraz utraty mocy prawnej niektórych takich ksiąg (Dz. U. Nr 28, poz. 141)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 września 2014 r. w sprawie określenia sądów rejonowych prowadzących księgi wieczyste oraz obszarów ich właściwości miejscowej (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 350 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych (Dz. U. poz. 292 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz. U. poz. 312 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie prowadzenia zbioru dokumentów dla nieruchomości, które nie mają założonych ksiąg wieczystych albo których księgi wieczyste zaginęły lub uległy zniszczeniu, oraz postępowania w tych sprawach (Dz. U. poz. 1397)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie określenia czynności, które przy prowadzeniu i przechowywaniu ksiąg wieczystych mogą spełniać samodzielnie pracownicy sądowi (Dz. U. poz. 1396)
Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie wzoru zawiadomienia o zmianie właściciela nieruchomości, dla której założona jest księga wieczysta (Dz. U. poz. 1395)
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (Dz. U. poz. 361 z późn. zm.)
Rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z dnia 23 sierpnia 2018 r. w sprawie zasobu informacyjnego przeznaczonego do udostępniania w centralnym repozytorium informacji publicznej (Dz. U. poz. 1790)
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. Nr 10, poz. 68)
Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1219 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 219 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 428 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1380)
Ustawa z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślan y z Zatoką Gdańską (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1073 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. – o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 777 z późn. zm.)
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1575 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 735)
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1231 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1913)
Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 716 z późn. zm.)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.)

Przygotowanie procesu inwestycyjnego (zagospodarowanie terenu, projektowanie architektoniczno- -budowlane)

Tomasz Filipowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz, Agnieszka Kobus

SPIS TREŚCI

1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne	1	I. Korzystanie przez gminę z gruntów rolnych i leśnych za zgodą właściwego ministra	20
A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność	1	J. Uwzględnienie w planie miejscowym zabytków	22
B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego	4	K. Uzasadnienie uchwały w sprawie planu miejscowego	23
C. Przekroczenie granic władztwa planistycznego	10	L. Decyzja o warunkach zabudowy jako dokument prawny stanowiący podstawę wystąpienia o pozwolenie na budowę	24
D. Określanie w planie miejscowym kwestii dotyczących dróg wewnętrznych	14	M. Ochrona osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy	30
E. Ustalenie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa	15	N. Rola analizy urbanistyczno-architektonicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu nieobjętego planem miejscowym	31
F. Obowiązek określenia w planie miejscowym przebiegu i warunków położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych	16	O. Zasada dobrego sąsiedztwa (krąg stron) przy ustalaniu warunków zabudowy	34
G. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja zabudowy w otoczeniu cmentarza ...	17	P. Dostęp terenu objętego wnioskiem inwestora do drogi publicznej	35
H. Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	19	Q. Zasada kontynuacji funkcji dla terenu nieobjętego planem miejscowym	36
		R. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej	37
		S. Kwestie ogólne dotyczące ustalenia linii zabudowy	38
		T. Specustawy drogowa i mieszkaniowa	39

a. Specustawa drogowa	39	b. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	89 ¹⁰
b. Specustawa mieszkaniowa	46	c. Wyłączenie z produkcji rolniczej	89 ¹¹
2. Projektowanie architektoniczno- -budowlane (zagadnienia wprowadzające)	57	D. Ograniczenia nabycia gruntów rolnych	89 ¹²
A. Projektowanie jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie	57	E. Prawa pierwokupu nieruchomości ...	89 ¹⁶
B. Projektant oraz projekt budowlany ..	59	a. Pierwokup nieruchomości rolnych	89 ¹⁹
C. Projekt budowlany – aspekty prywatnoprawne	66	b. Pierwokup nieruchomości leśnych	89 ²²
D. Odpowiedzialność projektanta	82	c. Prawo pierwokupu nieruchomości położonych w specjalnej strefie ekonomicznej	89 ²³
3. Badanie prawne (<i>due diligence</i>) przed nabyciem nieruchomości dla celów inwestycyjnych	89 ¹	d. Prawo pierwokupu przysługujące gminie	89 ²⁴
A. Tytuł prawny do nieruchomości	89 ²	e. Pierwokup gminy w związku z rewitalizacją	89 ²⁶
a. Księga wieczysta	89 ²	f. Pierwokup nieruchomości obejmującej grunt pod śródlądowymi wodami stojącymi	89 ²⁹
B. Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków	89 ⁴	F. Grunty warszawskie prawo pierwokupu i roszczenia reprzywatyzacyjne	89 ³⁰
a. Wypis z rejestru gruntów	89 ⁵	a. Zwrot nieruchomości na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami	89 ³¹
b. Rejestr budynków	89 ⁶	b. Prawo pierwokupu	89 ³²
c. Wyrys z ewidencji gruntów	89 ⁷	G. Kwestie związane z przeznaczeniem nieruchomości w planie zagospodarowania przestrzennego lub studium	89 ³³
C. Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości wynikające z ochrony gruntów rolnych	89 ⁸	H. Decyzje administracyjne istniejące dla nieruchomości	89 ³⁴
a. Zmiana przeznaczenia nieruchomości na cele nierolnicze i nieleśne w planie zagospodarowania przestrzennego	89 ⁹		

1. Przygotowanie do procesu inwestycji budowlanych – zagadnienia ogólne

A. Decyzja środowiskowa i jej skuteczność

Podstawa prawna: ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.), dalej: u.u.i.ś.o.

Przystępując do analizy zagadnienia, którego przedmiotem jest realizacja konkretnej inwestycji budowlanej, konieczne jest szczegółowe wyjaśnienie, czy dana inwestycja należy do tych, do których stosuje się przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 283 z późn. zm.); dalej: u.u.i.ś.o. Poważne znaczenie w kontekście rozpoczęcia procesu inwestycyjnego ma **decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji**. Brak rozważenia, czy inwestor zamierza realizować inwestycję, do której stosuje się przepisy powyższej ustawy jeszcze przed rozpoczęciem czynności przygotowawczych, spowoduje poważne negatywne skutki, a zwłaszcza będzie miało istotny wpływ na wydłużenie procesu inwestowania.

WAŻNE! Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia wywołuje **skutek w postaci uprawnienia dla inwestora o wystąpienie na jej podstawie z wnioskiem o pozwolenie na budowę przez okres 6 lat**. Nie jest to okres ważności tej decyzji, a wyłącznie czas trwania promesy uprawniającej do zgłoszenia wniosku o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji złożona skutecznie przy wniosku o pozwolenie na budowę jest ważna przez cały okres prowadzenia postępowania o pozwolenie na budowę, a nawet podczas realizacji inwestycji. Podlega ona również w razie potrzeby badaniu po oddaniu inwestycji do użytkowania.

Pojawiają się poglądy, że decyzja środowiskowa podlega wygaszeniu decyzją administracyjną na podstawie art. 162 k.p.a. w chwili, gdy upłynął okres 6 lat od jej wydania, a inwestor nie wystąpił w tym czasie o pozwolenie na budowę. Należy jednak uznać, że poglądy te nie znajdują oparcia w normach prawnych, a nawet są z gruntu wadliwe. Można tak stwierdzić zwłaszcza w sytuacji, gdy mamy do czynienia z inwestycją przewidzianą do realizacji etapowej.

Przed rozpoczęciem inwestycji budowlanej znacznych rozmiarów, a w szczególności przewidzianej do realizacji w dłuższym okresie, konieczne jest, najlepiej już na początku pierwszej fazy przygotowawczej, dokonanie analizy i oceny, czy będzie ona miała charakter etapowy. Najbardziej właściwe z perspektywy inwestora jest zamieszczenie już we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach inwestycji (decyzji środowiskowej) jednocześnie wniosku o wydanie przez organ środowiskowy postanowienia stwierdzającego etapowość inwestycji w trybie art. 72 ust. 4 u.u.i.ś.o. stanowiącej podstawę orzeczenia decyzji środowiskowej.

WAŻNE! Postanowienie to według treści ww. przepisu powoduje, że inwestor ma zagwarantowany nie 6-letni, lecz 10-letni okres uprawniający do skutecznego wystąpienia o pozwolenie na budowę. Nieuzyskanie powyższego postanowienia wraz z decyzją środowiskową nie pozbawia inwestora prawa do wystąpienia o takowe postanowienie, jednakże musi on zadbać, aby stosowny wniosek został złożony jeszcze przed upływem 6 lat przewidzianych dla skuteczności decyzji środowiskowej. Nie ma przy tym żadnej możliwości ubiegania się o przywrócenie uchylonego terminu, gdyż ma on charakter materialnoprawny, a nie procesowy.

Inwestor musi także pamiętać o tym, że zmiana warunków, które legły u podstaw faktycznych wydania decyzji środowiskowej w związku z ustaleniami realizacyjnymi, wymaga zmiany decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z zasadami określonymi w ustawie stanowiącej podstawę prawną wydania tej decyzji. Brak wystąpienia o zmianę decyzji środowiskowej w sytuacji, gdy jest to konieczne, w przypadku inwestycji realizowanej etapowo powoduje, że nie ma zastosowania przedłużony, bo 10-letni okres obowiązywania tej decyzji, lecz staje się ona bezskuteczna w zakresie wymogów dotyczących wniosku o pozwolenie na budowę, gdyż pozostaje w mocy podstawowy, 6-letni termin.

WAŻNE! Inwestor każdej inwestycji objętej decyzją środowiskową ma obowiązek na bieżąco analizować, czy pozostają aktualne warunki realizacyjne określone w tej decyzji. Zmiana warunków wymaga aktualizacji decyzji środowiskowej, co następuje w drodze wydania na wniosek inwestora decyzji zmieniającej. Niepozyskanie decyzji zmieniającej może doprowadzić do konieczności wystąpienia z nowym wnioskiem o decyzję środowiskową, co znacznie wydłuży proces inwestowania.

B. Ogólne kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w aspekcie inwestowania budowlanego

Podstawa prawna: art. 28 ust. 1, art. 35 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.); art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.).

4

Dla inwestycji nieobjętych potrzebą uzyskania decyzji środowiskowej oraz tych, dla których decyzja środowiskowa została wydana, inwestor powinien dokonać oceny, czy dany teren przewidziany pod realizację inwestycji, którą zamierza realizować, jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym przez radę gminy jako organ stanowiący samorządu gminnego, czy też brak jest planu miejscowego i nie ma obowiązku jego sporządzenia. W razie, gdy plan miejscowy dla danego terenu obowiązuje, inwestor powinien zainteresować się, czy stwarza on prawne podstawy do skutecznego ubiegania się o pozwolenie na budowę. Może np. zaistnieć taka sytuacja, że bez uprzedniej zmiany planu miejscowego, co wymaga przeprowadzenia przewidzianej ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym procedury, inwestor nie będzie mógł skutecznie ubiegać się o pozwolenie na budowę. W wypadku gdy toczy się postępowanie w sprawie ustalenia nowego planu miejscowego

lub też jego zmiany, wskazane jest, aby inwestor objął te kwestie swoim zainteresowaniem i w razie potrzeby skorzystał z przewidzianych wymienioną ustawą środków. Inwestor może też ubiegać się o ustalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże brak jest prawnych podstaw do skutecznego kwestionowania braku uwzględnienia wniosku inwestora w tym zakresie.

WAŻNE! We wstępnej fazie inwestowania inwestor powinien wyjaśnić, czy dla terenu, w który zamierza zainwestować, istnieje obowiązujący miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i jakie są jego postanowienia mające istotny wpływ na realność realizacji inwestycji.

Analizie należy poddać także okoliczność, jaki jest stopień zgodności planu miejscowego ze studium planistycznym, a także czy nie zachodzi **konieczność doprowadzenia do zmiany planu miejscowego**, często po uprzedniej zmianie studium, w wyniku inicjatywy inwestora.

5

Duża część kraju nie jest objęta planami miejscowymi i nie ma obowiązku wprowadzenia takiego planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje możliwość realizacji inwestycji budowlanych na takich terenach, jednakże pod warunkiem uzyskania przez inwestora uprzednio **decyzji o warunkach zabudowy** stanowiącej **promesę uprawniającą do wystąpienia z wnioskiem o pozwolenie na budowę**. Inwestor może ubiegać się o ustalenie nowego planu miejscowego lub też o jego zmianę, jednakże ustawa nie przewiduje możliwości skutecznego kwestionowania odmowy organu gminy w tym zakresie. Kwestionowanie w drodze postępowania sądowoadministracyjnego przewiduje się w zakresie istotnego naruszenia zasad sporządzania planu i trybu jego sporządzania.

Możliwości wniesienia skargi do sądu administracyjnego przewiduje art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Istnieje obszerne orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczące kwestii zaskarżania uchwały rady gminy do sądu administracyjnego.

Plan miejscowy określa przeznaczenie terenów na przyszłość, a stan faktyczny zagospodarowania w dacie ustalenia planu miejscowego, podobnie jak uwarunkowania formalne gruntów, mogą, ale nie muszą wpływać na rozwiązania planistyczne. Plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość, wyznacza kierunki jego zagospodarowania w przyszłości. Przepisy planu miejscowego, co do zasady, nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom gruntów objętych planem. Nadto tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania się inwestora do uwarunkowań miejscowych (przewidzianych w planie).

6

Brak jest normy prawnej wymagającej, aby postanowieniami planu miejscowego objęte były z zasady całe działki, zaś objęcie planem jedynie fragmentów działek jest logiczną konsekwencją uchwalenia planu miejscowego dla specyficznego obiektu, jakim przykładowo jest linia energetyczna.

Procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie spełnia przesłanek do klasyfikacji do postępowania administracyjnego. Przedmiotem tej procedury nie jest rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej indywidualnej w drodze decyzji administracyjnej. Kończy się ona podjęciem przez organ gminy (radę gminy) aktu prawa miejsco-

wego w formie uchwały, która wchodzi w system norm prawa powszechnie obowiązującego. Naruszenie procedury planistycznej w zakresie wymaganej strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, niezaopiniowanie projektu planu miejscowego przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu, przez co wypełnia przesłankę nieważności, o której stanowi art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2017 r., II OSK 2304/15, LEX nr 3242078). Zauważyć natomiast należy, że kompetencje do uzgadniania decyzji o warunkach zabudowy dla nieruchomości znajdującej się w granicach parku krajobrazowego przyznano regionalnemu dyrektorowi ochrony środowiska, a nie dyrektorowi parku krajobrazowego. Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2286/15, LEX nr 2330612.

- 7** W odniesieniu do zgodności z planem miejscowym danego obiektu budowlanego wymagane jest wskazanie nie tyle kategorii obiektu budowlanego, ile jego funkcji (np. usługowej), która może przybrać różne formy, w tym opiekę nad ludźmi starszymi. Kategoryzacja nie ma zatem przesądzającego znaczenia, bo najistotniejsze jest to, jaką decyzję podejmie organ.

PRZYKŁAD: Świadczenie usług polegających na zapewnieniu miejsca zamieszkania nie przesądza o tym, że mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym. Co innego znaczy **klasyfikacja budynku jako budynek mieszkalny**, a co innego **określenie jego funkcji jako budynek usługowy**, zapewniający swoim usługobiorcom – pensjonariuszom możliwość zamieszkiwania w nim wraz ze świadczeniem usług medycznych. Choć taki budynek w znaczeniu faktycznym służy do zamieszkiwania w nim przez większą liczbę ludzi, to już w znaczeniu prawnym nie stanowi budynku mieszkalnego. Innym przykładem mogą być tzw. domy studenckie (akademiki).

- 8** Określenie minimalnego okresu wyłożenia projektu planu miejscowego ma na celu **umożliwienie zapoznania się z tym projektem społeczeństwa**, aby umożliwić składanie ewentualnych uwag do projektu. Wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu jest formą udziału społeczeństwa w zarządzaniu w demokratycznym państwie, zaś dalsza dyskusja stanowi realizację uprawnienia przysługującego społeczności lokalnej oraz innym jednostkom zainteresowanym zamierzeniami planistycznymi na obszarze danej gminy, gwarantującego im wypowiedzenie się w kwestii projektowanych ustaleń planu, które to ustalenia w wyniku uchwalenia planu miejscowego stają się **prawem powszechnie obowiązującym oddziałującym na sferę praw właścicielskich tych podmiotów**. Wyłożenie projektu planu miejscowego na okres krótszy niż wskazany w ustawie ma charakter istotnego naruszenia trybu postępowania planistycznego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Uchwała podjęta z tego rodzaju naruszeniem trybu sporządzania aktu planistycznego jest **uchwałą podjętą przedwcześnie** (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 maja 2017 r., IV SA/Po 30/17, LEX nr 2305322).

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2112/15, LEX nr 2339693, wyraził pogląd, że nie jest zasadne stanowisko, iż w razie braku określenia przez lokalnego prowadzącą w miejscowym planie konkretnego, tymczasowego zagospodarowania terenu, możliwe jest uwzględnienie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu do czasu jego zagospodarowania zgodnego z planem w oparciu o art. 35 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taka wykładnia przepisów planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego prowadziłaby do sytuacji, w której mimo wejścia w życie planu miejscowego nadal dopuszczalne byłoby realizowanie nowych przedsięwzięć z powołaniem się na dotychczasowy sposób wykorzystania terenu.

WAŻNE! Dotychczasowe korzystanie z gruntu na cele budowlane po wprowadzeniu w życie planu miejscowego wymaga wyraźnego postanowienia planu miejscowego w tym zakresie.

Uzyskanie przez gminę wymaganej w procedurze planistycznej opinii już po podjęciu uchwały w sprawie studium planistycznego lub po podjęciu uchwały w sprawie planu miejscowego może mieć znaczenie przy ocenie przez sąd administracyjny, czy naruszenie procedury planistycznej było istotne.

Wzór wniosku o wypis i wyrys z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

9

Józefów, 20 października 2018 r.

Wnioskodawca:
Romuald Gieroń
ul. Konstytucyjna 44
01-210 Józefów
(tel.:)
e-mail:)

Wójt Gminy Józefów
Dział Zagospodarowania Przestrzennego

WNIOSEK o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 30 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) wnoszę o wydanie wypisu i wyrysu z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek o numerach ewidencyjnych:

- 1) 63/1,
- 2) 65/1,
- 3) 67/3

położonych w miejscowości Józefów przy ulicy Trybunalskiej 13.

Romuald Gieroń

Załączniki:

- 1) 2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1:2000,
- 2) opłata skarbową.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 20 września 2017 r., II SA/Gd 416/17, LEX nr 2364317 („1. Skarga uregulowana w art. 101 ust. 1 u.s.g. jest przysługującym podmiotom prawnym środkiem ochrony realnego, własnego interesu prawnego i realnych, własnych uprawnień przed rzeczywistym nielegalnym wkroczeniem w te interesy. W przepisie art. 101 ust. 1 u.s.g. legitymacja skargowa została oparta na naruszeniu indywidualnego interesu prawnego lub uprawnienia, co oznacza, że legitymacja do wniesienia takiej skargi do sądu administracyjnego przysługuje nie temu kto ma w tym interes prawny, ale temu czyj interes prawny został naruszony zaskarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego podmiotu składającego taką skargę musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała, czy też konkretne jej postanowienia, muszą więc naruszać rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny skarżącego.
2. Zarówno istotne naruszenie «zasad sporządzania», jak i «trybu sporządzania» miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozwala na stwierdzenie nieważności takiej uchwały w całości lub części. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń. Pojęcie zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego należy wiązać ze sporządzaniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego, zawartych w nim ustaleń a także standardów dokumentacji planistycznej.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 3 sierpnia 2017 r., IV SA/Po 316/17, OwSS 2017, nr 4, s. 50–56 (Sąd wprawdzie rozpoznawał skargę na studium, jednakże, w ocenie autora, ma on zastosowanie także w razie skargi na plan miejscowy);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 25 lipca 2017 r., II SA/Łd 1008/16, LEX nr 2346628 („W przypadku gdy danego przeznaczenia terenu nie przewiduje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zmiana przeznaczenia terenu w planie miejscowym (uchwalonym w zgodności z zapisami studium), może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2017 r., II OSK 1964/16, LEX nr 2320906 („1. Plan miejscowy określa przeznaczenie terenów na przyszłość, a zastany stan zagospodarowania, względnie uwarunkowania formalne gruntów, mogą, ale nie muszą wpływać na rozwiązania planistyczne.
2. Plan miejscowy określa przeznaczenie gruntu na przyszłość, wyznacza kierunki jego zagospodarowania. Przepisy planu zasadniczo nie nakazują ich aktywnego wdrażania właścicielom. Co więcej «tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania». Natomiast dopiero uruchomienie procesu inwestycyjnego aktualizuje potrzebę dostosowania inwestora do uwarunkowań miejscowych.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 25 maja 2017 r., IV SA/Po 667/16, <http://www.orzeczenia-nsa.pl>.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

C. Przekroczenie granic władztwa planistycznego

W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie wyrażany jest pogląd, że o przekroczeniu władztwa planistycznego, czyli uprawnienia gminy do podejmowania działań w sferze planistycznej, można mówić wtedy, gdy **działanie to jest dowolne i nieuzasadnione**. Organ planistyczny, nie uwzględniając złożonych w trakcie postępowania planistycznego wniosków lub uwag, które są nakierowane wyłącznie na interes indywidualny, a jednocześnie pozostają w sprzeczności z interesem publicznym lub chronioną przez ustawodawcę wartością wysoko cenioną, działa w granicach władztwa planistycznego. Odmienne rozumienie tego zagadnienia prowadziłoby do tego, że planowanie przestrzenne musiałoby być ograniczone tylko do terenów będących własnością podmiotów publicznych względnie byłoby uzależnione od zgody lub żądań właścicieli nieruchomości kierujących się interesem indywidualnym. Stosownie zaś do unormowań ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organy planistyczne, decydując ostatecznie o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniesionych żądań lub uwag, nie mają obowiązku ustosunkowania się do nich pozytywnie.

10

Przy realizacji władztwa planistycznego przez gminę mamy do czynienia ze stosowaniem **zasady proporcjonalności**. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 czerwca 2017 r., II OSK 2478/15, LEX nr 2342069, Sąd stwierdził, że gmina, sprawując władztwo planistyczne, musi mieć na uwadze, że wprowadzone planem miejscowym ograniczenia prawa własności muszą być konieczne ze względu na wartości wyżej cenione (np. potrzeba interesu publicznego). Na organie gminy uchwalającym akt planistyczny każdorazowo ciąży **obowiązek wyważenia interesów prywatnych i interesu publicznego**. W każdym przypadku organ gminy musi wykazać, że ingerencja w sferę prawa własności pozostaje w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, dla osiągnięcia których ustanawia się określone ograniczenia. Konieczne jest takie wyważenie ww. interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w **jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli do nieruchomości objętej planem miejscowym**.

11

WAŻNE! Gmina nie powinna dopuszczać do stanowienia takich norm prawa miejscowego, które mogłyby być traktowane jako przekroczenie przysługującego jej władztwa planistycznego. Ingerencja gminy w prawo własności wskutek działań może następować tylko zgodnie z normami zapisanymi w ustawie. Gwarancję w tej kwestii stanowi Konstytucja RP.

Warto odnotować, że ustawodawca przewidział określone konsekwencje prawne wobec aktów prawnych wydanych przed przyjęciem (wejściem w życie) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.p.z.p. organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- 2) dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Wobec powyższego w przypadku wydanych wcześniej decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, w sytuacji gdy rada gminy przyjęła plan miejscowy regulujący np. funkcje danego obszaru, którego dotyczą ww. decyzje, inaczej niż wynika z tych decyzji, wówczas prymat obowiązywania przysługuje postanowieniom przyjętego prawa miejscowego, a nie wydanym decyzjom administracyjnym.

Odmierna sytuacja występuje w sytuacji zgody budowlanej wydanej przed przyjęciem takiego planu. Artykuł 65 ust. 2 wskazuje, że powyższy mechanizm polegający w uproszczeniu na „anulowaniu” (wygaszeniu) obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy lub o ustaleniu lokalizacji celu publicznego nie stosuje się do pozostających w mocy decyzji o pozwoleniu na budowę. Taka konstrukcja prawna powoduje, że w praktyce pojawiają się inwestycje realizowane na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która jest co do zasady zgodna z prawem, jednakże nie jest zgodna z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem.

WAŻNE! Artykuł 65 ust. 2 u.p.z.p. stanowi gwarancję dla inwestora, który uzyskał decyzję o pozwoleniu na budowę przed przyjęciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, że będzie mógł nadal realizować inwestycję nawet w sytuacji jej niezgodności z prawem miejscowym.

12 Wzór wniosku o odszkodowanie

Tomaszowice, 20 października 2018 r.

Wnioskodawca:
 Mariusz Morawiak
 ul. Ujazdowska 18, m. 22
 32-085 Tomaszowice
 (tel.:;
 e-mail:)

Burmistrz Gminy Wielka Wieś
 Wydział Gospodarki Komunalnej,
 Ochrony Środowiska i Geodezji
 pl. Wspólnoty 1
 32-085 Szyce

WNIOSEK o odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) występuję z roszczeniem zapłaty odszkodowania w wysokości zł (słownie:).

W wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenia możliwości realizacji inwestycji polegającej na budowie farmy wiatrowej doszło do ograniczenia korzystania z mojej nieruchomości w dotychczasowy sposób, tj. polegający na prowadzeniu agroturystyki.

Zgodnie z przepisami zmienionego planu miejscowego inwestycja w farmę wiatrową zostanie zlokalizowana w odległości mniejszej, niż przewidują to obecnie obowiązujące prze-

pisy od będącego moją własnością budynku mieszkalnego zlokalizowanego na działce nr ew. _____. Stąd powyższe roszczenie odszkodowawcze jest w pełni uzasadnione.

Mariusz Morawiak

Załączniki:

2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1:2000 wraz ze wskazaniem odległości od zabudowań mieszkalnych planowanej inwestycji elektrowni wiatrowej.

Wzór wniosku o wykupienie nieruchomości

13

Tomaszowice, 20 października 2018 r.

Wnioskodawca:

Mariusz Morawiak

ul. Ujazdowska 18, m. 22

32-085 Tomaszowice

(tel.:;)

e-mail:)

Burmistrz Gminy Wielka Wieś
Wydział Gospodarki Komunalnej,
Ochrony Środowiska i Geodezji
pl. Wspólnoty 1
32-085 Szyce

WNIOSEK o wykupienie nieruchomości

Na podstawie art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) żądam wykupienia nieruchomości położonej w Tomaszowicach przy ul. Ujazdowskiej 18, działka nr ew.

W wyniku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie mogę prowadzić działalności gospodarczej na terenie wskazanej nieruchomości, przez co korzystanie z niej w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe. Wartość działki według wyceny dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego Mateusza Błaszczaka wynosi 90 000 zł. Dopuszczam możliwość przyjęcia nieruchomości zamiennej w przypadku przedstawienia przez Gminę stosownej propozycji na mocy z art. 36 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mariusz Morawiak

Załączniki:

- 1) 2 egzemplarze kopii mapy ewidencyjnej w skali 1:2000,
- 2) opinia Mateusza Błaszczaka – rzeczoznawcy majątkowego.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 19 czerwca 2019 r., II SA/Kr 448/19, LEX nr 2695364 (Sąd uznał, że tylko ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę pozwala na realizację nawet takich zamierzeń inwestycyjnych, które pozostają w sprzeczności z uchwalonym planem);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2574/15, LEX nr 2314066 („Przepisy Konstytucji RP są źródłem gwarancji a nie praw, a więc spełniają raczej rolę wzorca konstytucyjnego, który materializuje się w uchwalanych ustawach. Konstytucja

w art. 64 ust. 3 przewiduje, że ograniczenie własności dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy. Tak więc prawo własności nie ma charakteru absolutnego – tak jak i inne konstytucyjne prawa i wolności jednostki może być poddawane przez ustawodawcę pewnym ograniczeniom. U.p.z.p. pozwala radom gminy, uchwalającym miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, na ograniczanie prawa własności, a plan przestrzenny jest jedynie aktem wykonującym ustawę.”);

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 14 czerwca 2017 r., II SA/Po 644/16, orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5DE1B4CF3C.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

D. Określanie w planie miejscowym kwestii dotyczących dróg wewnętrznych

Podstawa prawna: art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 470 z późn. zm.).

14

Może pojawić się problem, czy w razie przystąpienia do procedury planistycznej, w szczególności pod kątem zamiaru inwestora zrealizowania dużej inwestycji, uprawnione jest ujęcie w planie miejscowym dróg wewnętrznych, zapewniających wewnętrzną komunikację dla terenu objętego inwestycją. Na to zagadnienie należy, w ocenie autora, udzielić odpowiedzi pozytywnej. Potwierdzające to stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 2945/15.

Z punktu widzenia interesów prawnych właścicieli nieruchomości objętych planem miejscowym istnieje **ważna różnica pomiędzy ustaleniem w planie, które nieruchomości przeznacza się pod drogi publiczne, a które pod drogi wewnętrzne**. W przypadku ustalenia w planie miejscowym nieruchomości, że dane nieruchomości przeznacza się pod drogi publiczne, nie ma wątpliwości, że mogą być one wyłączone, zaś w przypadku ustaleń planu, które nieruchomości przeznacza się pod drogi wewnętrzne, takie wątpliwości istnieją. Jednak, w ocenie autora niniejszego opracowania, brak jest podstaw prawnych do wyłączenia nieruchomości pod drogę wewnętrzną. Interes prawny właściciela nieruchomości przeznaczonej pod drogę publiczną jest lepiej chroniony niż interes prawny właściciela nieruchomości przeznaczonej pod drogę wewnętrzną. W orzecznictwie (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Łd 843/16, www.orzeczenia-nsa.pl) pojawił się pogląd, że właściciel nieruchomości przeznaczonej w planie miejscowym pod drogę wewnętrzną, która jest w sposób nieograniczony połączona z drogą publiczną, musi nie tylko godzić się na powszechne korzystanie z jego nieruchomości, ale także utrzymywać nieruchomość swoim kosztem jako drogę (art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych).

WAŻNE! Nie powinno budzić wątpliwości, iż w razie potrzeby możliwe jest ustalenie przebiegu dróg wewnętrznych w planie miejscowym.

E. Ustalenie miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa

Podstawa prawna: art. 35 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), dalej: pr.bud.

Naczelny Sąd Administracyjny zauważył w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 175/16, LEX nr 2328678, że brak jednoznacznego uregulowania w miejscowym planie liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa nie ma wpływu na zgodność planu miejscowego z prawem z tej przyczyny, iż uchybienie to może zostać wyeliminowane na etapie oceny projektu zagospodarowania terenu sporządzonego na potrzeby wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że wprawdzie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wynika obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów w stosunku do każdej z przewidzianych w planie funkcji, jak też nie ma znaczenia, czy jest to przeznaczenie podstawowe, czy też uzupełniające, to jednak brak wskazania w planie miejscowym minimalnej liczby miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej czy mieszkalnictwa nie wyklucza możliwości ustalenia miejsc parkingowych dla tych terenów. Wydając decyzję o pozwoleniu na budowę, organ architektoniczno-budowlany musi:

- dokonać oceny zgodności projektu budowlanego z obowiązującym planem miejscowym i
- ustalić zgodność projektu zagospodarowania działki bądź terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi (art. 35 ust. 1 pkt 2 pr.bud.).

15

WAŻNE! Przestrzeganie wymogów zapewnienia miejsc parkingowych dla zabudowy mieszkaniowej i mieszkalnictwa traktowane jest jako potrzeba zapewnienia ładu przestrzennego.

F. Obowiązek określenia w planie miejscowym przebiegu i warunków położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych

Kwestia określenia stref ochronnych należy do wymogów ochrony środowiska. Musi to nastąpić w sposób precyzyjny, jednoznaczny i czytelny, nie pozostawiając możliwości dla późniejszego ich regulowania co do przebiegu i warunków zmiany tych stref. Jest to **wymóg** nie tylko ochrony środowiska, ale także ochrony właścicieli lub potencjalnych inwestorów.

16

WAŻNE! Istnieje bezwzględna konieczność jednoznacznego i czytelnego formułowania norm planu miejscowego, w szczególności w zakresie ustalenia zmiany stref ochronnych dla napowietrznych linii elektroenergetycznych.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 czerwca 2017 r., II OSK 177/16, LEX nr 2328680 („Zasady ochrony środowiska i przyrody plan powinien rozstrzygać jednoznacznie i czytelnie, nie pozostawiając możliwości dla późniejszego ich regulowania. W planie należy jednoznacznie określić przebieg i warunki zmiany położenia stref ochronnych wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych. Rada Gminy nie może w zakresie zmiany przebiegu stref ochronnych odwoływać się jedynie do przyczyny jej zmiany w postaci zmiany przebiegu linii. Plan musi wskazywać w jakim trybie i przy spełnieniu jakich wymagań taka zmiana przebiegu linii a za nią zmiana stref ochronnych są uzasadnione. Wówczas właściciel czy potencjalny inwestor ze względu na jasne zapisy w planie będzie musiał uwzględnić ewentualność zmiany stref ochronnych w określonych w planie okolicznościach.”).

G. Przepisy odrębne w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Lokalizacja zabudowy w otoczeniu cmentarza

Podstawa prawna: rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

- 17** W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażany jest pogląd, że katalog przepisów odrębnych, przez pryzmat których dokonywana jest ocena zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami miejscowymi, zależy nie od daty uchwalenia danego przepisu, ale od obowiązywania konkretnej normy w systemie prawa. Do przepisów odrębnych zalicza się zatem wszelkie regulacje dotyczące ochrony środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków, uzdrowisk, ochrony granic, obszarów morskich i innych w zależności od położenia terenu objętego wnioskiem inwestora. Zastosowane w cytowanym przepisie sformułowanie „decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi” oznacza ocenę decyzji pod kątem niesprzeczności z jakąkolwiek normą systemu ze swej istoty odrębną do przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, a także brak relacji wykluczania się, niedostateczną spójność z normami prawa. Naczelny Sąd Administracyjny zauważył przy tym, że nie sposób przyjąć, iż dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego, czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu:

„1. Teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie”.

Przyjęte i dopuszczalne, w myśl zasady dobrego sąsiedztwa, uzupełnianie funkcji mieszkaniowej funkcją usługową oznacza, że chodzi o taki rodzaj usług, które dominującą na danym terenie funkcję mieszkaniową będą jedynie uzupełniać. **Dobre sąsiedztwo** oznacza bowiem:

- albo sąsiedztwo zabudowy o takiej samej funkcji,
- albo sąsiedztwo zabudowy o różnych funkcjach, ale ze sobą niekolidujących, uzupełniających się wzajemnie.

W związku z powyższym badanie warunku „kontynuacji funkcji” nie może odbywać się wyłącznie w aspekcie rodzaju prowadzonej przez inwestora działalności gospodarczej, zwłaszcza gdy charakter i stopień uciążliwości poszczególnych usług wchodzących w zakres określonej działalności jest bardzo różny.

PRZYKŁAD: W przypadku przedsiębiorstwa pogrzebowego spektrum usług może obejmować zarówno sprzedaż rekwizytów funeralnych, przygotowanie wieńców, druk nekrologów, wynajem karawanów, organizację uroczystości pogrzebowych czy spotkań rodzinnych im towarzyszących, jak również przewóz zwłok, ich przechowywanie, balsamowanie czy nawet kremację. Nie ulega wątpliwości, że każda z tych usług w odmienny sposób koegzystuje z funkcją mieszkaniową.

Należy zauważyć, że rozszerzenie prowadzonej działalności gospodarczej przez zwiększenie stopnia jej uciążliwości może diametralnie zmienić sposób zagospodarowania danej nieruchomości, zaś zasada dobrego sąsiedztwa powinna takim sytuacjom przeciwdziałać.

WAŻNE! Wymaganie ustawowe zachowania zgodności z przepisami odrębnymi musi być kategorycznie przestrzegane.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 2017 r., II OSK 2452/15, LEX nr 2341040 („3. Nie sposób przyjąć, że dla bezpieczeństwa sanitarnego istotna jest jedynie odległość cmentarza od budynków mieszkalnych zaś odległość budynków mieszkalnych od cmentarza istotna już tak nie jest. Zagrożenie sanitarne związane z lokalizacją cmentarza w określonym miejscu jest takie samo niezależnie od tego czy chodzi o sytuowanie cmentarza, czy o sytuowanie zabudowy wokół terenów cmentarza. Norma z § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315) jest więc skutkiem wykluczenia szkodliwego pod względem sanitarnym oddziaływania na otoczenie, o czym mowa w § 1 ust. 1 tego aktu (Teren na cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie).”).

H. Wiążący charakter studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

- 19** W literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie niesprzeczne jest stanowisko, że studium nie jest wewnętrznym aktem prawa miejscowego, lecz istotne jest, że **jego postanowienia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych** (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). Gdyby tworząc studium, gmina przestrzegała tej zasady i nie zamieszczała w treści studium takich postanowień, które będą miały przesądzający wpływ na interesy konkretnych podmiotów, to utrzymałaby się pierwotna linia prowadząca do przyjęcia, że studium nie podlega zaskarżeniu w drodze sądowej. Jednakże relacje systemowe aktów planistycznych, zwłaszcza związanie z ustaleniami studium przy uchwalaniu planów miejscowych, mogą w okolicznościach konkretnej sprawy skutkować uznaniem, że już uchwała w przedmiocie studium prowadzi do naruszenia interesu prawnego określonych podmiotów. W konsekwencji okoliczność, że studium pozostaje aktem wewnętrznym obowiązującym, niemającym charakteru powszechnie obowiązującego aktu prawa miejscowego – nie wyklucza automatycznie możliwości zaistnienia sytuacji, w której dojdzie do naruszenia interesu prawnego właściciela nieruchomości objętej postanowieniami studium, co uprawnia go do wniesienia skargi do sądu administracyjnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g.

WAŻNE! Możliwe jest skuteczne wniesienie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy w sprawie studium.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2017 r., IV SA/Po 312/17, www.orzeczenia-nsa.pl.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

I. Korzystanie przez gminę z gruntów rolnych i leśnych za zgodą właściwego ministra

- 20** Grunty rolne i leśne mogą być w planie miejscowym przeznaczone pod inne cele po uprzednim uzyskaniu przez właściwą w sprawie ustalenia planu gminę zgody ustawowo umocowanego ministra, jednakże tylko wówczas, gdy nowe korzystanie z gruntów nie będzie pozostawało w sprzeczności z zasadami ochrony gruntów rolnych i leśnych. W postępowaniu administracyjnym w przedmiocie uzyskania zgody jako strona bierze udział gmina, która wystąpiła z wnioskiem, zaś nie ma podstaw, aby uczestniczyli w nim także właściciele gruntów rolnych i leśnych. Jest to pogląd, który utrwalił się w orzecznictwie, aczkolwiek w minionym okresie podjęto próbę jego zmiany. Jeżeli natomiast dany teren ma być przeznaczony pod łączność pu-

bliczną, to nie można wymagać zastosowania art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czyli badać, czy teren ten wymaga uzyskania zgody ministra na zmianę jego przeznaczenia.

Aktualne jest stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r. wyrażone w wyroku II OSK 2279/15, LEX nr 2340053, w którym sąd stwierdził jednoznacznie, że brak jest legitymacji właścicieli nieruchomości w postępowaniu z wniosku gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Właścicielom gruntów leśnych, objętych wnioskiem organu gminy o wyrażenie w drodze decyzji właściwego ministra zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.), status strony tego postępowania nie przysługuje. Natomiast w przypadku sporządzenia projektu planu miejscowego i wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości mogą wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań planistycznych w formie przez prawo określonej, składając wnioski do planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź na sesji rady gminy. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej plan miejscowy, stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.

Wzór wniosku dotyczącego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego/ uwag dotyczących projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

21

Józefów, 20 października 2018 r.

Wnioskodawca:
Romuald Gieroń
ul. Konstytucyjna 41
02-210 Józefów
(tel.:)
e-mail:

Burmistrz Gminy Józefów
Dział Zagospodarowania Przestrzennego

Wnioski dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego/ uwagi dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na podstawie art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) składam następujące wnioski dotyczące miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego/uwagi dotyczące projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Józefów, dotyczące nieruchomości położonej w Józefowie przy ul. Trybunalskiej 13, obręb ewidencyjny _____, na działkach o numerach ewidencyjnych:

- 1) 63/1,
- 2) 65/1,
- 3) 67/3.

W związku z projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Józefów wnoszę o zmianę przeznaczenia nieruchomości leżącej na wymienionych działkach. Na nieruchomości od wielu lat grupa społeczników prowadzi aktywną działalność społeczną i obywatelską. W miejscu tym znajdują się zabudowania prowadzonej przeze mnie fundacji, która również zajmuje się prowadzeniem nieuciążliwej działalności gospo-

darczej, polegającej na wytwarzaniu pamiątek związanych z gminą Józefów. Uchwalenie planu miejscowego w proponowanym kształcie uniemożliwi dalsze funkcjonowanie tego rodzaju działalności, w szczególności nastąpi z pogwałceniem władztwa planistycznego.

.....

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Rz 336/17, LEX nr 2308599 („1. Ponieważ ustawodawca stwierdza wyraźnie, że przeznaczenie terenu na cele rolnicze, leśne nie jest sprzeczne z lokalizacją inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, to w rezultacie nie można wymagać od wnioskodawcy spełnienia warunku, o jakim mowa w art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p., czyli badać czy teren objęty wnioskiem wymaga uzyskania zgody ministra na zmianę przeznaczenia na cele nierolne i nieleśne. Brak sprzeczności pomiędzy rolnym i leśnym przeznaczeniem terenu a zamiarem lokalizacji inwestycji z zakresu łączności publicznej, przesądza w istocie o braku konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

2. Na taki sposób rozumienia prawa materialnego, pozwala też instytucja odpowiedniego stosowania przepisu odesłania wyrażona w art. 50 ust. 1 u.p.z.p. Odesłanie nakazujące odpowiednie stosowanie określonego przepisu prawa, upoważnia organ do takiej wykładni i stosowania przepisów odesłania, która najpełniej uwzględni specyfikę prowadzonego postępowania, determinowaną charakterem rozstrzyganej sprawy.”);

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 maja 2017 r., II OSK 2279/15, LEX nr 2340053 („1. Właścicielom gruntów leśnych, objętych wnioskiem organu gminy o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 ustawy z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, status strony tego postępowania nie przysługuje. 2. W przypadku sporządzenia projektu planu oraz udzielenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych właściciele (użytkownicy wieczystości) nieruchomości mogą wypowiedzieć się na temat treści proponowanych rozwiązań planistycznych w formie przez prawo określonej: składając wnioski do planu (art. 17 pkt 1 u.p.z.p.), wnosząc uwagi do projektu planu (art. 18 ust. 1 u.p.z.p.) oraz uczestnicząc w dyskusji publicznej bądź na sesji rady gminy. Dopiero w sytuacji podjęcia przez radę gminy uchwały przyjmującej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 101 ust. 1 u.s.g., właścicielom (użytkownikom wieczystym) nieruchomości objętych planem będzie służyło prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego na tę uchwałę.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

J. Uwzględnienie w planie miejscowym zabytków

22

Stosownie do art. 15 ust. 2 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 1 u.p.z.p. w planie obligatoryjne jest wyraźne wskazanie określonej formy ochrony zabytków. Braki w tym zakresie planu miejscowego stanowią istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego.

W kwestii ewentualnych kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego w odniesieniu do ochrony zabytków w planie miejscowym należy podkreślić, że granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia mogą być krajobrazowe, mieć

charakter wymagań z dziedziny ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Ma być równocześnie chronione prawo własności właścicieli nieruchomości na obszarze, którego dotyczy ochrona zabytków. Skoro więc zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe i zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie i muszą być uwzględniane w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 423//16, <http://www.orzeczenia-nsa.pl>;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 maja 2017 r., II OSK 2243/15, LEX nr 2321566 („1. Granice stref ochrony konserwatorskiej i obowiązujące na ich terenie ograniczenia nie mogą być kształtowane przez organ planistyczny w sposób dowolny. Zgodnie z art. 1 ust. 2 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1); walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2); wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4); prawo własności (pkt 7).
2. Skoro zarówno prawo własności, jak i dziedzictwo kulturowe i zabytki są wartościami chronionymi konstytucyjnie, a organy gminy obowiązane są je uwzględniać w procesie planistycznym, to w określonych sytuacjach może dojść do kolizji interesów indywidualnych i interesu społecznego.”).

K. Uzasadnienie uchwały w sprawie planu miejscowego

Regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wymagają w toku procedury planistycznej wyważenia interesów wspólnoty oraz poszczególnych właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy. Z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. konieczne jest uwzględnienie w tej procedurze prawa własności, przez co należy również rozumieć poszanowanie interesów właścicieli do zainwestowania należących do nich nieruchomości. Nieprzestrzeganie tego wymogu może być w pewnych przypadkach nadużycie, zaś ustalenia planu miejscowego będące skutkiem takiego nadużycia będą prawnie wadliwe. Uzasadnienie wskazujące na dokonanie rozważań w omawianym zakresie powinno być zamieszczone w uzasadnieniu uchwały rady gminy w sprawie uchwalenia miejscowego planu.

WAŻNE!

1. Uchwała rady gminy w sprawie planu miejscowego powinna zawierać uzasadnienie, którego treść ma odzwierciedlać spełnienie warunków ustalonych w ustawie. Treść uzasadnienia może inwestorowi ujawnić takie wady procesu planistycznego, które ułatwią mu skuteczne zakwestionowanie planu jako prawa miejscowego.
2. Rozumienie (wykładnia) postanowień planu miejscowego jako aktu zawierającego normy prawa miejscowego nie może prowadzić do obejścia prawa. Nie temu bowiem służy stosowanie wykładni celowościowej prawa.

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2017 r., II OSK 2897/15, LEX nr 2345497 („Rozumienie postanowień planu miejscowego nie może prowadzić do obejścia prawa, gdyż nie temu służy stosowanie wykładni celowościowej”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 344/17, LEX nr 2343230 („1. Rada Miejska, nie uzasadniając szczegółowo podjętych rozwiązań planistycznych względem działki skarżącego, dopuściła się istotnego naruszenia władztwa planistycznego, a to stanowi z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p.

2. Na gruncie planowania przestrzennego konieczne jest takie wyważenie interesów, aby w jak największym stopniu zabezpieczyć i rozwiązać potrzeby wspólnoty, jednak w jak najmniejszym stopniu naruszając prawa właścicieli nieruchomości objętych planem. Ograniczenie właścicieli w ich prawie własności, czego można spodziewać się po miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uzasadnia co do zasady tylko cel publiczny, ale także tylko wówczas, gdy innego rozwiązania, choć go szukano, nie można było znaleźć. Władztwo planistyczne gminy nie może polegać zatem na zupełnej swobodzie i dowolności w planowaniu co do przeznaczenia terenu, gdyż konieczne jest uwzględnienie w planowaniu i zagospodarowaniu prawa własności, z mocy art. 1 ust. 1 pkt 7 u.p.z.p. Nieprzestrzeganie tego spowoduje, że uprawnienie gminy do ustalania przeznaczenia terenu i sposobu zagospodarowania, może zostać nadużyte, a ustalenia planu, które będą wynikiem tego nadużycia, mogą okazać się prawnie wadliwe.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

L. Decyzja o warunkach zabudowy jako dokument prawny stanowiący podstawę wystąpienia o pozwolenie na budowę

- 24** Decyzja o warunkach zabudowy dla inwestycji budowlanej jest wydawana w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana dla inwestycji celu publicznego lub też innej decyzji, która nie jest realizowana w celu publicznym. Ważne jest ustalenie przede wszystkim, jaką inwestycją w tym zakresie jest zainteresowany inwestor. **Orzeczenie nieodpowiadające charakterowi inwestycji**, a więc przykładowo wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji celu publicznego, podczas gdy w sprawie przedmiotem jest inwestycja niemająca charakteru publicznego, może nawet spowodować stwierdzenie nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. z poważnymi skutkami, nawet prowadzącymi do **roszczeń odszkodowawczych**, a w szczególności do niemożności zrealizowania inwestycji.
- 25** Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy jest **wydawana po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego przez właściwy organ gminy wyłącznie na wniosek inwestora**. Wyłącznie uprawnionym do złożenia w tej sprawie wniosku jest inwestor (wnioskodawca) i tylko on ma prawo kształtowania treści żądania zawartego we wniosku. Organ prowadzący sprawę ani też inny podmiot w tym względzie nie może działać bez zgody i wiedzy inwestora jako wnioskodawcy.

Decyzja o warunkach zabudowy terenu ma **charakter „promesy”**, czyli rozstrzygnięcia dającego możliwość realizacji planowanego przedsięwzięcia budowlanego. Określa ona parametry przyszłej inwestycji w takim zakresie, w jakim przewiduje to art. 61 ust. 1 pkt 1–5 u.p.z.p. Fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy o ustalenie warunków zabudowy jest stwierdzenie, czy planowana inwestycja, oprócz spełnienia innych wymogów, będzie się mieściła w zakresie pojęcia „dobrego sąsiedztwa”, a więc czy jej realizację będzie można w przyszłości zakwalifikować jako kontynuację funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania warunków zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

26

Decyzja wydawana w sprawie o ustalenie warunków zabudowy **nie jest decyzją uznaniową**, co oznacza, że organ właściwy do jej podjęcia jest zobowiązany wydać pozytywną decyzję, jeśli wnioskowane zamierzenie inwestycyjne czyni zadość wszystkim wymaganiom wynikającym z konkretnych przepisów prawa powszechnie obowiązującego, natomiast ma obowiązek odmówić ustalenia warunków zabudowy tylko wówczas, gdy wnioskowana inwestycja nie spełnia chociażby jednej z ustawowych przesłanek wynikających ze skonkretyzowanej normy prawnomaterialnej. Zgodnie jednak z art. 56 w związku z art. 61 ust. 1 pkt 5 i art. 64 ust. 1 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy, gdy wniosek spełnia ustawowe wymogi, w wyniku czego trzeba przyjąć, że każdy sposób zagospodarowania nieruchomości jest dopuszczalny, o ile nie jest sprzeczny z obowiązującymi przepisami.

27

Realizacja inwestycji budowlanej przebiega w **dwóch następujących po sobie etapach** oraz w **dwóch różnych postępowaniach toczących się przed różnymi organami administracji publicznej**. Dopiero w postępowaniu następującym po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy – dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę organ architektoniczno-budowlany ustala szczegóły techniczne dotyczące planowanej inwestycji (w tym usytuowanie obiektu budowlanego na działce) i ocenia, czy w świetle przepisów Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych do tego prawa jest możliwe udzielenie pozwolenia na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie w świetle zachowania ładu przestrzennego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 maja 2017 r., II OSK 2621/15, LEX nr 2341110).

28

WAŻNE!

1. Konieczne jest na wstępnym etapie inwestowania dogłębne przeanalizowanie, czy inwestor zamierza zrealizować inwestycję celu publicznego, czy też taką, która nie kwalifikuje się jako inwestycja celu publicznego.
2. Tylko wnioskodawca, którym jest inwestor, ma prawo kształtować treść wniosku (jego żądania) o ustalenie warunków zabudowy.

W art. 51 ust. 2 u.p.z.p. ustawodawca przewidział termin do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Ustalony ustawą termin należy liczyć od dnia wpłynięcia do właściwego organu wniosku inwestora o wydanie decyzji. Wyjątkowa sytuacja występuje wówczas, gdy organ mający rozpoznać sprawę doznaje **przeszkód w wydaniu decyzji w ustawą określonym terminie**. Do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych przepisach prawa do dokonania określonych czynności, jednak do takich czynności nie można zaliczyć zwykłych czynności procesowych, takich jak powiadomienie stron o wszczęciu postępowania czy też zawiadomienia stron o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym spra-

wy, jak też uczestniczenia stron w przeprowadzeniu przez organ załatwiający sprawę dowodu (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 2285/15, orzeczenia.nsa.gov.pl).

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego podlega kontroli:

- instancyjnej oraz
- sądowoadministracyjnej,

w tym pod kątem tego, czy planowania inwestycja zmierza do realizacji jednego z ustawowo określonych celów publicznych.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, która **stała się ostateczna**, korzysta z **atrybutu trwałości**, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego w przewidzianym do tego trybie. Żaden inny organ (w tym starosta) nie może podważać, że określony w decyzji cel jest w rzeczywistości celem publicznym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 maja 2017 r., II OSK 1265/16, LEX nr 2495535).

O wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy może wystąpić każdy podmiot, niezależnie od tego, czy posiada jakikolwiek tytuł prawny do gruntu, którego dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 18 maja 2017 r., II SA/OI 252/17, LEX nr 23002029). Jest to sytuacja całkowicie odmienna od ubiegania się przez inwestora o decyzję w sprawie pozwolenia na budowę. Na tym etapie bowiem inwestor musi już legitymować się prawem do gruntu na cele budowlane.

W związku z uproszczeniem procedury administracyjnej, której celem było skrócenie czasu uzyskiwania odpowiedniej zgody budowlanej dla realizacji wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, Prawo budowlane w art. 29 ust. 1 pkt 1 wskazuje, że nie wymaga pozwolenia na budowę, a jedynie dokonania zgłoszenia, budowa ww. budynków. Jednakże w związku z tym w u.p.z.p. przewiduje się, że w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa obiektów budowlanych m.in., o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 pr.bud., wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wzór wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy

29

....., dnia października 2018 r.

.....
(dane wnioskodawcy).....
(adres wnioskodawcy).....
(dane organu).....
(adres organu)**WNIOSEK
O USTALENIE WARUNKÓW ZABUDOWY**

Na podstawie art. 52 ust. 1 i 2, w związku z art. 64 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.) wnoszę o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji:

.....
(opisać rodzaj inwestycji)

na działce (działkach) nr ew. obręb

w miejscowości przy ulicy

I. STAN ISTNIEJĄCY TERENU INWESTYCJI I JEGO OTOCZENIAPowierzchnia terenu inwestycji: m²

Istniejąca zabudowa (przeznaczona do rozbiórki/adaptacji):

Istniejące urządzenia wodne, systemy melioracji:

Istniejące zagospodarowanie terenu:

Dostęp do drogi publicznej:

Opis otoczenia terenu:

II. STAN PRAWNY TERENU INWESTYCJI

Dane osobowe dotyczące właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości:

Informacje o obciążeniu nieruchomości prawami osób trzecich (w tym: służebność przejeżdżania/przejazdu)

III. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA INWESTYCJI:

1. Proponowany sposób zagospodarowania terenu:

proponowana zabudowa:

szczególony opis inwestycji:

.....

2. Charakterystyka projektowanej zabudowy i zagospodarowania terenu:

.....

3. Zapotrzebowanie na infrastrukturę techniczną:

Zapotrzebowanie na wodę:

Zapotrzebowanie na energię elektryczną:

Odprowadzenie ścieków i wody deszczowej:

Sposób unieszkodliwiania odpadów:

Sposób ogrzewania:

Inne potrzeby:

4. Dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko:

.....

5. Planowane rozwiązania komunikacyjne:

.....

.....
 (podpis wnioskodawcy)

Załączniki:

1. Koncepcja architektoniczna i urbanistyczna.
2. Dwa egzemplarze mapy zasadniczej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w skali 1:500 lub 1:1000 (w stosunku do inwestycji liniowych 1:2000).
3. Zaświadczenie właściwych zarządców sieci o możliwości wykonania uzbrojenia technicznego terenu wraz z kopią warunków technicznych gestorów sieci.
4. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.
5. Wypis z ewidencji gruntów i budynków.
6. Pełnomocnictwo wraz z dowodem uiszczenia opłaty skarbowej.
7. Dowód uiszczenia opłaty skarbowej.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 10 sierpnia 2017 r., II SA/Po 317/17, LEX nr 2350915 („W celu wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego konieczne jest bowiem przede wszystkim zweryfikowanie wniosku inwestora pod względem zgodności z wymogami określonymi w art. 52 ust. 2 u.p.z.p., dokonanie zawiadomień, o jakich mowa w art. 53 ust. 1 u.p.z.p., przeprowadzenie analizy opisanej w art. 53 ust. 3 u.p.z.p. oraz uzyskanie uzgodnień wymienionych w art. 53 ust. 4 u.p.z.p. Kwestia rzeczywistego oddziaływania wybudowanego obiektu może natomiast stanowić przedmiot postępowania przed organami ochrony środowiska.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 273/17, LEX nr 2329904 („1. Określenia, z której części działki będzie odbywał się główny wjazd lub wejście na działkę, dokonuje inwestor w złożonym wniosku o wydanie warunków zabudowy, a organ rozpoznający wniosek jest tym określeniem związany. Wnioskodawca, będąc dysponentem inwestycji, powinien zdecydować gdzie znajduje się wjazd lub wejście główne, zwłaszcza gdy teren przylega do więcej niż jednej drogi dając tym samym możliwość dokonania wyboru miejsca głównego wjazdu lub wejścia na teren inwestycji. A zatem to wnioskodawca ma wyłączne prawo do kształtowania treści żądania zawartego we wnio-

sku o ustalenie warunków zabudowy i treść złożonego wniosku wyznacza przedmiot postępowania, którym organ prowadzący to postępowanie jest związany. Organ administracji publicznej nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. 2. Logiczna interpretacja przepisu § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588), jako przepisu wykonawczego do art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nakazuje uznać, że określone w nim odległości pomimo użycia zwrotu «w odległości nie mniejszej niż» stanowią w zasadzie limit (górną granicę) rozmiarów obszaru analizowanego, poza którymi inwestor może poszukiwać tzw. dobrego sąsiedztwa («działki sąsiedniej») jedynie w szczególnie uzasadnionych sytuacjach. 3. Nieprawidłowo wyznaczony obszar analizowany nie może stanowić podłoża do przeprowadzenia prawidłowej analizy funkcji oraz cech zagospodarowania terenu a następnie do wyznaczenia parametrów architektonicznych i urbanistycznych planowanej inwestycji.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

M. Ochrona osób trzecich na etapie ustalania warunków zabudowy

Zarzuty osoby trzeciej, aby były skuteczne, muszą:

- odnosić się do danego etapu oraz
- dotyczyć konkretnej sytuacji.

Nieskuteczne powinny być zarzuty o charakterze czysto ogólnym, niewiążącym się z interesami osoby trzeciej. Zwłaszcza osoba trzecia w danym postępowaniu nie może skutecznie podnosić zarzutów mających związek z innym postępowaniem.

W wyroku z dnia 9 czerwca 2017 r., II OSK 2604/15, orzeczenia.nsa.gov.pl, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, iż fakt, że dana ulica służyła dotychczas skarżącemu i jego sąsiadom, nie oznacza, że tak musi być dalej i że nie można przy tej ulicy zbudować innych budynków mieszkalnych. Nie można tak rozumieć ochrony własnego interesu prawnego, gdyż należy jeszcze wykazać swój własny interes prawny, o którego ochronie stanowi art. 6 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

Ogólnikowe powoływanie się na naruszenie prawa własności (art. 140 k.c. w związku z art. 6 ust. 2 u.p.z.p.) bez konkretyzacji, na czym to naruszenie ma polegać, jest niewystarczające, aby skutecznie żądać wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji ustalającej warunki zabudowy dla określonej inwestycji. Samo podniesienie zarzutu, że inwestycja będzie niekorzystnie oddziaływała na nieruchomości skarżącego lub powodowała bliżej nieokreślone uciążliwości, **nie jest wystarczające do przyznania skarżącemu statusu strony**. Taka argumentacja świadczy bowiem wyłącznie o subiektywnym przekonaniu skarżącego, niepopartym żadnymi konkretami, o naruszeniu przysługującego mu prawa własności. Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 maja 2017 r., II SA/Łd 78/17, LEX nr 2309126.

Orzecnictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II Sa/Gd 28/17, www.orzeczenia-nsa.pl (Sąd podkreślił, że osoba trzecia w postępowaniu w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie może skutecznie stawiać zarzutów w kwestiach przesądzonych już w postępowaniu środowiskowym dotyczącym przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w którym została wydana opinia stanowiąca podstawę ostatecznej decyzji).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

N. Rola analizy urbanistyczno-architektonicznej w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dla terenu nieobjętego planem miejscowym

- 31** Analiza urbanistyczno-architektoniczna ma odpowiedzieć na pytanie, czy dany teren jest zabudowany w taki sposób, jaki pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. Istotne jest przy tym to, że organ wydający decyzję o ustaleniu warunków zabudowy ma prawo na podstawie analizy urbanistycznej uwzględniać wyłącznie zabudowę istniejącą legalnie.

Dopuszczalne jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego w wymiarach wyższych od minimalnych, to jest w odległości większej niż minimalna. Wiąże się to z powiększeniem obszaru objętego analizą urbanistyczną. Decyduje o tym organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy, mając na uwadze ustawową **zasadę dobrego sąsiedztwa**, przy czym **zasada ta ma być interpretowana urbanistycznie**, gdyż jej celem jest **zachowanie ładu urbanistycznego**.

Pojęcie działki sąsiedniej w tym znaczeniu należy interpretować jako nieruchomość lub część nieruchomości położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie. Regułą powinno być wyznaczenie obszaru analizowanego w jego wymiarach minimalnych, a dopiero na skutek okoliczności uzasadniających objęcie tym obszarem większego terenu możliwe jest dalsze odsunięcie jego granic od działki objętej wnioskiem inwestora o ustalenie warunków zabudowy. W szczególności powinno to nastąpić wówczas, gdy analizą urbanistyczną należy objąć teren stanowiący urbanistyczną całość.

- 32** Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie. Celu tego nie realizuje natomiast nadmierne, niczym nieusprawiedliwione, rozciąganie obszaru analizowanego celem objęcia analizą zabudowy znajdującej się w stosunku do działki inwestora, w zupełnie innej części miejscowości.

Zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie i bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej na obszarze analizowanym. W konsekwencji w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy, pozwalając na zachowanie lub uzupełnienie charakteru występującej zabudowy.

Analiza urbanistyczno-architektoniczna stanowi **część decyzji o ustaleniu warunków zabudowy** i z tej przyczyny powinna być opatrzona podpisem osoby upoważnionej do wydania decyzji w imieniu organu.

33

Zasadą jest, że obszar analizowany należy wyznaczyć dookoła działki przewidzianej pod inwestycję budowlaną, czyli we wszystkich kierunkach zasadniczo koncentrycznie, w równej odległości (równomiernie). Odstępstwa od tej zasady wymagają bardzo starannego i wnikliwego uzasadnienia. Prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego, tj. bez dowolności i z uwzględnieniem kryteriów obiektywnych ma zasadnicze znaczenie dla rzetelności analizy urbanistyczno-architektonicznej oraz jej wyników, a tym samym przeciwdziała tendencji. Wyznaczenie obszaru analizowanego, podobnie jak sama analiza, nie mogą zależeć w szczególności od koncepcji urbanistycznych czy architektonicznych podmiotów wydających decyzję o warunkach zabudowy w konkretnych sprawach albo też osób przygotowujących projekty decyzji, względnie dokumentację nazywaną analizą urbanistyczno-architektoniczną (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 23 maja 2017 r., II SA/Rz 30/17, LEX nr 2309429).

WAŻNE! Bez szczegółowej analizy zabudowy na działkach sąsiednich nie sposób zwerifikować prawidłowości ustalenia cech nowej zabudowy dla potrzeb wydania decyzji o warunkach zabudowy. Granice obszaru analizowanego powinny być ustalone przy zastosowaniu zasady dobrego sąsiedztwa.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego wyrok NSA w Gdańsku z dnia 2 sierpnia 2017 r., II SA/Gd 348/17, LEX nr 2339897 („1. Warunek przewidziany w art. 5 ust. 1 pkt 9 p.b. będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych. Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomość położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych). Dostępu terenu inwestycji do drogi publicznej nie można utożsamiać z dostępem faktycznym, gdyż dostęp ten ma być prawnie zagwarantowany. Przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć dostęp prawny i dostęp faktyczny. Dostęp prawny oznacza, że musi on wynikać wprost z przepisu prawa, czynności prawnej bądź orzeczenia sądowego. Faktyczny, że musi rzeczywiście zapewniać możliwość przejścia i przejazdu do drogi publicznej.
2. Warunek dostępu do drogi publicznej musi być spełniony już na etapie ustalenia warunków zabudowy, a poza tym musi być prawnie zagwarantowany. Sens regulacji prawnej określonej w art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p. wymaga, aby dostęp do drogi publicznej w swej istocie istniał w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie powstał dopiero w przyszłości.”);
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 8 czerwca 2017 r., orzeczenia.nsa.gov.pl;
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 25 maja 2017 r., II OSK 2451/15, LEX nr 2335291 („1. Dopuszczalne jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego w odległości większej niż minimalna. Aprobując powiększenie obszaru analizowanego organ administracji powinien uwzględnić ustawową zasadę dobrego sąsiedztwa. Zasada ta winna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu urbanistycznego. Dlatego też pojęcie «działki sąsiedniej» należy interpretować jako nieruchomość lub część nieruchomości położoną w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić

dla każdego przypadku oddzielnie. 2. Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie. Powyższego celu nie realizuje natomiast nadmierne rozciąganie obszaru analizowanego celem objęcia analizą zabudowy znajdującej się – w stosunku do działki inwestora – w zupełnie innej części miejscowości. 3. Regułą winno być wyznaczenie obszaru analizowanego w jego wymiarach minimalnych, a dopiero na skutek okoliczności uzasadniających objęcie tym obszarem większego terenu możliwe jest dalsze odsunięcie jego granic od działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. W szczególności winno to nastąpić gdy analizą należy objąć teren stanowiący urbanistyczną całość.”);

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 25 maja 2017 r., II SA/Sz 212/17, LEX nr 2309966 („1. Zasada dobrego sąsiedztwa nie oznacza zakazu lokalizacji różnicowanej zabudowy na określonym terenie i bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy występującej na obszarze analizowanym. W konsekwencji w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy, pozwalając na zachowanie lub uzupełnienie charakteru występującej zabudowy. 2. Przepis art. 60 ust. 4 u.p.z.p. traktuje wyłącznie o projekcie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, zaś nie odnosi się ani do decyzji właściwej ani załączonej do niej analizy. Analiza stanowi integralną część decyzji, a więc winna być ona przede wszystkim opatrzona podpisem osoby upoważnionej do wydania tej decyzji w imieniu organu.”);
- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 listopada 2017 r., II OSK 2759/16, LEX nr 2611352.

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

O. Zasada dobrego sąsiedztwa (krąg stron) przy ustalaniu warunków zabudowy

34

Stroną postępowania o warunki zabudowy oprócz właściciela nieruchomości objętej postępowaniem jest inwestor, który nie musi być właścicielem, a także właściciele użytkowników wieczystych, zarządcy nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio z terenem będącym przedmiotem wniosku (art. 28 k.p.a.).

Osoba trzecia ma interes prawny w sprawie o ustalenie warunków zabudowy wynikający z art. 140 i 144 k.c. do uczestnictwa jako strona w sprawie, w której może zapaść decyzja kształtująca stosunki na nieruchomości (sposób korzystania z niej), co będzie miało wpływ na sposób wykonywania przez nią prawa własności na jej nieruchomości, nawet jeśli nieruchomość ta nie sąsiaduje bezpośrednio z terenem inwestycji. Oddziaływanie inwestycji może się bowiem rozciągać także na nieruchomości położone dalej, niegraniczące bezpośrednio z terenem inwestycji. Nie musi to być przy tym oddziaływanie ponad przeciętną miarę. Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 22 czerwca 2017 r., II SA/Po 117/17.

Ogólnikowe powoływanie się na naruszenie prawa właściciela działki sąsiedniej **nie może być skuteczne**, gdyż nie stanowi gwarancji potraktowania w tym przypadku wnoszącego swoje zastrzeżenia jako strony postępowania.

WAŻNE! Sam fakt bycia właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą nieruchomości nie przesądza jeszcze o tym, że taki podmiot automatycznie staje się stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lipca 2017 r., II SA/Po 122/17, orzeczenia.nsa.gov.pl;
- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 26 lipca 2017 r., II SA/Gd 238/17, LEX nr 2348865 („W przypadku postępowań o ustalenie warunków zabudowy krąg stron ustalany jest w oparciu o zasadę dobrego sąsiedztwa uregulowaną w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. w zw. z art. 28 k.p.a. Zatem stroną takiego postępowania oprócz wnioskodawcy, który niekoniecznie musi być właścicielem terenu przeznaczanego pod inwestycję, mogą być właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości sąsiadujących bezpośrednio lub pośrednio z nieruchomością, na której planowana jest realizacja inwestycji. Przymiot strony tych podmiotów za każdym razem musi być jednak oceniany przez pryzmat wymogów wymienionych w art. 28 k.p.a. Sam fakt bycia właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub zarządcą sąsiedniej nieruchomości nie przesądza o tym, że podmiot taki automatycznie staje się stroną postępowania o ustalenie warunków zabudowy.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

P. Dostęp terenu objętego wnioskiem inwestora do drogi publicznej

Stosownie do art. 2 pkt 14 u.p.z.p. inwestor musi się legitymować dla swojej inwestycji budowlanej dostępem do drogi publicznej. Które drogi zalicza się do dróg publicznych, określa ustawa o drogach publicznych.

35

WAŻNE! Dostęp do drogi publicznej może być bezpośredni, jeżeli nieruchomość inwestora przylega do tej drogi jak też istnieje możliwość urządzenia zjazdu. Dostęp ten może być również pośredni, przez inne nieruchomości, na których ustanowiono służebność drogową, względnie przy wykorzystaniu drogi wewnętrznej (to jest niebędącej drogą publiczną). Brak wykazania się przez inwestora posiadaniem dostępu do drogi publicznej uniemożliwia skuteczne złożenie wniosku. Niespełnienie tego warunku powoduje, że inwestor otrzyma decyzję odmowną.

Orzecznictwo:

- wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 lipca 2017 r., IV SA/Po 422/17, LEX nr 2328473 („Warunek «dostępu do drogi publicznej» stosownie do art. 2 pkt 14 u.p.z.p. będzie spełniony tylko wówczas, gdy teren ma dostęp do drogi zaliczonej do jednej z dróg wymienionych w art. 2 ustawy z 1985 r. o drogach publicznych. Dostęp ten może być bezpośredni, jeżeli nieruchomość położona jest przy drodze publicznej lub pośredni, przez inne nieruchomości, na których albo ustanowiono służebność drogową albo stanowiących drogi wewnętrzne (drogi nie zaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych).”).

Q. Zasada kontynuacji funkcji dla terenu nieobjętego planem miejscowym

36

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w art. 61 ust. 1 pkt 1 wymaga zapewnienia ładu przestrzennego poprzez dokładną analizę, jeszcze przed przystąpieniem do inwestowania, czy planowana przez inwestora inwestycja jest dopuszczalna z punktu widzenia wymogów ładu przestrzennego. Występują jednak w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego odmienności w przypadku ustalania warunków dla nowej zabudowy, w przypadku zmiany sposobu użytkowania budynków już istniejących. W odniesieniu do tych drugich chodzi o zagwarantowanie zasady kontynuacji funkcji budynku już istniejącego, zaś dla nowej zabudowy dokonać należy oceny w aspekcie użytkowania zabudowy sąsiadującej. Wyłącznie takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia wymóg przyporządkowanych relacji w zakresie wszelkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych oraz kompozycyjno-estetycznych spełnia całościowo warunki zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy planistycznej.

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r., II SA/Łd 829/16, LEX nr 2313965, wyjaśnił, że nieuprawniony jest pogląd, iż zabudowa wielorodzinna nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, jeżeli na działkach sąsiednich znajdują się budynki jednorodzinne.

W jednej ze spraw sądowych pojawił się problem zachowania zasady ochrony ładu przestrzennego w aspekcie posadowienia przyczepy kempingowej na terenie przeznaczonym w planie miejscowym pod funkcję mieszkalno-rekreacyjną. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 maja 2017 r., II SA/Gd 732/16, LEX nr 2308589, stwierdził, że okoliczność, czy na nieruchomości w danym przypadku będzie wybudowany obiekt trwale związany z gruntem, a więc budynek, czy też obiekt nietrwale związany z gruntem w postaci barakowozu lub przyczepy, jest drugorzędna. Realizacja wszystkich tych obiektów i ich użytkowanie na nieruchomości może prowadzić do naruszenia ładu przestrzennego.

Orzecznictwo:

- wyrok NSA z dnia 17 września 2020 r., II OSK 1777/20, LEX nr 3062626 (Sąd stwierdził w nim, że „dominująca funkcja analizowanego terenu jako zabudowy jednorodzinnej nie wyklucza możliwości dopuszczenia funkcji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Zabudowa jednorodzinna i wielorodzinna są formami zabudowy mieszkaniowej, tj. pełniące jednakową funkcję i ze względu na zasadę równości inwestycyjnej, każda z nich powinna być traktowana jako wystarczająca dla uznania kontynuacji funkcji, stanowiącej element ładu przestrzennego analizowanego obszaru sąsiedniego.”);

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2734/15, LEX nr 2343279 („1. Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. służy przede wszystkim ustaleniu, czy planowana inwestycja jest dopuszczalna z punktu widzenia zachowania wymogów ładu przestrzennego. Odmienny jest jednak zakres zastosowania tego przepisu w przypadku ustalania warunków dla nowej zabudowy, a inny w przypadku ustalania warunków dla zmiany sposobu użytkowania budynku już istniejącego. 2. Skoro budynek już istnieje, zatem przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. ma zastosowanie dla zmiany sposobu użytkowania przedmiotowego obiektu jedynie w zakresie kontynuacji funkcji. Definiując jednak zasadę kontynuacji funkcji zabudowy nie sposób nie zauważyć, iż nie może ona naruszać także przepisów odrębnych. 3. Tylko takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne spełnia wszystkie warunki zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.”).

Literatura: *Komentarz do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski i in., wyd. 3, Warszawa 2018.

R. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji zrealizowanej

Sporne w orzecznictwie i literaturze, jak się wydaje, nadal jest zagadnienie, czy może być wydana decyzja o warunkach dla inwestycji zrealizowanej. Ten spór wynika zwłaszcza z tej przyczyny, że unormowania prawne kwestii tej wyraźnie nie regulują. Jednakże nie powinno budzić wątpliwości, w ocenie autora, że są sytuacje, kiedy dla potrzeb legalizacyjnych konieczne jest pozyskanie uprzedniego stanowiska organu gminy i to w formie decyzyjnej, a to decyzji o warunkach zabudowy. Taki pogląd został zamieszczony w *Komentarzu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, pod red. A. Plucińskiej-Filipowicz i M. Wierzbowskiego, Warszawa 2018.

37

Orzecznictwo:

- wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, LEX nr 2340940 („Możliwe jest także ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby przedłożyć ją w postępowaniu przed organem nadzoru budowlanego, mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych w ramach postępowania naprawczego. Zrealizowany obiekt budowlany, którego sposób użytkowania został nielegalnie zmieniony, powinien być zgodny z przepisami budowlanymi, a także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby zbadać czy taka zgodność istnieje niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący łąd architektoniczny”).

S. Kwestie ogólne dotyczące ustalenia linii zabudowy

Zasadą mającą bezpośredni związek z obowiązkiem ustawowym dbałości o zachowanie ładu przestrzennego w wydawaniu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy jest **wyznaczenie linii zabudowy**. Na tle tego problemu narosło zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie

38

wiele problemów. Podstawowym z nich jest okoliczność, czy w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy mamy do czynienia z linią zabudowy, jak też czy istnieją jeszcze inne linie, takie jak przykładowo „linia dopuszczalna” albo „linia nieprzekraczalna”. Zdaniem autora posługiwanie się poza określeniem „linia zabudowy” ujętym normatywnie, acz bez definicji normatywnej, pojęciami takimi, jak „linia dopuszczalna” oraz „linia nieprzekraczalna”, ma związek z okresem, kiedy to występowały one w tym czasie mających charakter prawnie obowiązujący dokumentach, kategoryzujących zjawiska techniczne.

Obecnie w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego stosuje się wyłącznie ustawę oraz akty wykonawcze do ustawy (rozporządzenia wykonawcze). W żadnym z tych aktów normatywnych nie ma mowy o zachowaniu wcześniej stosowanej nomenklatury w postaci linii zabudowy „nieprzekraczalnej”, albo linii zabudowy „dopuszczalnej”. Z faktem tym nie chcą się zgodzić profesjonaliści architekci sprawujący samodzielne funkcje techniczne. Jak się wydaje, z przyzwyczajenia nadal używają w zajmowanych przez siebie stanowiskach w różnej formie (projektów budowlanych, decyzji, opinii) już nieobowiązujących nazw. Mało tego, tak właśnie uczą nowe kadry inżynierskie na technicznych uczelniach wyższych. Skutek jest taki, że wymienione pojęcia, niemające żadnego pokrycia w normach prawnych, pojawiają się nawet w orzecznictwie sądów administracyjnych.

PRZYKŁAD: W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 30 czerwca 2017 r., II SA/Kr 316/17, Sąd ten stwierdził, że:

„Zarówno linia dopuszczalna, jak i nieprzekraczalna powinny być wyznaczone w sposób jednoznaczny”.

Sąd w ogóle nie dostrzegł tego, że wprowadzie linia zabudowy powinna być wyznaczona jednoznacznie, lecz prawnie nie występują zarówno linia dopuszczalna, jak i linia nieprzekraczalna i w tym zakresie w wyroku znalazł się błąd prawny.

Autor na jednym z wykładów prowadzonych z zakresu procesu inwestycji budowlanych dla urzędników usłyszał wyjaśnienie, że zaprezentowane regulacje aktualnie obowiązujące na danym terenie się „nie przyjęły”.

T. Specustawy drogowa i mieszkaniowa

a. Specustawa drogowa

39

Obecnie zdecydowanie większa liczba dróg publicznych jest realizowana na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1363 z późn. zm.). Ustawa ta ustala zasady i warunki przygotowania inwestycji dotyczących dróg publicznych. Oczywiście nadal inwestycje z zakresu realizacji dróg publicznych mogą być prowadzone na ogólnych zasadach inwestowania budowlanego i to od inwestora zależy, z jakiej drogi prawnej będzie chciał skorzystać. Jednakże nie ulega wątpliwości, że celem stworzenia specustawy drogowej było

wprowadzenie wielu ułatwień w inwestowaniu, które powinny uprościć i przyspieszyć proces realizacyjny.

Postępowanie przewidziane specustawą drogową uruchamia, analogicznie jak zwykle postępowanie inwestycyjne, **wniosek inwestora** złożony do właściwego organu administracji publicznej i odpowiadający ustawowym warunkom. We wniosku inwestor wskazuje, że przedmiotem postępowania jest wydanie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (dalej: ZRID). Wniosek powinien odpowiadać szczegółowym warunkom formalnym określonym w specustawie drogowej, przy czym normodawca jednoznacznie wskazuje, które z elementów wniosku są obligatoryjne. Mają one istotne znaczenie ze względu na specyficzny charakter wydawanej decyzji.

40

Podmiotami właściwymi według ustalonej ustawą właściwości rzeczowej do wydawania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej są:

- 1) w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich – wojewoda,
- 2) w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych – starosta.

W sytuacji, gdy sprawa dotyczy decyzji obejmującej drogę powiatową lub gminną, w orzecznictwie pojawiła się rozbieżność w kwestii właściwości organu administracji publicznej i potrzeby ewentualnego wyłączenia się organu wówczas, gdy przysługuje mu przymiot strony, a jednocześnie ma kompetencję do przeprowadzenia postępowania administracyjnego i wydania orzeczenia. W ocenie autora należy przychylić się do takiego poglądu, że wolą ustawodawcy było przyznanie danemu podmiotowi publicznoprawnemu podwójnej roli, co oznacza, iż będąc właściwy do załatwienia sprawy, nie traci przy tym praw, jakie przysługują stronie.

41

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie dróg gminnych i powiatowych oraz krajowych i wojewódzkich jest wydawana po uzyskaniu przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o ile inwestycja jest przedsięwzięciem mogącem zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

42

Z wnioskiem o wydanie decyzji może wystąpić do właściwego organu zarządca drogi publicznej.

Status zarządcy drogi publicznej ma:

- 1) Generalny Dyrektor Dróg Publicznych – w określonym ustawą zakresie,
- 2) zarząd województwa dla dróg wojewódzkich,
- 3) zarząd powiatu – dla dróg powiatowych,
- 4) wójt, burmistrz, prezydent miasta – dla dróg gminnych,
- 5) ponadto część funkcji zarządców dróg publicznych mogą pełnić inne podmioty, np. partner prywatny na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Stronami postępowania o wydanie decyzji są zawsze wnioskodawcy (inwestorzy) żądający wydania decyzji oraz inne podmioty, to jest każdy, kto jest w stanie wykazać, że jego prawa i obowiązki wynikające z prawa rzeczowego (materialnego) są obciążone skutkami prawnymi decyzji. Statut strony mają następujące podmioty:

43

1) właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, które znajdują się na obszarze objętym liniami rozgraniczającymi projektowanej drogi publicznej, a także podmioty, którym przysługują inne prawa rzeczowe do tych nieruchomości,

2) właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, które znajdują się poza obszarem znajdującym się w liniach rozgraniczających projektowanej drogi publicznej, w stosunku do których stosownie do norm specustawy ustanawiane decyzją wydawaną na podstawie specustawy drogowej ograniczone tą ustawą ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w związku z koniecznością przebudowy istniejącej sieci uzbrojenia terenu i przebudowy innych dróg publicznych.

44 Specustawa drogowa ze względu na potrzebę przyspieszenia postępowania o wydanie przewidzianej nią decyzji określa w sposób odrębny od norm Kodeksu postępowania administracyjnego zasady komunikowania stron o decyzji. Najszerze, siłą rzeczy, uprawnienia ma inwestor, któremu decyzja jest doręczana. Pozostałe strony zawiadamiane są w drodze obwieszczeń. Szczegółne jest uregulowanie dotyczące nieruchomości o nieuregulowanym prawnie stanie. W tym przypadku zawiadomienie o wszczęciu postępowania doręcza się tylko wnioskodawcy.

Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma charakter kompleksowy, co jest główną zaletą specustawy drogowej, bowiem nie tylko pozwala na lokalizację inwestycji, ale również:

- zatwierdza podział nieruchomości objętych projektowaną inwestycją,
- nakłada ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości sąsiednich w celu przebudowy infrastruktury technicznej i dróg innych kategorii.

45 Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) wywołuje wiele skutków. Należą do nich:

- 1) zatwierdzenie podziału nieruchomości, której linie podziału stanowią linie rozgraniczające teren ustalony w zezwoleniu,
- 2) prawo dokonania odpowiednich wpisów do księgi wieczystej i w katastrze nieruchomości (ewidencji gruntów),
- 3) przeniesienie własności nieruchomości,
- 4) prawo do realizacji budowy,
- 5) prawo do odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość,
- 6) wygaśnięcie ograniczonych praw rzeczowych na wywłaszczonej nieruchomości.

b. Specustawa mieszkaniowa

46 Ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjnoprawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. Ma być wykorzystywana jako narzędzie umożliwiające redukcję deficytu mieszkań i doprowadzenie do sytuacji, w której podstawowe parametry określające poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych nie będą odstawały od przeciętnych wartości rozwiniętych krajów Unii Europejskiej.

Tworzeniu ustawy towarzyszyło założenie co do konieczności ograniczenia barier prawnych, które niekorzystnie wpływają na rozwój mieszkalnictwa, w tym w szczególności dostępność mieszkań dla osób o przeciętnych i niskich dochodach, co możliwe jest tylko poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.

Oprócz mieszkaniowych deficytów ilościowych, mamy do czynienia również z **deficytem jakościowym mieszkań** (gospodarstwa domowe zajmują mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione), jak i **deficytem jakości samych zespołów zabudowy** (brak odpowiedniej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Wymagany jest wzrost inwestycji budowlanych spełniających współczesne wymogi dla zabudowy mieszkaniowej.

47

Podstawowym założeniem specustawy mieszkaniowej jest wprowadzenie regulacji umożliwiających znaczące przyspieszenie przygotowania i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Skorzystano z doświadczeń podobnych regulacji z innych gałęzi gospodarki, w których zamieszczenie w osobnym akcie prawnym regulacji poświęconych wyłącznie przygotowaniu oraz realizacji określonego rodzaju inwestycji wpłynęło pozytywnie na przyspieszenie procesów inwestycyjnych. Przyjęto rozwiązania upraszczające i usprawniające procedury administracyjne związane z realizacją inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Wprowadzono szczególne zasady lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego. Z regulacji specustawy mieszkaniowej będą mogły korzystać wszelkie podmioty realizujące inwestycje mieszkaniowe, o ile tylko spełniać będą standardy przewidziane w ustawie. Ustawa nie wyłącza możliwości przygotowania lub realizacji całości lub części inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących na zasadach ogólnych.

Korzystanie z ułatwień przewidzianych specustawą mieszkaniową będzie możliwe w przypadku, jeżeli inwestycja mieszkaniowa będzie odpowiadać standardom, o których mowa w ustawie. Nie wyklucza się realizacji inwestycji mieszkaniowych na dotychczasowych zasadach, co nastąpi przykładowo wówczas, gdy brak będzie możliwości zachowania w danym przypadku wymaganych standardów. Specustawa mieszkaniowa nakazuje stosowanie ustawy – Prawo budowlane w zakresie w niej nieuregulowanym, w tym w zakresie właściwości organów orzekających w sprawach pozwoleń na budowę.

48

Ustawa zawiera definicję **inwestycji mieszkaniowej**. Jest to przedsięwzięcie obejmujące budowę, zmianę sposobu użytkowania lub przebudowę, w wyniku której powstanie budynek lub budynki mieszkalne wielorodzinne o łącznej liczbie lokali mieszkalnych nie mniejszej niż 25 lub 10 budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wraz z urządzeniami budowlanymi z nimi związanymi, drogami wewnętrznymi, a także roboty budowlane niezbędne do obsługi oraz prawidłowego wykonania tych prac. Inwestycję mieszkaniową stanowią również części **budynków przeznaczone na działalność handlową lub usługową**.

49

Inwestycja towarzysząca oznacza natomiast inwestycję w zakresie budowy, zmiany sposobu użytkowania lub przebudowy:

50

- sieci uzbrojenia terenu w rozumieniu art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 z późn. zm.),
- drogi publicznej,
- obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego,

- obiektów działalności kulturalnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn.: Dz. U. z 2018 r. poz. 1983 z późn. zm.),
 - obiektu opieki nad dziećmi do lat 3,
 - przedszkola,
 - szkoły,
 - placówki wsparcia dziennego,
 - placówki opieki zdrowotnej,
 - dziennego domu pomocy,
 - obiektów służących działalności pożytku publicznego, o których mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 z późn. zm.),
 - obiektów sportu i rekreacji,
 - terenów zieleni urządzonej,
- o ile inwestycje te służą obsłudze mieszkańców budynków będących przedmiotem inwestycji mieszkaniowej.

Inwestycję towarzyszącą mogą stanowić również obiekty budowlane przeznaczone na działalność handlową lub usługową, jednak ich realizacja musi być ściśle powiązana z inwestycją mieszkaniową (art. 3).

W ramach wyodrębnionej części inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej lub jako samodzielny obiekt budowlany można realizować działalność handlową lub usługową, pod warunkiem że powierzchnia użytkowa przeznaczona na tę działalność nie przekroczy 20% powierzchni użytkowej mieszkań. Jednocześnie realizowany w ramach inwestycji mieszkaniowej samodzielny obiekt budowlany przeznaczony na działalność handlową lub usługową nie będzie mógł posiadać większej niż 2000 m² powierzchni sprzedaży, co koresponduje z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 10 ust. 3a tej ustawy dotyczący lokalizowania tzw. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). Oznacza to, że **na podstawie ustawy nie będzie można realizować wielkopowierzchniowych obiektów handlowych.**

- 51** Inwestycji mieszkaniowych lub inwestycji towarzyszących nie lokalizuje się na terenach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie przepisów przewidujących tę ochronę inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej. Analogiczną ochroną objęto również:
- otuliny form ochrony przyrody,
 - rodzinne ogrody działkowe oraz
 - obszary szczególnego zagrożenia powodzią.

Zaproponowane rozwiązanie zapewnia zachowanie niezbędnej ustawowej ochrony wskazanych terenów, przy jednoczesnym braku nadmiernego ograniczania lokalizacji inwestycji, np. na uzbrojonych terenach objętych formami ochrony przyrody niewykluczającymi lokalizacji nowej zabudowy (np. obszary chronionego krajobrazu).

- 52** Stosownie do specustawy mieszkaniowej inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego. W ten sposób realizowane inwestycje będą „wpisywać się” w politykę przestrzenną gmin na ich obszarach. Warunek niesprzeczności ze studium nie będzie dotyczył terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe,

produkcyjne lub po usługach pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie **wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe takich terenów, na których z uwagi na ich funkcje nie jest to obecnie możliwe, pomimo że funkcje te nie są na tych terenach już realizowane.**

Wypada zauważyć, że w orzecznictwie sądowym można dostrzec rozbieżności odnośnie do stosowania art. 5 ust. 3 specustawy mieszkaniowej. Zgodnie z tym przepisem:

„Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego”.

Dla możliwości uzyskania zgody na lokalizację inwestycji przepis ten formułuje zatem **warunek** tzw. **niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej (lub towarzyszącej) ze studium.**

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lutego 2020 r., IV SA/Wa 2583/19, znalazły się rozważania odnośnie do sposobu rozumienia warunku niesprzeczności inwestycji ze studium. Sąd stwierdził, iż:

„skoro stosownie do art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy uchwała o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej określa m.in. granice terenu objętego inwestycją mieszkaniową, to granice te wyznaczają obszar inwestycyjny i tylko w odniesieniu do tego obszaru Rada Miasta ma uprawnienia do ustalenia parametrów zabudowy niesprzecznych ze Studium. Oznacza to, że zagospodarowanie obszaru inwestycyjnego, określonego w uchwale Rady Miasta, powinno być zaplanowane w taki sposób, aby w obszarze mogła powstać zabudowa o parametrach określonych w Studium. W Studium zostały wydzielone jednostki terenowe obejmujące swym zasięgiem duże powierzchnie, dla których został wyznaczony wskaźnik intensywności zabudowy, który w przypadku punktowych inwestycji należy odnosić do terenu inwestycji. W odróżnieniu zatem od miejscowego planu, nie można bilansować wskaźników, jakie zostały wskazane w Studium w terenie, który nie jest objęty uchwałą o lokalizacji inwestycji mieszkaniowych. Powyższe prowadziłyby do sytuacji, w której Rada wykraczałaby poza granice objęte uchwałą. Bilansowanie wskaźników w planie obejmuje zatem teren objęty właśnie granicami uchwały planistycznej. Analogicznie, to granice, w jakich podejmowana jest uchwała lokalizacyjna (ze specustawy mieszkaniowej) wyznaczają przełożenie się wskaźników ze Studium na wskaźniki inwestycji mieszkaniowej objętej wnioskiem Inwestora. Inne rozumienie badania niesprzeczności inwestycji mieszkaniowej ze Studium prowadziłyby także do odebrania możliwości inwestycyjnych właścicielom nieruchomości położonych w sąsiedztwie bliskim i dalszym, w zależności jak dalece np. wskaźnik intensywności wskazany liczbowo w Studium zostałby przekroczony w ustalonej i realizowanej inwestycji mieszkaniowej”.

Ponadto, zarówno w uzasadnieniu do projektu specustawy mieszkaniowej, jak też w pierwszym orzecznictwie sądowoadministracyjnym powstającym na tle stosowania przepisów specustawy, powielany jest pogląd, że jeżeli gmina stwierdzi, iż wniosek inwestora koliduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji, zaś podstawą takiego rozstrzygnięcia jest uznanie sprzeczności inwestycji ze Studium (w szerokim rozumieniu tej „sprzeczności”).

W tym miejscu nie można jednakże nie przywołać wydania przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie nieprawomocnego wyroku z dnia 21 kwietnia 2020 r., IV SA/

Wa 308/20, którym sąd rozstrzygał m.in. w kwestii przekraczania ustalanych przez studium wskaźników zabudowy, a opracowanych w ramach koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Sąd uznał, że wykładnia art. 5 ust. 3 specustawy dokonana przez Radę Miasta jest nieprawidłowa. W ocenie Sądu wykładnia ww. przepisu przez Gminę narusza „cele i spójność całego systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego poprzez błędne rozumienie charakteru dokumentu planistycznego, jakim jest studium, na potrzeby przedmiotowej ustawy. Przy interpretacji tej ustawy nie można bowiem pominąć wszelkich zasad i reguł przyjętych w planowaniu i wyznaczonych ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (...). Zgodnie z art. 9 ust. 1 u.p.z.p. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego sporządzane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Studium jest aktem polityki wewnętrznej gminy, w którym z jednej strony określa się uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego gminy (m.in. geograficzne, demograficzne, przyrodnicze, ekonomiczne), a z drugiej strony określa długofalową politykę przestrzenną gminy, jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4). Studium jest aktem o charakterze ogólnym, gdyż wyznacza podstawowy zarys, czy kierunki zagospodarowania gminy, natomiast uszczegółowienie zasad zagospodarowania terenów następuje w planach zagospodarowania przestrzennego, czy też od niedawna w uchwałach lokalizacyjnych. Studium wiąże organ planistyczny co do ogólnych wytycznych, założeń polityki przestrzennej gminy i właśnie w tym kontekście postanowienia planu nie mogą być sprzeczne z założeniami studium. Tak samo uchwała w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej nie może być sprzeczna z obowiązującym studium. Ogólny charakter postanowień studium oraz jego status jako aktu niemającego charakteru normy prawa powoduje, że „ocena niesprzeczności uchwały lokalizacyjnej ze studium nie może polegać na nadaniu studium tożsamesgo charakteru, jaki ma plan – jako precyzyjnej normy prawa, ustalającej ściśle określone parametry zabudowy, które muszą być przestrzegane przy ustalaniu gabarytów zabudowy. Innymi słowy wskaźnik intensywności zabudowy brutto oraz wysokości zabudowy nie jest jednocześnie wskaźnikiem maksymalnym, który nie może zostać przekroczony na etapie uchwalenia planu, czy jak tutaj lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Znajduje to potwierdzenie także w samych zapisach studium. Mianowicie intensywność zabudowy brutto i wysokości zabudowy zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i będą uszczegóławiane na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych do planów miejscowych, z uwzględnieniem spójności kompozycji przestrzennej. Z kolei art. 6 ust. 1 ustawy stanowi, że przygotowanie do realizacji inwestycji mieszkaniowej obejmuje sporządzenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, uzasadniającej rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana”.

Koncepcja ta zawiera w szczególności informacje w zakresie powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi (ust. 2 pkt 5). Oznacza to, że przy ustalaniu parametrów i wskaźników inwestycji konieczne jest odniesienie do otaczającego terenu i istniejącej tamże zabudowy. **Powoduje to szerszy zakres analizy zagospodarowania w stosunku do terenu inwestycyjnego** (art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy). Potwierdza to zachowanie przez ustawę zasady poszanowania ładu przestrzennego, który wymaga oceny planowanej zabudowy w szerszej perspektywie terytorialnej, a nie tylko ograniczenie się do terenu inwestycji.

„Implikuje to uwzględnienie szerszego stosowania parametrów ze studium jako tych orientacyjnych i średnich, w zależności od zastanego stanu zagospodarowania. Nie jest zgodne z celem ustawy, aby orientacyjne i uśrednione parametry ze studium traktować jako graniczne i nieprzekraczalne. Ze względu na poszanowanie zasady zachowania ładu przestrzennego, konieczne jest dostosowanie wskaźników do otaczającej zabudowy.

W tym wypadku uchwała będzie odpowiednikiem planu miejscowego dla terenu inwestycyjnego i w analizach przeprowadzanych na potrzeby jej uchwalenia lokalizacji, parametry zostaną konkretnie wskazane. **Ustawa, w przeciwieństwie do u.p.z.p. w zakresie decyzji o warunkach zabudowy, nie przesądza, jaki zakres obszarowy ma podlegać analizie.** Wydaje się, że w każdym wypadku, w zależności od konkretnych uwarunkowań przestrzennych, kulturowych, administracyjnych, historycznych, osoba sporządzająca koncepcję będzie miała obowiązek ustalić obszar poddany analizie, uwzględniając stan zagospodarowania i przenosząc dopuszczalne w studium wskaźniki. Trzeba przyjąć, że w każdym indywidualnym przypadku wskaźniki te mogą odbiegać od tych podanych jako średnie, zarówno poniżej, jak i przekraczać powyżej. O tym będą decydowały konkretne uwarunkowania otoczenia”.

Przygotowanie inwestycji mieszkaniowej ma być poprzedzone sporządzeniem koncepcji urbanistyczno-architektonicznej uzasadniającej rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa będzie zlokalizowana. Koncepcje te mogą sporządzać wyłącznie osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

53

Inwestycje mieszkaniowe, jak i w części inwestycje towarzyszące, **nie mogą zostać zaliczone do inwestycji celu publicznego**, konieczne zatem było stworzenie mechanizmu umożliwiającego nadanie tego rodzaju inwestycjom szczególnego charakteru, który to charakter pozwoli przełamać ewentualnie istniejące ograniczenia lokalizowania inwestycji mieszkaniowych na danym terenie. W obecnie obowiązujących przepisach zlokalizowanie, a w konsekwencji budowa inwestycji mieszkaniowej musi odbywać się zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy. Mechanizm ten, a zwłaszcza czasochłonność procedury uchwalania planów miejscowych, nie służy przyspieszeniu i ułatwieniu budowy nowych mieszkań. W przypadku gdy uchwalony plan miejscowy nie zapewnia zaspokojenia obecnych potrzeb mieszkaniowych gminy, jego zmiana jest procesem długotrwałym. Przepisy specustawy mieszkaniowej mają na celu umożliwienie skorzystania z uproszczonej procedury prowadzącej do realizacji mieszkaniowego zamierzenia inwestycyjnego w zgodzie ze studium. Decydująca jest rola gminy, która gdy stwierdzi, że wniosek inwestora koliduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, **może w formie odpowiedniej uchwały rady gminy odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji.**

W dotychczasowym systemie prawnym warunki zabudowy wydawane dla terenu, dla którego nie uchwalono planu miejscowego, mogą pozostawać w sprzeczności z ustaleniami studium. Nie ma bowiem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu, który uzależniałby wydanie warunków zabudowy od zgodności zamierzonej inwestycji z ustaleniami studium. Specustawa mieszkaniowa eliminuje tę barierę. Założeniem tej ustawy jest pełne poszanowanie zasady, że władztwo planistyczne na terenie gminy należy do jej mieszkańców i organu stanowiącego gminy. Poddanie propozycji inwestora ocenie całej społeczności lokalnej pozwala uzyskać w tym zakresie **reprezentatywne stanowisko mieszkańców**, które to stanowisko brać muszą pod uwagę radni, podejmując decyzję, w formie uchwały, o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Realizacja tej inwestycji będzie możliwa tam, gdzie gmina przewidziała tereny pod budownictwo mieszkaniowe w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ponadto inwestycje będą mogły być realizowane także na terenach, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usługi pocztowe, a obecnie funkcje te nie są na tych terenach realizowane. W ten sposób pod budownictwo mieszkaniowe będą mogły zostać wykorzystane tereny, na których z uwagi na ich funkcje określone w studium nie jest to obecnie możliwe,

a tereny te są wyposażone w niezbędną infrastrukturę i spełniają standardy urbanistyczne określone w projekcie.

54 Ustawa określa szczegółowy katalog dokumentów, które inwestor jest zobowiązany dołączyć do wniosku o ustalenie lokalizacji. Ocena planowanej inwestycji dokonywana jest przez te same organy i podmioty, które dokonują tej oceny w toku zwykłego postępowania mającego na celu przyjęcie planu miejscowego.

Rada gminy podejmuje uchwałę, na podstawie której ustala lokalizację inwestycji mieszkaniowej, której realizacja w normalnym trybie wymagałaby zmiany planu miejscowego albo nie mogłaby dojść do skutku. Zachowana została autonomia gminy, gdyż to nadal rada jest władna mocą swej uchwały odstąpić od zapisów planu albo zdecydować, że planowana inwestycja nie powstanie. Rada gminy ocenia wnioszek inwestora pod kątem stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy oraz potrzeb i możliwości rozwoju gminy wynikających z ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zakres jej uznania wyznacza stanowisko mieszkańców, niewiążące opinie wyspecjalizowanych organów lub uzgodnienia oraz informacja o nieprzedstawieniu opinii we wskazanym terminie. Mając na celu przyspieszenie procesu przygotowania inwestycji mieszkaniowych i wzorując się na innych obecnie funkcjonujących ustawach inwestycyjnych, **zrezygnowano z uzyskiwania uzgodnień** (z wyjątkiem uzgodnienia wniosku z właściwym organem administracji geologicznej, właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków oraz właściwym zarządcą drogi), **na rzecz opinii**. Organy przedstawiają **opinię** (uzgadniając) **w terminie 21 dni od dnia otrzymania powiadomienia**. Niewydanie opinii w tym terminie uznaje się za brak zastrzeżeń, a nieprzedstawienie stanowiska w ramach uzgodnień za uzgodnienie wniosku. Jest to rozwiązanie, które zapobiega przewlekaniu w czasie dokonania wymaganych uzgodnień, a jednocześnie w sposób radykalny przyspiesza proces inwestycyjny. Przewiduje się również, że wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej może dotyczyć również inwestycji towarzyszącej, jeżeli jest ona objęta tym samym zamierzeniem inwestycyjnym co inwestycja mieszkaniowa.

Do czasu podjęcia przez radę gminy uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji inwestor będzie mógł modyfikować wniosek. Modyfikacja może wynikać m.in. ze zgłoszonych uwag, przedstawionych opinii oraz dokonanych uzgodnień wniosku. Informację o opiniach oraz stanowiskach wójt (burmistrz, prezydent miasta) przekazuje inwestorowi, który może na ich podstawie dokonać modyfikacji wniosku. W przypadku modyfikacji przez inwestora wniosek będzie podlegał ponownemu upublicznieniu, a także opiniowaniu i uzgadnianiu.

55 Jednym z istotnych rozwiązań ustawy jest **przeniesienie obowiązku uzyskania ewentualnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach na etap przed złożeniem wniosku o ustalenie lokalizacji**. Jako że część inwestycji mieszkaniowych w ogóle nie będzie kwalifikowała się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, a te, które będą się kwalifikować – głównie z uwagi na infrastrukturę towarzyszącą, np. powierzchnie garażowe – będą przedsięwzięciami mogącymi potencjalnie oddziaływać na środowisko (tzw. II grupa przedsięwzięć, tj. takie, które co do zasady realizowane są na podstawie karty informacyjnej przedsięwzięcia, a nie po przeprowadzeniu pełnej oceny oddziaływania na środowisko), sam proces uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie powinien być czasochłonny. Przy takim unormowaniu inwestor będzie już miał stanowisko właściwego organu środowiskowego na etapie lokalizacji. Decyzję taką i tak musiałby dołączyć na etapie wydawania pozwolenia na budowę, podczas gdy termin pomiędzy uchwałą lokalizacyjną a pozwoleniem na budowę jest ograniczony, zatem przesunięcie postępowania środowiskowego na początek procesu inwestycyjnego spowoduje jego przyspieszenie. W ten sposób zostanie

dokonana rzetelna ocena, czy inwestycja może wpłynąć na środowisko, a procedura ta zostanie ograniczona do jednego etapu.

Uchwała o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej **nie ma charakteru planu miejscowego lub programu wyznaczającego ramy dla dalszej realizacji przedsięwzięć**. Uchwała wyznacza ramy inwestycyjne dla konkretnej lokalizacji i oznaczonego adresata, dlatego zasadne jest już na tym etapie objęcie jej przepisami i dokonanie indywidualnej oceny wymaganej dla przedsięwzięć. Uchwała ta, jako że nie stanowi aktu prawa miejscowego, nie będzie automatycznie ingerować w ustalenia planu miejscowego. Lokalizacja inwestycji mieszkaniowych, jak i inwestycji towarzyszących w trybie wskazanym w projektowanej ustawie nie będzie możliwa na terenach wymagających uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na przeznaczenie gruntów rolnych (klas I–III) położonych poza granicami administracyjnymi miast na cele nierolnicze. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.) przeznaczenia tych gruntów dokonuje się jedynie w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa stanowi, że procedura związana z podjęciem uchwały w przedmiocie lokalizacji inwestycji nie będzie prowadzona w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a także określono tryb odwoławczy od tej uchwały. Wprowadzono też skrócone terminy dla sądów administracyjnych przy rozpatrywaniu skarg w przedmiocie ustalenia lub odmowy lokalizacji.

Potencjalnie głównymi mieszkańcami tworzonego nowego zasobu mieszkaniowego będą rodziny pełne, dlatego też określone zostały standardy, jakim muszą odpowiadać inwestycje mieszkaniowe, aby dla ich realizacji znalazły zastosowanie projektowane regulacje. Standardy te zabezpieczają **dostęp do infrastruktury technicznej, w tym transportowej**. Ponadto określono m.in. zasady zapewnienia dostępu do placówek oświatowych.

2. Projektowanie architektoniczno-budowlane (zagadnienia wprowadzające)

A. Projektowanie jako samodzielna funkcja techniczna w budownictwie

Podstawa prawna: art. 12–12a, 14, 17 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.), dalej: Prawo budowlane lub pr.bud.; art. 24 ust. 1 pkt 2 art. 24 ust. 2 i art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1117), dalej: u.s.z.a.

W Prawie budowlanym ustawodawca wskazał, że za **samodzielną funkcję techniczną** w budownictwie uważa tę, z którą związane są konieczność fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielne rozwiązywanie zagadnień architektonicznych i technicznych, a także tech-

niczno-organizacyjnych. Jednocześnie ustawodawca przykładowo wymienił charakterystyczne dla samodzielnej funkcji w budownictwie rodzaje działalności:

- a) **projektowanie**, sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i technicznych oraz sprawowanie nadzoru autorskiego;
- b) **kierowanie budową** lub innymi robotami budowlanymi;
- c) kierowanie wytwarzaniem konstrukcyjnych elementów budowlanych oraz nadzór i kontrola techniczna wytwarzania tych elementów;
- d) wykonywanie **nadzoru inwestorskiego**;
- e) sprawowanie **kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych**.

Przykładowe wymienienie rodzajów działalności stanowiących samodzielną funkcję w budownictwie oznacza, że katalog rodzajów działalności jest otwarty i każda działalność związana z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnym rozwiązywaniem zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych może zostać uznana za samodzielną funkcję w budownictwie. Wówczas taka działalność będzie podlegała regulacjom zawartym w rozdziale 2 pr.bud., a co za tym idzie – osoba wykonująca ją będzie musiała legitymować się uprawnieniami budowlanymi.

Samodzielne funkcje w budownictwie obejmują w szczególności:

- **projektowanie**,
- **sprawdzanie projektów architektoniczno-budowlanych i**
- **sprawowanie nadzoru autorskiego**.

WAŻNE! Samodzielną funkcję w zakresie projektowania może wykonywać wyłącznie osoba posiadająca uprawnienia budowlane.

58

Uprawnienia budowlane, w tym w zakresie projektowania, uzyskuje się na podstawie **decyzji stwierdzającej posiadanie odpowiedniego wykształcenia technicznego i praktyki zawodowej**, dostosowanych do rodzaju, stopnia skomplikowania działalności i innych wymagań związanych z wykonywaną funkcją. Decyzję taką wydaje organ samorządu zawodowego. Stosownie do art. 24 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1117) organem tym jest okręgowa komisja kwalifikacyjna odpowiedniej izby. Od decyzji tej przysługuje odwołanie do Krajowej Komisji Kwalifikacyjnej, a następnie skarga do sądu administracyjnego (art. 24 ust. 2 i art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 u.s.z.a.).

W celu uzyskania uprawnień budowlanych należy zdać **egzamin ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej**. Właściwa izba samorządu zawodowego prowadzi postępowanie kwalifikacyjne, które składa się z dwóch etapów. Pierwszy etap stanowi „kwalifikowanie”. Na tym etapie następuje kwalifikowanie wykształcenia i praktyki zawodowej jako odpowiedniego lub pokrewnego dla danej specjalności uprawnień budowlanych. Drugi etap stanowi egzamin ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej. Egzamin składa

się przed komisją egzaminacyjną powołaną przez organ samorządu zawodowego albo inny upoważniony organ.

Egzamin **składa się z części pisemnej i ustnej**. Część pisemna egzaminu przeprowadzana jest w formie **testu**.

WAŻNE! Z egzaminu zwolnieni są absolwenci studiów wyższych prowadzonych na podstawie umowy określającej sposób prowadzenia i organizację studiów, zawartej między uczelnią a właściwym organem samorządu zawodowego.

Egzamin jest przeprowadzany na uprawnienia budowlane do:

- projektowania w danej specjalności,
- kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności,
- projektowania i kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności.

Rodzaj uprawnień budowlanych, na które jest przeprowadzany egzamin, zależy od posiadanego wykształcenia i zakresu odbytej praktyki zawodowej (art. 12 ust. 4c pr.bud.).

Prawo budowlane wskazuje na **dwa rodzaje uprawnień budowlanych**, które mogą być nadawane przez właściwy organ samorządu zawodowego – są to uprawnienia do:

- projektowania lub
- kierowania robotami budowlanymi.

Każde z tych uprawnień może zostać nadane zarówno osobno, jak i łącznie – w zależności od tego, czy osoba ubiegająca się o uprawnienia spełnia warunki niezbędne do ich uzyskania. Uprawnienia budowlane do projektowania upoważniają również do wykonywania samodzielnej funkcji w budownictwie, obejmującej sprawowanie kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych.

WAŻNE! Nadając uprawnienia budowlane, należy określić w decyzji specjalność i ewentualną specjalizację techniczno-budowlaną oraz zakres prac projektowych lub robót budowlanych objętych danym uprawnieniem. Specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane, określa art. 14 pr.bud.

B. Projektant oraz projekt budowlany

Podstawa prawna: art. 20 i 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.); art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1913 z późn. zm.), dalej: u.z.n.k.

59

Zgodnie z art. 17 pr.bud. uczestnikami procesu budowlanego są:

- inwestor,
- inspektor nadzoru inwestorskiego,
- **projektant**,
- kierownik budowy lub kierownik robót.

Przepis art. 17 pr.bud. zawiera zamknięty katalog uczestników procesu budowlanego. Spośród czterech wymienionych uczestników procesu budowlanego w Prawie budowlanym niewątpliwie inwestor jest najistotniejszy. Bez inwestora nie można mówić w ogóle o istnieniu procesu budowlanego. Jako uczestnik procesu budowlanego w rozumieniu Prawa budowlanego jest koniecznym podmiotem w tym procesie. Bez powzięcia przez podmiot, który przyjmuje na siebie rolę inwestora, zamiaru realizacji określonej inwestycji budowlanej nie ma mowy o działalności budowlanej w zakresie określonej inwestycji budowlanej. Dopiero zrodzenie się u inwestora sprecyzowanego zamiaru podjęcia realizacji inwestycji budowlanej i zlecenie pierwszych czynności polegających na przygotowaniu inwestycji umożliwiają prowadzenie procesu budowlanego.

Spośród wymienionych uczestników procesu budowlanego tylko inwestor nie musi legitymować się żadnymi dodatkowymi uprawnieniami, aby występować w tym procesie jako pełnoprawny podmiot realizujący inwestycję. W stosunku do pozostałych uczestników procesu budowlanego, jak zostało to omówione wyżej, ustawodawca wprowadził określone wymogi, których spełnienie uprawnia do uczestniczenia w procesie budowlanym.

Pozostali, poza inwestorem, uczestnicy procesu budowlanego nie mają przymiotu samodzielnych uczestników. Ich byt w procesie budowlanym jest ściśle związany z inwestorem, który jest inicjatorem tego procesu.

WAŻNE! Spośród uczestników procesu budowlanego tylko inwestor jest stroną w administracyjnym postępowaniu budowlanym.

60

Zdarzają się sytuacje, kiedy to inni uczestnicy procesu budowlanego podejmują próby włączenia się jako strona do spraw budowlanych. Jednakże zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze przyjmuje się, że działania te nie mogą być skuteczne. Tylko inwestor jako strona ma prawo doprowadzić do umorzenia wszczętego na jego wniosek postępowania przez cofnięcie wniosku o rozstrzygnięcie sprawy, jeżeli postępowanie stało się bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.). Ani inne strony postępowania, ani organ orzekający nie mają żadnych możliwości prawnych skutecznego przeciwstawienia się takiemu wnioskowi inwestora. Inwestor także, aż do ostatecznego zakończenia sprawy administracyjnej prowadzonej na jego wniosek, jest uprawniony do modyfikowania tego wniosku.

W art. 18 pr.bud. wskazano, że do czynności inwestora należących do odpowiedniego zorganizowania procesu budowy zalicza się **opracowanie projektu budowlanego** i – stosownie do potrzeb – innych projektów. Oczywiście jest, że sformułowanie „opracowanie projektu budowlanego i innych projektów” nie może być odczytywane literalnie. Nie ma bowiem zbyt wielu inwestorów, którzy podejmując się realizacji określonego zamierzenia budowlanego, mają jednocześnie stosowne kwalifikacje (uprawnienia) do opracowania projektu budowlanego dla zamierzonej inwestycji. Rzadko dochodzi zatem do łączenia w jednej osobie funkcji inwestora i projektanta. Najczęściej inwestor będzie musiał zlecić wykonanie wymaganego projektu budowlanego osobie o stosownych do zamierzenia budowlanego uprawnieniach budowlanych – innemu uczestnikowi procesu budowlanego.

WAŻNE! Zlecenie wykonania projektu budowlanego przez inwestora to akt o charakterze cywilnoprawnym w formie umowy zawartej pomiędzy inwestorem a projektantem.

Do projektanta, jako osoby legitymującej się wymaganymi uprawnieniami budowlanymi, określonymi w przepisach dotyczących samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (rozdział 2 pr.bud.), należy **obowiązek opracowania projektu budowlanego** (art. 20 ust. 1 pkt 1 pr.bud.), przy czym obowiązek ten został określony jako podstawowy.

Obowiązkiem podstawowym projektanta jest zatem opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymaganiami ustawy, ustaleniami określonymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

Wypada zaznaczyć, że Prawo budowlane nie zawiera jednolitej i wyczerpującej legalnej definicji pojęcia „projekt budowlany”. W pewnym uproszczeniu „**projekt budowlany**”, stosownie do przepisów ustawy, stanowi zbiór niezbędnej dokumentacji wymaganej przepisami, podlegającej zatwierdzeniu w drodze decyzji o pozwoleniu na budowę. Wypada zauważyć, że nowelizacją Prawa budowlanego, która weszła w życie 19 września 2020 r., w celu uczynienia bardziej czytelnym zakresu odpowiedzialności projektanta oraz organów administracji, ustawodawca przewidział podział projektu budowlanego na projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany oraz projekt techniczny. Rozróżnienie elementów projektu budowlanego, które podlegają weryfikacji przez organ administracji publicznej od elementów, za których prawidłowe sporządzenie odpowiadają wyłącznie projektanci, miało w założeniu sprawić, że wydawanie decyzji pozwolenia na budowę czy też przyjęcie zgłoszenia wraz z projektem będzie przebiegało sprawniej i szybciej.

Ponadto ustawodawca uznał, że podział projektu budowlanego spowoduje zmniejszenie obciążenia organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz umożliwi szybsze przygotowanie dokumentacji projektowej w zakresie niezbędnym do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

WAŻNE! Projekt budowlany od 19 września 2020 r. jest podzielony na:

- projekt zagospodarowania działki lub terenu,
- projekt architektoniczno-budowlany oraz
- projekt techniczny.

Warunki dotyczące projektu budowlanego zawiera art. 34 pr.bud., stanowiąc w ust. 1, że powinien on spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym lub w pozwoleniach, o których mowa w art. 23 ust. 1 i art. 26 ust. 1, oraz decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2135 z późn. zm.), jeżeli są one wymagane.

WAŻNE! Projekt budowlany w kwestii jego zakresu i treści powinien przy tym być dostosowany do specyfiki i charakteru obiektu, stopnia skomplikowania robót budowlanych oraz zależności od przeznaczenia projektowanego obiektu, określać niezbędne warunki do korzystania z obiektu przez osoby ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (art. 34 ust. 2 pr.bud.).

W każdym projekcie budowlanym powinien się znaleźć:

- a) **projekt zagospodarowania działki lub terenu**, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący:
 - określenie granic działki lub terenu,
 - usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, w tym sieci uzbrojenia terenu, oraz urządzeń budowlanych sytuowanych poza obiektem budowlanym,
 - sposób odprowadzania lub oczyszczania 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,
 - informację o obszarze oddziaływania obiektu;
- b) **projekt architektoniczno-budowlany** określający:
 - układ przestrzenny oraz formę architektoniczną istniejących i projektowanych obiektów budowlanych,
 - zamierzony sposób użytkowania obiektów budowlanych, w tym liczbę projektowanych do wydzielienia lokali, z wyszczególnieniem lokali mieszkalnych,
 - charakterystyczne parametry techniczne obiektów budowlanych,
 - opinię geotechniczną oraz informację o sposobie posadowienia obiektu budowlanego,
 - projektowane rozwiązania materiałowe i techniczne mające wpływ na otoczenie, w tym środowisko,
 - charakterystykę ekologiczną,
 - informację o wyposażeniu technicznym budynku, w tym projektowanym źródle lub źródłach ciepła do ogrzewania i przygotowania ciepłej wody użytkowej,
 - opis dostępności dla osób niepełnosprawnych, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osób starszych – w przypadku obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4,
 - informację o minimalnym udziale lokali mieszkalnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4a – w przypadku budynków mieszkalnych wielorodzinnych,

- postanowienie udzielające zgody na odstępstwo, o którym mowa w art. 9 pr.bud., jeżeli zostało wydane;

c) projekt techniczny obejmujący:

- projektowane rozwiązania konstrukcyjne obiektu wraz z wynikami obliczeń statyczno-wytrzymałościowych,
- charakterystykę energetyczną – w przypadku budynków,
- projektowane niezbędne rozwiązania techniczne oraz materiałowe,
- w zależności od potrzeb – dokumentację geologiczno-inżynierską lub geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych,
- inne opracowania projektowe.

Nowelizacja Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. przewiduje również, że dla niektórych inwestycji nie jest konieczne tworzenie projektu budowlanego w zakresie projektu architektoniczno-budowlanego i projektu technicznego wówczas, gdy polegają one na budowie lub przebudowie urządzeń budowlanych oraz podziemnych sieci uzbrojenia terenu i jeżeli całość problematyki może być przedstawiona w projekcie zagospodarowania działki lub terenu.

Projekt techniczny musi być zgodny z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym.

Do fakultatywnych treści projektu budowlanego, zamieszczanych w nim w zależności od potrzeb danej inwestycji, ustawa zalicza w przypadku drogi krajowej lub wojewódzkiej oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą, zgodnie z przepisami o drogach publicznych, zatem zagwarantowanie przez zarządcę drogi krajowej lub wojewódzkiej, że nieruchomość objęta określoną inwestycją budowlaną nie tylko przylega do drogi publicznej, ale ma możliwość realizacji zjazdu (wjazdu) na tę drogę.

64

Projekt budowlany powinien także, w zależności od potrzeb, zawierać:

- wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz
- geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych.

Kwestię tę regulują przepisy rozporządzenia dotyczącego dokumentacji geologicznej.

WAŻNE! Treść projektu budowlanego musi zapewniać zgodność tego dokumentu z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania, a faktycznie – z warunkami określonymi w tej decyzji, nie zaś z jej częścią informacyjną, lub w razie gdy dla danego terenu został wprowadzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, także z ustaleniami tego planu, a faktycznie – z tymi jego postanowieniami, które ustalają warunki zagospodarowania terenu objętego projektem budowlanym.

Projektant w ramach swoich obowiązkowych zadań określonych jako podstawowe musi opracować projekt budowlany zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w ustawie z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r. poz. 247).

65

Rozwiązania projektowe zawarte w projekcie budowlanym powinny być:

- poprawne technicznie,
- wewnętrznie spójne i
- skoordynowane.

Projekty budowlane, oprócz informacji ogólnodostępnych czy będących odzwierciedleniem wiedzy i doświadczenia projektanta, zawierać mogą również **informacje o charakterze technicznym, techniczno-organizacyjnym, technologicznym**, które w szczególnych przypadkach (unikatowe rozwiązanie inżynierskie, zastosowanie nowoczesnych materiałów, rozwiązania ze sfery nowych technologii *etc.*) mogą stanowić dla inwestora istotną wartość gospodarczą, mającą niejednokrotnie status tajemnicy przedsiębiorstwa w rozumieniu przepisów u.z.n.k.

C. Projekt budowlany – aspekty prywatnoprawne

Podstawa prawna: art. 18, 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.); art. 1 ust. 2 pkt 6, art. 4, art. 23 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1231 z późn. zm.), dalej: prawo autorskie lub pr.aut.; art. 73 i 74 k.p.a.; ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), dalej: u.d.i.p.

66

Regulacje ustawy – Prawo budowlane właściwie nie odnoszą się do problemów wynikających z przepisów prawa prywatnego kształtujących warunki powstania, a następnie wykorzystania projektu budowlanego w toku procesu inwestycyjno-budowlanego. W praktyce stosowania przepisów Prawa budowlanego, jako prawa publicznego, niejednokrotnie nie docenia się wagi aspektów cywilnoprawnych, w szczególności prawnoautorskiego charakteru dzieł tworzonych dla celów realizacji konkretnych inwestycji budowlanych.

WAŻNE! Projekt budowlany w rozumieniu przepisów ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych posiada status utworu i w tym reżimie podlega ochronie prawnej.

Projektanci czy architekci, podejmując się prac projektowych w procesie budowlanym, powinni mieć na uwadze, że są **twórcami utworów**, a tym samym przysługują im określone ustawą tak prawa, jak i obowiązki. Inwestorzy zaś, podejmując współpracę z projektantami, muszą w drodze umowy świadomie uregulować łączące strony stosunki prawne, uwzględniając zarówno szczególny status twórców i dzieł przez nich tworzonych, jak i mając na względzie niejednokrotnie skomplikowany proces prac budowlanych w reżimie prawa publicznego. Proces budowlany przebiegać bowiem musi w zgodzie z wieloma regulacjami prawa publicznego (Prawa budowlanego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawa miejscowego) i za zgodą właściwych władz publicznych. Również działalność władz publicznych w zakresie wykorzystania przez nie projektu budowlanego ma niebagatelne znaczenie w świetle przepisów prawa cywilnego, w tym prawa autorskiego.

Do urzeczywistnienia zamierzeń budowlanych konieczne jest, oprócz stworzenia dokumentacji projektowej (projektu budowlanego), również rozpoczęcie procedury administracyjnej zmierzającej do uzyskania pozwolenia na budowę, tj. decyzji administracyjnej zezwalającej na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych (art. 3 pkt 12 pr.bud.).

Dla niniejszych rozważań mniejsze znaczenie mają sytuacje, w których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, zaś wystarczające jest jedynie dokonanie zgłoszenia zamiaru budowy, z wyjątkiem zgłoszenia budowy wolnostojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego z obszarem oddziaływania mieszczącym się w całości na działce, na której został zaprojektowany, oraz wolnostojącego budynku stacji transformatorowej i kontenerowej o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych oraz telekomunikacyjnych. Do zgłoszenia tych obiektów inwestor jest zobowiązany dołączyć cztery egzemplarze projektu budowlanego.

Postępowanie takie z reguły inicjowane jest przez inwestora (niekiedy w jego imieniu jako pełnomocnik występuje projektant), poprzez złożenie we właściwym organie administracji architektoniczno-budowlanej (co do zasady do starosty) wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

Wraz z nowelizacją Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. wprowadzono podział projektu budowlanego na projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany oraz projekt techniczny. Ustawowo wyodrębniono zatem trzy odrębne części projektu budowlanego, które w procesie jego analizy przez właściwy organ podlegają zatwierdzeniu. Zaznaczenia wymaga, że projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany podlegają zatwierdzeniu w procedurze uzyskiwania pozwolenia na budowę (lub dokonywania zgłoszenia), podczas gdy projekt techniczny składany jest do organu wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie lub zgłoszeniem zakończenia robót.

WAŻNE! Jednym z obligatoryjnych elementów wniosku o pozwolenie na budowę jest projekt budowlany, składany w trzech egzemplarzach. Zatwierdzeniu podlegają trzy egzemplarze projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, z których jeden egzemplarz przeznaczony jest dla inwestora, jeden egzemplarz dla organu zatwierdzającego projekt oraz jeden egzemplarz dla właściwego organu nadzoru budowlanego.

Organ, przeprowadzając postępowanie administracyjne na skutek złożonego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, po dokonaniu oceny zgodności zamierzenia budowlanego, w tym projektu budowlanego, z właściwymi przepisami, w tym obowiązującymi aktami administracyjnymi, takimi jak decyzja o warunkach zabudowy, wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę. Stosownie do art. 34 ust. 4 pr.bud.:

„Projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany podlegają zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę”.

Innymi słowy, przyjmuje się, że projekt budowlany stanowi materiał dowodowy w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę i po jego zatwierdzeniu (stosownych części) decyzją o pozwoleniu na budowę staje się częścią tej decyzji. Przyjmuje się, że z chwilą wydania decyzji

projekt budowlany stanowi jej załącznik, co niekiedy jest odmiennie traktowane w samej judykaturze.

WAŻNE! W orzecznictwie sądowoadministracyjnym jednolicie uznaje się jednak, że projekt budowlany, po jego zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, stanowi immanentną część tej decyzji administracyjnej.

Najczęściej opracowanie projektu budowlanego inwestor powierza, na podstawie umowy (aktu cywilnoprawnego), projektantowi posiadającemu wymagane (odpowiednie do danej inwestycji) uprawnienia budowlane. W ramach umowy o dzieło z projektantem powstaje dokumentacja projektowa, która, po akceptacji inwestora, załączana jest do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

67

Należy zaznaczyć, że na potrzeby procesu inwestycyjno-budowlanego, mogą powstawać – tworzone przez projektantów (architektów) – różnego rodzaju dzieła, których status prawnoautorski może być niejednoznaczny. W doktrynie w zróżnicowany sposób grupuje się dzieła tworzone na potrzeby projektowania i realizacji budowy obiektu architektonicznego. Wskazuje się przykładowo, że w ramach procesu inwestycyjnego tworzone są:

- **dzieła architektoniczne** (architektoniczny projekt koncepcyjny, projekt architektoniczno-budowlany, architektoniczny projekt wykonawczy itp.) oraz
- **dzieła niearchitektoniczne** (np. projekty, analizy bądź ekspertyzy branżowe). Wyróżnić można również dwa podstawowe rodzaje utworów istotnych dla działalności budowlanej.

Pierwszą grupę stanowią twórcze projekty, w tym utwory architektoniczne, zaś drugą – twórcze bazy danych i programy komputerowe. Należy jednak podkreślić, że w procesie inwestycyjno-budowlanym powstaje wiele dokumentów (dzieł), których **status prawnoautorski a priori jest trudny do jednoznacznego określenia**. Należy mieć bowiem na uwadze, że przedmiotem prawa autorskiego stosownie do art. 1 Prawa autorskiego, jest:

„każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony w jakiejkolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór)”.

W dziedzinie projektowania, architektury i urbanistyki Prawo autorskie wymienia wprost następujące utwory: **architektoniczne, architektoniczno-urbanistyczne, urbanistyczne** (art. 1 ust. 2 pkt 6 prawa autorskiego). Brak przy tym szczegółowej, legalnej, definicji utworów architektonicznych, architektoniczno-urbanistycznych czy urbanistycznych.

W ramach niniejszego opracowania marginalne znaczenie ma dostrzegana w doktrynie prawa niekonsekwencja ustawodawcy w zakresie szczególnej ochrony utworów architektonicznych i architektoniczno-urbanistycznych, której to ochrony nie mają utwory urbanistyczne (podlegające ochronie na zasadach ogólnych dotyczących utworów), co nie znajduje merytorycznego uzasadnienia.

Należy ponadto wskazać, że przepisy ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych nie rozstrzygają jednoznacznie kwestii uznawania za utwory prac projektowych.

68

Jak zostało wskazane wyżej, wśród utworów chronionych prawem autorskim, pozostającym w związku z realizacją inwestycji budowlanej, wyróżnia się przede wszystkim kategorię utworów architektonicznych. Pomimo braku definicji pojęcia utworu architektonicznego można uznać, że

tego rodzaju dzieło powinno mieć przede wszystkim cechy użyteczności (funkcjonalności), odzwierciedlać specyfikę, stan wiedzy i doświadczenia architekta, który w zasadzie w czasie projektowania nie kieruje się wyłącznie twórczą inwencją, lecz zmuszony jest stosować się do wielu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa oraz do wskazań inwestora.

W stosunkach kontraktowych niekiedy w sposób nieprecyzyjny określa się przedmiot ochrony prawnoautorskiej. Chodzi przede wszystkim o posługiwanie się zamiennie pojęciami, takimi jak: „utwór”, „projekt”, „dokumentacja projektowa”. Kwestia ta powinna być szczegółowo w umowach precyzowana, choćby dlatego, że „dokumentacja projektowa” to w istocie zbiór dokumentów mających charakter materialny, zaś pojęcie „projekt” sugeruje właśnie przedmiot prawnoautorski (utwór), który ma charakter niematerialny.

W praktyce może zaistnieć:

- zarówno sytuacja, w której w toku procesu inwestycyjno-budowlanego będziemy mieli do czynienia z kilkoma odrębnymi utworami architektonicznymi (nowela Prawa budowlanego z dnia 13 lutego 2020 r. wydzieliła i nazwała konkretne trzy części projektu budowlanego),

PRZYKŁAD: Sytuacja taka może mieć miejsce, gdy każdy z projektów (np. koncepcyjny, architektoniczno-budowlany, techniczny, wykonawczy) zostanie przygotowany przez różnych autorów niezależnie.

- jak i sytuacja powstania wyłącznie jednego utworu.

PRZYKŁAD: Taki przypadek wystąpi przy współtworzeniu kolejnych projektów przez jeden zespół autorów, na kolejnych etapach inwestycji, przy czym i ta sytuacja nie sprawia, że w konkretnym przypadku nie będzie można skutecznie twierdzić, iż w ramach procesu inwestycyjnego powstały odrębne utwory architektoniczne.

Mając na uwadze powyższe, nie powinno ulegać wątpliwości, że gdy mowa o projekcie budowlanym, rozumieć należy przez to **dzieło o charakterze prawnoautorskim**, do którego **prawa wyłączne przysługują uczestnikowi procesu budowlanego**, zaś możliwość korzystania z tych praw uzależniona jest od tego, czy korzystający z nich:

- a) posiadał je w sposób pierwotny (twórca),
- b) czy też został do tego uprawniony (na mocy czynności prawnej).

W każdym razie, w procesie inwestycyjnym to inwestor jest podmiotem zobligowanym do zapewnienia opracowania projektu budowlanego. Wykonanie projektu budowlanego inwestor zleca zaś projektantowi i w tym celu z reguły zawiera z nim stosowną **umowę**.

WAŻNE! Treść umowy rzutuje na dalszą możliwość rozporządzania projektem przez inwestora w niejednokrotnie długim i niekiedy zawiłym procesie inwestycyjnym, stąd w interesie inwestora jest zapewnienie sobie przeniesienia majątkowych praw autorskich do projektu budowlanego na wszystkich znanych w chwili zawarcia umowy polach eksploatacji.

PRZYKŁAD:**Przykładowe postanowienie umowne w zakresie przeniesienia majątkowych praw autorskich do projektu budowlanego w zakresie pól eksploatacji**

Z chwilą wydania Zamawiającemu Utworów Wykonawca przenosi na Zamawiającego, a Zamawiający nabywa autorskie prawa majątkowe do Utworów na wszelkich polach eksploatacji znanych w chwili zawarcia Umowy, w szczególności na następujących polach eksploatacji („Pola Eksploatacji”):

- a) w zakresie utrwalania i zwielokrotniania Utworów – wytwarzanie każdą techniką egzemplarzy, w tym techniką drukarską, reprograficzną, zapisu magnetycznego oraz techniką cyfrową (w jakimkolwiek systemie i na dowolnym nośniku);
 - b) w zakresie obrotu oryginałem albo egzemplarzami, na których Utwory utrwalono – wprowadzanie do obrotu, użyczenie, najem lub dzierżawa oryginału albo egzemplarzy Utworów;
 - c) w zakresie rozpowszechniania oryginałów oraz egzemplarzy Utworów w sposób inny niż określony w punkcie b powyżej – publiczne wystawianie i publiczne udostępnianie, w tym m.in. w środkach masowego przekazu i w Internecie, wyświetlanie oraz odtwarzanie, a także publiczne udostępnianie w taki sposób, aby każdy mógł mieć do nich dostęp w miejscu i w czasie przez siebie wybranym;
 - d) wprowadzania do pamięci komputera lub innych urządzeń oraz do sieci komputerowej lub sieci multimedialnej;
 - e) wykorzystanie Utworów w celu przeprowadzenia prac remontowych lub wszelkich modernizacji w budynku, powiązanych instalacji i urządzeń i wszelkich innych przedmiotów objętych Inwestycją lub inwestycją wykorzystującą Utwory, jak również utrzymanie ich w należyłym stanie technicznym;
 - f) wykorzystanie Utworów na potrzeby odbudowy lub dokonywania zmian w budynku, Inwestycji lub inwestycji wykorzystującej Utwory, w tym adaptacji istniejących instalacji, urządzeń i innych obiektów objętych Inwestycją lub inwestycją wykorzystującą Utwory;
 - g) wprowadzanie zmian, poprawek i dokonywanie adaptacji Utworów, w szczególności w zakresie nienaruszalności treści i formy Utworów oraz jej rzetelnego wykorzystania, w tym dokonywanie zmian w związku z naprawą Inwestycji lub inwestycji wykorzystującej Utwory, renowacją, rozbudową, odbudową, rearanżacją, rewitalizacją lub modernizacją budynku bez żadnych ograniczeń;
 - h) wykorzystywanie Utworów w celach informacyjnych, reklamowych, promocyjnych i marketingowych;
- bez ograniczeń czasowych lub terytorialnych.

Powyżej zaprezentowane postanowienia umowne wynikają z doświadczeń autora, występują na rynku. W tym konkretnym przypadku są to postanowienia zdecydowanie wzmacniające prawa zamawiającego (inwestora) zaś ich ostateczny kształt powinien zostać ustalony w toku negocjacji pomiędzy projektantem a inwestorem.

Prawo autorskie uniemożliwia zbycie osobistych praw autorskich do projektu przez projektanta, co w praktyce może nastręczać trudności w sytuacji, gdy konieczna staje się **modyfikacja utworu (projektu budowlanego)**.

Tworzone przez inwestorów umowy niejednokrotnie zmierzają do tego, aby w maksymalnym stopniu ograniczyć możliwość korzystania z osobistych praw autorskich przez projektantów. Z tego powodu należy szczególną uwagę zwrócić na treść postanowień prawnoautorskich w tego rodzaju umowach, aby nie doszło do sytuacji pokrzywdzenia jednej ze stron.