

INWESTYCJE BUDOWLANE W PRAKTYCE

redakcja Piotr Jarzyński

Izabela Basińska-Cedro, Justyna Czajkowska, Jan Jarzyński
Piotr Jarzyński, Kinga Kalińska, Bartosz Kleban
Monika Rasztorf-Gała, Katarzyna Szynalska

PRAWO W PRAKTYCE

PIKTOGRAMY

wskazują ważne elementy
książki i ułatwiają
ich odnalezienie



Ważne



Przykłady



Podstawa prawna
Kontekst prawny



Pytania
Zadania



Rozwiązania
Odpowiedzi



Stanowisko stron
Pogląd



Orzecznictwo



Literatura



Historia



Nowe przepisy

INWESTYCJE BUDOWLANE W PRAKTYCE

redakcja Piotr Jarzyński

Izabela Basińska-Cedro, Justyna Czajkowska, Jan Jarzyński
Piotr Jarzyński, Kinga Kalińska, Bartosz Kleban
Monika Rasztorf-Gała, Katarzyna Szynalska

PRAWO W PRAKTYCE

Stan prawny na 3 stycznia 2022 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zajęc

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części książki napisali:

Izabela Basińska-Cedro – rozdz. 5

Justyna Czajkowska, Piotr Jarzyński, Katarzyna Szyńska – rozdz. 1 pkt 1.3

Justyna Czajkowska, Piotr Jarzyński – rozdz. 4 pkt 4.5

Jan Jarzyński – rozdz. 8

Jan Jarzyński, Piotr Jarzyński, Bartosz Kleban – rozdz. 7 pkt 7.6

Piotr Jarzyński – przedmowa, rozdz. 2; rozdz. 4 pkt 4.3, 4.7; rozdz. 7 pkt 7.3, 7.5

Piotr Jarzyński, Kinga Kalińska – rozdz. 4 pkt 4.1, 4.2, 4.4

Piotr Jarzyński, Bartosz Kleban – rozdz. 4 pkt 4.6; rozdz. 7 pkt 7.1

Piotr Jarzyński, Katarzyna Szyńska – rozdz. 1 pkt 1.1, 1.2, 1.4, 1.5;

rozd. 6; rozdz. 7 pkt 7.4; rozdz. 9

Bartosz Kleban – rozdz. 7 pkt 7.2

Monika Rasztorf-Gała – rozdz. 3

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2022

ISBN 978-83-8246-907-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 728 313 462
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	15
Przedmowa	19
Rozdział 1	
Warunki zabudowy	21
1.1. Ustalenie warunków zabudowy	21
Procedura wydania decyzji o warunkach zabudowy	23
1.1.1. Kontynuacja funkcji – zasada dobrego sąsiedztwa	29
1.1.2. Dostęp do drogi publicznej	32
1.1.3. Uzbrojenie terenu	34
1.1.4. Ochrona gruntów rolnych i leśnych	35
1.1.5. Zgodność z przepisami odrębnymi	36
Przepisy odrębne a przepisy Prawa budowlanego	37
1.1.6. Nieznajdowanie się inwestycji na specjalnym obszarze	38
1.1.7. Sposób ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu	38
1.2. Decyzja o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	43
1.2.1. Uwagi ogólne	43
1.2.2. Procedura uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	44
1.2.3. Relacja pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	48
1.3. Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy	50
1.3.1. Uwagi ogólne	50
1.3.2. Procedura przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy	51
Elementy wniosku o przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy	52
1.3.3. Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy na spadkobierców	54
1.3.3.1. Sukcesja uniwersalna uprawnień z decyzji o warunkach zabudowy	54
1.3.3.2. Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy w drodze odrębnego postępowania administracyjnego	56
1.3.3.3. Podsumowanie poglądów w zakresie przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy na spadkobierców	58

1.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy	58
1.4.1. Uwagi ogólne	58
1.4.2. Procedura stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy	60
Etap stwierdzenia wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy	62
1.4.3. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w związku z wydaniem pozwolenia na budowę	63
1.4.4. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy w związku z uchwaleniem planu miejscowego	64
1.4.5. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o warunkach zabudowy a zawieszenie postępowania o wydanie warunków zabudowy	67
1.5. Stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy i jego skutki	67
1.5.1. Uwagi ogólne	67
1.5.2. Procedura stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy	70
Opis procedury postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji	73
1.5.3. Wpływ stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy na decyzję o pozwoleniu na budowę	75

Rozdział 2

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	79
2.1. Odszkodowanie w związku z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianą	79
2.1.1. Roszczenia właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości	80
2.1.2. Roszczenia właściciela albo użytkownika wieczystego w przypadku zbycia nieruchomości	84
2.1.3. Dodatkowe zasady określenia wartości nieruchomości	88
2.1.4. Realizacja roszczeń i ich dochodzenie przed sądem cywilnym	91
2.1.5. Uniemożliwienie lub ograniczenie korzystania z nieruchomości w związku z lokalizacją lotniczego urządzenia naziemnego i powierzchni ograniczających zabudowę	96
2.2. Stwierdzenie nieważności w całości lub w części miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego skutki	97
2.2.1. Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	97
2.2.2. Procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	99
2.2.3. Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trybie nadzorczym	107
2.2.4. Stwierdzenie nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie skargi do sądu administracyjnego	112
Elementy skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	116
2.2.5. Skutki stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	118
Skutki stwierdzenia nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla decyzji o pozwoleniu na budowę	121
2.2.6. Najczęstsze błędy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	125

2.2.6.1. Niezgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	125
2.2.6.2. niespójność części tekstowej i graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	126
2.2.6.3. Brak obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	127
2.2.6.4. Niewystarczające uzasadnienie ograniczeń w zagospodarowaniu terenu	129
2.2.6.5. Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych	132
2.2.6.6. Ustalanie stawki renty planistycznej	133
2.2.6.7. Niewłaściwe definiowanie pojęć lub modyfikowanie pojęć określonych w ustawach i rozporządzeniach	134

Rozdział 3

Podział nieruchomości na cele inwestycji budowlanych	135
3.1. Uwagi ogólne dotyczące podziału nieruchomości	135
3.1.1. Podział ewidencyjny (geodezyjny)	137
3.1.2. Podział prawny (cywilny)	138
3.1.3. Podział wieczystoksięgowy	138
3.1.4. Podział <i>quoad usum</i>	139
3.1.5. Przebieg postępowania dotyczącego podziału nieruchomości	139
3.2. Podział nieruchomości objętej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego	147
3.3. Podział nieruchomości na podstawie decyzji o warunkach zabudowy	153
3.4. Podział nieruchomości na podstawie art. 95 u.g.n.	158
3.4.1. Zniesienie współwłasności nieruchomości zabudowanej co najmniej dwoma budynkami	160
3.4.2. Wydzielenie działki budowlanej, jeżeli budynek został wzniesiony na tej działce przez samoistnego posiadacza w dobrej wierze	162
3.4.3. Wydzielenia działki budowlanej niezbędnej do korzystania z budynku mieszkalnego	163
3.5. Opłata adiacencka	165
3.6. Zapewnienie dostępu do drogi publicznej przy podziale nieruchomości	171

Rozdział 4

Pozwolenie na budowę	177
4.1. Prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	177
4.1.1. Tytuły, z których wynika prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	178
4.1.1.1. Prawo własności	178
4.1.1.2. Współwłasność w częściach ułamkowych	179
4.1.1.3. Współwłasność łączna	180
4.1.1.4. Użytkowanie wieczyste	181
4.1.1.5. Trwały zarząd nieruchomością	182

4.1.1.6. Ograniczone prawo rzeczowe	182
4.1.1.7. Stosunek zobowiązaniowy	184
Wybrane elementy umowy będącej podstawą prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	185
4.1.1.8. Otwarty katalog tytułów prawnych	186
4.1.1.9. Różne tytuły prawne do dysponowania nieruchomością	187
4.1.2. Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane	187
4.1.3. Utrata prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane a realizacja inwestycji	188
4.2. Obszar oddziaływania inwestycji a ustalenie stron postępowania o pozwolenie na budowę	191
4.2.1. Pojęcie strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę	191
Postępowania wymagające udziału społeczeństwa	193
Strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę	196
4.2.2. Pojęcie obszaru oddziaływania obiektu	197
4.2.3. Wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu	202
4.3. Uzgodnienie z zarządcą drogi zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę	204
4.3.1. Uwagi ogólne	204
4.3.2. Brak obowiązku dokonania uzgodnienia z zarządcą drogi na etapie wydawania pozwolenia na budowę	208
4.3.3. Obowiązek dokonania uzgodnienia z zarządcą drogi na etapie wydawania pozwolenia na budowę	211
4.3.4. Podsumowanie poglądów w zakresie dokonania uzgodnienia z zarządcą drogi na etapie wydawania pozwolenia na budowę	212
4.4. Budowa budynku na granicy działek ewidencyjnych	214
4.4.1. Działka ewidencyjna a działka budowlana	215
4.4.2. Różne tytuły prawne do działek	216
4.4.3. Przeniesienie własności poszczególnych działek	217
4.4.4. Wyodrębnienie lokali w budynkach wielorodzinnych	219
4.5. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę	221
4.5.1. Uwagi ogólne	221
4.5.2. Procedura przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę	223
Elementy wniosku o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę	226
4.5.3. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na spadkobierców	232
4.5.3.1. Sukcesja uniwersalna uprawnień z decyzji o pozwoleniu na budowę	233
4.5.3.2. Przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę w drodze odrębnego postępowania administracyjnego	235
4.5.3.3. Podsumowanie poglądów w zakresie przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na spadkobierców	236
4.6. Przeniesienie pozwolenia na budowę a przeniesienie praw autorskich do projektu budowlanego	237
4.6.1. Skutki przeniesienia pozwolenia na budowę	237
4.6.2. Prawa projektanta i przesłanki ich ochrony	239

4.6.3. Przeniesienie praw autorskich	242
4.6.3.1. Prawo zastosowania projektu do jednej budowy	242
4.6.3.2. Przeniesienie praw do projektu jako pożądaný standard branżowy	243
4.7. Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę i jego skutki	244
4.7.1. Uwagi ogólne	244
4.7.2. Procedura stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę	247
Opis procedury postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę	248
4.7.3. Skutki stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę	249
4.7.3.1. Stwierdzenie nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wobec stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy	252
4.7.3.2. Wpływ stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę na decyzję o pozwoleniu na użytkowanie	254

Rozdział 5

Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych

z naruszeniem ustawy	257
5.1. Postępowanie legalizacyjne – tryb zwykły	257
Przykłady wyliczenia opłat legalizacyjnych	268
Schemat procedury legalizacyjnej – tryb zwykły (art. 48–49e pr. bud.)	276
5.2. Uprozczone postępowanie legalizacyjne	278
Schemat uproszczonej procedury legalizacyjnej (art. 49f–49i pr. bud.)	285
5.3. Postępowanie naprawcze	286
5.3.1. Wstrzymanie robót budowlanych	287
5.3.2. Wykonywanie robót budowlanych pomimo ich wstrzymania	290
5.3.3. Doprowadzenie do zgodności z prawem	291
5.3.4. Brak możliwości doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem	291
5.3.5. Możliwość doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem	292
5.3.6. Decyzja nakazująca rozbiórkę części obiektu budowlanego wykonanego po doręczeniu postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych albo doprowadzenie obiektu budowlanego do stanu poprzedniego	294
5.3.7. Decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obektu do stanu poprzedniego	294
5.3.8. Decyzja nakładająca obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonanych robót do stanu zgodnego z prawem	294
5.3.9. Decyzja nakładająca obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zamiennego	295
Schemat procedury naprawczej (art. 50–51 pr. bud.)	298

Rozdział 6

Zakończenie budowy	301
6.1. Zawiadomienie o zakończeniu budowy	301
6.1.1. Uwagi ogólne	301
6.1.2. Procedura zawiadomienia o zakończeniu budowy	302
Załączniki do zawiadomienia o zakończeniu budowy	304
6.1.3. Skutki użytkowania obiektu budowlanego mimo braku zawiadomienia o zakończeniu budowy	310
6.2. Pozwolenie na użytkowanie	313
6.2.1. Uwagi ogólne	313
6.2.2. Procedura uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	317
6.2.3. Kontrola budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym	321
Zakres kontroli	321
6.2.4. Skutki użytkowania obiektu budowlanego w braku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	325
6.3. Stwierdzenie nieważności pozwolenia na użytkowanie i jego skutki	326
6.3.1. Uwagi ogólne	326
6.3.2. Procedura stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	328
Opis procedury postępowania administracyjnego w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	329
6.3.3. Skutki stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na użytkowanie	330

Rozdział 7

Umowa o roboty budowlane	333
7.1. Prawa autorskie w umowie o roboty budowlane	333
7.1.1. Uwagi ogólne	333
7.1.2. Projekt koncepcyjny jako przedmiot ochrony prawa autorskiego	335
7.1.2.1. Projekt koncepcyjny a definicja legalna utworu	336
7.1.2.2. Konsekwencje ochrony prawnoautorskiej projektu koncepcyjnego	336
7.1.2.3. Ochrona projektu a wizualizacja koncepcji	338
7.1.3. Projekt budowlany jako przedmiot ochrony prawa autorskiego	338
7.1.4. Projekt wykonawczy i dokumentacja warsztatowa jako przedmiot ochrony prawa autorskiego	339
7.1.4.1. Projekt wykonawczy	339
7.1.4.2. Projekt wykonawczy jako utwór zależny	341
7.1.4.3. Dokumentacja warsztatowa	341
7.1.5. Przeniesienie praw do dokumentacji projektowej lub wyłączne upoważnienie do korzystania z tej dokumentacji jako pożądaný standard branżowy	342
7.1.5.1. Środki przeniesienia praw lub wyłącznego upoważnienia	343
7.1.5.2. Uniwersalne zasady przy sporządzaniu umów dotyczących praw autorskich	344
7.1.6. Wykorzystanie dokumentacji projektowej bez zgody twórcy	346

7.2. Prawo zastosowania projektu architektonicznego lub architektoniczno-urbanistycznego tylko do jednej budowy	348
7.2.1. Status prawny dokumentacji projektowej	348
7.2.2. Prawo zastosowania projektu do jednej budowy a przeniesienie autorskich praw majątkowych	348
7.2.3. Niemożliwość przeniesienia na drugą osobę więcej praw, aniżeli samemu się posiada	350
7.2.4. Zapłata za egzemplarz projektu jako warunek jego wykorzystania do jednej budowy	351
7.2.5. Nabycie egzemplarza projektu od twórcy, a nie od następców prawnych	352
7.2.6. Niemożliwość powołania się na art. 61 u.p.a.p.p. w odniesieniu do utworów, które nie są projektami architektonicznymi lub architektoniczno-urbanistycznymi	353
7.2.7. Zakres pojęcia „jedna budowa”	353
7.2.8. Środki zaradcze	353
7.3. Odbiór robót z umowy o roboty budowlane	354
7.3.1. Uwagi ogólne	354
7.3.2. Odbiór częściowy	359
7.3.3. Odbiór końcowy	361
7.3.4. Odbiór ostateczny	364
7.4. Rękojmia za wady i gwarancja w umowie o roboty budowlane	365
7.4.1. Rękojmia za wady w umowie o roboty budowlane	366
7.4.1.1. Odpowiedzialność wykonawcy z tytułu rękojmi za wady	368
7.4.1.2. Uprawnienia inwestora z tytułu rękojmi za wady	369
7.4.1.2.1. Oświadczenie o obniżeniu ceny albo o odstąpieniu od umowy	370
7.4.1.2.2. Żądanie wymiany rzeczy na wolną od wad lub usunięcia wady	371
7.4.1.3. Wygaśnięcie uprawnień i przedawnienie roszczeń z tytułu rękojmi za wady	373
7.4.2. Gwarancja w umowie o roboty budowlane	376
Oświadczenie gwarancyjne	376
7.5. Kara umowna w umowie o roboty budowlane	379
7.5.1. Uwagi ogólne	379
7.5.2. Kara umowna za odstąpienie od umowy	388
7.5.3. Odstąpienie od umowy a zapłata kary umownej	390
7.5.4. Określenie maksymalnej kwoty kary umownej jako przesłanka ważności jej zastrzeżenia	393
7.5.5. Miarkowanie kary umownej	395
7.5.5.1. Miarkowanie kary umownej z uwagi na wykonanie zobowiązania w znacznej części	397
7.5.5.2. Miarkowanie kary umownej z uwagi na jej rażące wygórowanie	400
7.5.5.3. Miarkowanie kary umownej jednocześnie z uwagi na wykonanie zobowiązania w znacznej części oraz z uwagi na jej rażące wygórowanie	403
7.6. Odstąpienie od umowy o roboty budowlane	404

7.6.1. Uwagi ogólne	404
7.6.2. Podzielność przedmiotu umowy o roboty budowlane a odstąpienie od umowy o roboty budowlane	404
7.6.2.1. Świadczenie wykonawcy w umowie o roboty budowlane jest niepodzielne	406
7.6.2.2. Świadczenie wykonawcy w umowie o roboty budowlane jest podzielne	407
7.6.2.3. Niemożliwość przesądzenia podzielnego lub niepodzielnego charakteru świadczenia wykonawcy z umowy o roboty budowlane	408
7.6.3. Skutki odstąpienia w razie zwłoki – art. 491 k.c.	408
7.6.3.1. Rozliczenie stron po odstąpieniu od umowy o roboty budowlane	411
7.6.3.2. Rozliczenie stron zgodnie ze stawką określoną w umowie	414
7.6.3.3. Rozliczenie według cen rynkowych	415
7.6.3.4. Rozliczenie na podstawie wynagrodzenia umownego oraz cen rynkowych	415
7.6.4. Skutki odstąpienia na podstawie umowy – art. 395 k.c.	416
7.6.5. Skutki odstąpienia z uwagi na wzrost wynagrodzenia – art. 631 k.c.	418
7.6.6. Skutki odstąpienia w przypadku opóźnienia wykonawcy – art. 635 k.c.	421
7.6.7. Skutki odstąpienia z uwagi na sposób realizacji robót – art. 636 k.c.	423
7.6.8. Skutki odstąpienia przez inwestora przed ukończeniem robót – art. 644 k.c.	427
7.6.9. Skutki odstąpienia w braku gwarancji zapłaty – art. 649 ⁴ k.c.	429
7.6.10. Skutki odstąpienia od umowy o roboty budowlane dla autorskich praw majątkowych do dokumentacji projektowej	434

Rozdział 8

Nabywanie i zbywanie nieruchomości przez spółki handlowe	437
8.1. Zasady nabywania i zbywania nieruchomości przez spółki handlowe	438
8.1.1. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę jawną	438
8.1.1.1. Nieruchomość jako wkład do spółki jawnej	438
8.1.1.2. Zawarcie przez spółkę jawną umowy nabycia lub zbycia nieruchomości	441
8.1.2. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę partnerską	443
8.1.3. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę komandytową	445
8.1.4. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę komandytowo-akcyjną	447
8.1.5. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością	451
8.1.5.1. Nieruchomość jako wkład do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością	451
8.1.5.2. Zasady nabycia lub zbycia nieruchomości przez spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością	452
8.1.6. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez prostą spółkę akcyjną	455
8.1.7. Nabycie lub zbycie nieruchomości przez spółkę akcyjną	457
8.1.7.1. Nieruchomość jako wkład do spółki akcyjnej	457
8.1.7.2. Zasady nabycia lub zbycia nieruchomości przez spółkę akcyjną	458

8.2. Ograniczenia w nabywaniu i zbywaniu nieruchomości przez spółki handlowe	460
8.2.1. Nieruchomości rolne	461
8.2.2. Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców	463
8.2.3. Pierwokup nieruchomości zastrzeżony w innych ustawach	464
Rozdział 9	
Polski Ład w budownictwie	467
9.1. Zmiany w Prawie budowlanym	467
9.1.1. Budowa domu o powierzchni zabudowy do 70 m ²	467
9.1.2. Zgłoszenie budowy domu do 70 m ²	469
Załączniki do zgłoszenia budowy domu do 70 m ²	470
9.1.3. Brak obowiązku ustanowienia kierownika budowy	473
9.1.4. Zawiadomienie o zakończeniu budowy domu do 70 m ²	475
9.1.5. Uwagi do zmian wprowadzonych nowelą z 17.09.2021 r.	477
9.2. Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	478
9.3. Przepisy przejściowe	483
Bibliografia	485
Autorzy	493

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.)
k.k.	– ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345 ze zm.)
k.p.a.	– ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.)
k.p.c.	– ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.)
k.r.o.	– ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	– ustawa z 15.09.2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526 ze zm.)
nowela z 27.03.2003 r.	– ustawa z 27.03.2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718 ze zm.)
nowela z 13.02.2020 r.	– ustawa z 13.02.2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 471 ze zm.)
nowela z 17.09.2021 r.	– ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.)
pr. bud.	– ustawa z 7.07.1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.)
pr. lot.	– ustawa z 3.07.2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2020 r. poz. 1970 ze zm.)
p.g.k.	– ustawa z 17.05.1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2021 r. poz. 1990 ze zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm.)
r.e.g.b.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27.07.2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1390 ze zm.)
r.f.w.p.d.	– rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 16.02.2021 r. w sprawie określenia wzorów formularzy wniosków o przeniesienie

- decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu (Dz.U. poz. 322)
- r.f.z.b.w.u.** – rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 2.04.2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza zawiadomienia o zakończeniu budowy oraz wniosku o pozwolenie na użytkowanie (Dz.U. poz. 913)
- r.s.t.p.n.** – rozporządzenie Rady Ministrów z 7.12.2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. Nr 268, poz. 2663)
- r.s.t.w.g.p.** – rozporządzenie Ministra Rozwoju z 18.08.2020 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz.U. poz. 1429 ze zm.)
- r.s.u.w.z.** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1588 ze zm.)
- r.s.z.f.d.p.** – rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20.12.2021 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz.U. poz. 2454)
- r.w.o.p.d.** – rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 25.06.2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz.U. poz. 1170)
- r.w.t.** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065 ze zm.)
- r.w.z.p.** – Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. poz. 2404)
- r.z.f.p.b.** – rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11.09.2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 1609 ze zm.)
- u.d.p.** – ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1376 ze zm.)
- u.d.t.** – ustawa z 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym (Dz.U. z 2021 r. poz. 272 ze zm.)
- u.g.n.** – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.)
- u.i.e.w.** – ustawa z 20.05.2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 724)
- u.k.s.c.** – ustawa z 28.07.2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2257)
- u.k.u.r.** – ustawa z 11.04.2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1655 ze zm.)
- u.k.w.h.** – ustawa z 6.07.1982 r. o księgach wieczystych i hipotecie (Dz.U. z 2019 r. poz. 2204)
- u.l.** – ustawa z 28.09.1991 r. o lasach (Dz.U. z 2021 r. poz. 1275 ze zm.)

u.n.n.c.	– ustawa z 24.03.1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 2017 r. poz. 2278)
u.o.g.r.l.	– ustawa z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1326)
u.o.m.RP	– ustawa z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2135 ze zm.)
u.o.o.z.	– ustawa z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 2015 r. poz. 2120)
u.o.p.	– ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2021 r. poz. 1098 ze zm.)
u.o.s.	– ustawa z 16.11.2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1923 ze zm.)
u.o.z.o.z.	– ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2021 r. poz. 710 ze zm.)
u.o.ż.e.	– ustawa z 20.02.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2021 r. poz. 610 ze zm.)
u.p.a.p.p.	– ustawa z 4.02.1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1062)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1128 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1800 ze zm.)
u.p.e.a.	– ustawa z 17.06.1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2020 r. poz. 1427 ze zm.)
u.p.i.s.	– ustawa z 14.03.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 195)
u.p.r.s.i.	– ustawa z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 428 ze zm.)
u.p.s.p.	– ustawa z 24.08.1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1940 ze zm.)
u.p.t.u.	– ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.)
u.p.z.p.	– ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm.)
u.r.	– ustawa z 29.09.1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.)
u.rew.	– ustawa z 9.10.2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485)
u.r.o.d.	– ustawa z 13.12.2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1073)
u.s.g.	– ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1372 ze zm.)
u.s.m.	– ustawa z 15.12.2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1208)
u.s.s.e.	– ustawa z 20.10.1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1670 ze zm.)
u.ś.u.d.e.	– ustawa z 18.07.2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2020 r. poz. 344)

u.u.i.ś.	– ustawa z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2021 r. poz. 2373 ze zm.)
u.w.l.	– ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048)
z.k.p.a.	– ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. poz. 1491)

Czasopisma i publikatory

CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz.U.	– Dziennik Ustaw
KPPubl.	– Kwartalnik Prawa Publicznego
LEX	– System Informacji Prawnej „LEX”
MoP	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSASz	– Orzecznictwo Sądu Apelacyjnego w Szczecinie
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNC-ZD	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna – Zbiór Dodatkowy
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Seria A
OwSS	– Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
PiP	– Państwo i Prawo
POSAG	– Przegląd Orzecznictwa Sądu Apelacyjnego w Gdańsku
PPH	– Przegląd Prawa Handlowego
PPP	– Przegląd Prawa Publicznego
Pr. Gosp.	– Prawo Gospodarcze
Prok. i Pr. – wkł.	– Prokuratura i Prawo – wkładka
PS	– Przegląd Sądowy
ST	– Samorząd Terytorialny

Inne

GUNB	– Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PINB	– powiatowy inspektor nadzoru budowlanego
SA	– sąd apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny

PRZEDMOWA

Problematyka procesu inwestycyjno-budowlanego ma istotne znaczenie wobec rozwoju rynku nieruchomości i liczby realizowanych robót budowlanych. Dotyczy nie tylko inwestorów instytucjonalnych, ale także indywidualnych. Zakres regulacji prawnych obejmujących inwestycje budowlane jest znaczny i podlegają one nieustającym zmianom. Z tego względu poruszanie się w tej tematyce nie jest łatwe, szczególnie dla osób, które stykają się z nią po raz pierwszy.

Na rynku wydawniczym dostępne są publikacje dotyczące prawa nieruchomości i prawa budowlanego przeznaczone w znacznej mierze dla profesjonalistów. Celem autorów było stworzenie praktycznego przewodnika po wybranych zagadnieniach procesu inwestycyjno-budowlanego dla szerokiej grupy odbiorców. Z tego względu treść książki została przygotowana w taki sposób, aby wyjaśnić najważniejsze regulacje prawne i obowiązujące procedury. Zawarto schematy i tabele ułatwiające zrozumienie omawianych zagadnień. Osobom stykającym się po raz pierwszy z omawianą tematyką ma to ułatwić zapoznanie się z przebiegiem procesu inwestycyjno-budowlanego. Dla profesjonalistów i osób chcących poszerzyć swoją wiedzę w przypisach podano przepisy prawa, orzecznictwo i piśmiennictwo.

W książce omówiono zagadnienia dotyczące warunków zabudowy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, podziału nieruchomości na cele inwestycji budowlanych, pozwolenia na budowę, postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy, zakończenia budowy, umowy o roboty budowlane oraz nabywania i zbywania nieruchomości przez spółki handlowe. Zaprezentowano także obowiązujące od 3.01.2022 r. zmiany w Prawie budowlanym oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzone w ramach Polskiego Ładu, których głównym założeniem jest możliwość budowy na szczególnych zasadach wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m². Uwzględniono także kwestie dotyczące praw autorskich w inwestycjach budowlanych, które są często niedoceniane, a mają istotne znaczenie dla ich realizacji. Ich wyboru i omówienia dokonano, kierując się najczęściej pojawiającymi się pytaniami i trudnościami na poszczególnych etapach procesu

inwestycyjnego. Wynikają one z praktyki autorów, z których część posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe w zakresie omawianej tematyki.

Publikacja nie powstałaby bez zaangażowania wspólników i współpracowników Kancelarii Prawnej Jarzyński & Wspólnicy, która od ponad 30 lat świadczy usługi na rzecz klientów polskich i zagranicznych oraz m.in. specjalizuje się w prawie budowlanym i prawie nieruchomości. Wiele tematów poruszonych w książce podsunęli nam klienci lub wynikają one z prowadzonych spraw.

Chciałbym podziękować zespołowi autorów za pomysły, zaangażowanie i wspólną pracę nad książką, a osobom najbliższym za wsparcie, jakie otrzymaliśmy.

Poznań, styczeń 2022 r.

Piotr Jarzyński

Rozdział 1

WARUNKI ZABUDOWY

1.1. Ustalenie warunków zabudowy

Prawo własności nie ma charakteru absolutnego. Fakt posiadania przez inwestora prawa do nieruchomości nie oznacza, że może on ją dowolnie zabudować, wedle własnego uznania. Nowe inwestycje muszą zostać dopasowane do istniejącego na danym obszarze ładu przestrzennego – przestrzeni tworzącej harmonijną całość¹. Podstawowym narzędziem kształtowania przez gminę ładu przestrzennego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (zwany również planem miejscowym). W planie miejscowym ustala się przeznaczenie terenu, rozmieszcza inwestycje celu publicznego i określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu².

§ Obok planu miejscowego drugim narzędziem kształtowania przez gminę ładu przestrzennego jest decyzja o warunkach zabudowy. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje się, o ile na terenie nie obowiązuje plan miejscowy. Jest ona wymagana w przypadku:

- zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych;
- zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części³.

Jeżeli dla terenu nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzję o warunkach zabudowy należy uzyskać również dla budowy:

- wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane;

¹ Por. art. 2 pkt 1 u.p.z.p. – pod pojęciem ładu przestrzennego należy rozumieć „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

² Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

³ Zob. art. 59 ust. 1 u.p.z.p.

- wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora;
- wolno stojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m²;
- wolno stojących parterowych budynków rekreacji indywidualnej rozumianych jako budynki przeznaczone do okresowego wypoczynku, o powierzchni zabudowy powyżej 35 m², ale nie więcej niż 70 m², przy rozpiętości elementów konstrukcyjnych do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m⁴.

W decyzji o warunkach zabudowy określa się sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy, z wyłączeniem lokalizacji inwestycji celu publicznego – ustalonej w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego⁵. Jeśli dla terenu nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy stanowi wymóg formalny konieczny dla późniejszego uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę⁶.



Nie każda inwestycja wymaga wydania decyzji o warunkach zabudowy. Nie ma obowiązku jej uzyskania dla robót budowlanych:

- polegających na remoncie, montażu lub przebudowie, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu i użytkowania obiektu budowlanego oraz nie zmieniają jego formy architektonicznej, nie są zaliczone do przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska;
- niewymagających pozwolenia na budowę⁷.

Dodatkowo nie ma wymogu uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku jednorazowej tymczasowej zmiany zagospodarowania terenu trwającej do roku⁸.

W odniesieniu do tego samego terenu organ administracji może wydać decyzję o warunkach zabudowy więcej niż jednemu wnioskodawcy⁹. Tym samym w obrocie prawnym w stosunku do jednego terenu może istnieć kilka decyzji o warunkach zabudowy. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie jest uzależnione od posiadania jakiegokolwiek prawa do nieruchomości nią objętej, nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza

⁴ Zob. art. 59 ust. 2a u.p.z.p. w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a, 3 i 16 lit. b pr. bud.

⁵ Zob. art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

⁶ Zob. art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

⁷ Por. art. 50 ust. 2 w zw. z art. 59 ust. 1 u.p.z.p.

⁸ Zob. art. 59 ust. 2 u.p.z.p.

⁹ Zob. art. 63 ust. 1 u.p.z.p.

prawa własności i uprawnień osób trzecich¹⁰. Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny, a więc stwierdza, czy parametry danej zabudowy nie naruszają ładu przestrzennego – określa warunki obiektu, jaki może zostać wybudowany bez obrazu przepisów prawa¹¹. Jest nieograniczona w czasie – brak przepisów prawnych, które regulowałyby termin jej ważności. Dopóki więc istnieje w obrocie prawnym, dopóty może ona stanowić podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Procedura wydania decyzji o warunkach zabudowy

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy następuje na wniosek, który może złożyć każda osoba – nie musi być to właściciel, użytkownik wieczysty czy osoba posiadająca prawo do terenu.

Wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać:

Lp.	Element wniosku	Podstawa prawna
1	Mapa zasadnicza lub, w przypadku jej braku, mapa ewidencyjna, pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujące teren, którego wniosek dotyczy, wraz z obszarem, na który inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1 : 500 lub 1 : 1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1 : 2000, w postaci: • elektronicznej – w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych albo • papierowej	art. 52 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.
2	Określenie granic terenu objętego wnioskiem	art. 52 ust. 2 pkt 1a w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.
3	Charakterystyka inwestycji, obejmująca: • określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów; • określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej; • określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko	art. 52 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁰ Zob. art. 63 ust. 2 u.p.z.p.

¹¹ Por. m.in.: wyrok NSA z 19.01.2012 r., II OSK 2078/10, LEX nr 1125505; wyroki WSA w Poznaniu: z 27.11.2013 r., II SA/Po 677/13, LEX nr 1401711; z 21.03.2018 r., IV SA/Po 34/18, LEX nr 2472108; z 13.11.2019 r., IV SA/Po 685/19, LEX nr 2745765.

Lp.	Element wniosku	Podstawa prawna
4	W przypadku lokalizacji składowiska odpadów: • docelowa rzędna składowiska odpadów; • roczna i całkowita ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów; • sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków; • sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego	art. 52 ust. 2 pkt 3 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.
5	Potwierdzenie uiszczenia opłaty skarbowej od wniosku w wysokości 598 zł (obowiązek jej uiszczenia nie dotyczy wniosku właściciela lub użytkownika wieczystego terenu, którego wniosek dotyczy, lub ustalenia warunków zabudowy w sprawach budownictwa mieszkaniowego)	część I pkt 8 załącznika do u.o.s. i art. 2 ust. 1 pkt 2 u.o.s.
6	Pełnomocnictwo do reprezentowania wnioskodawcy (jeżeli działa przez pełnomocnika) wraz z potwierdzeniem uiszczenia opłaty skarbowej od pełnomocnictwa w wysokości 17 zł – jeżeli obowiązek jej uiszczenia wynika z ustawy o opłacie skarbowej	art. 32–33 k.p.a. część IV załącznika do u.o.s.

Do wniosku można przedłożyć kopię dokumentu zamiast oryginału. Jeżeli będzie to uzasadnione okolicznościami sprawy, organ zażąda przedłożenia oryginału dokumentu¹².



Wniosek o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz wniosek o ustalenie warunków zabudowy składa się na formularzu w postaci papierowej albo w formie dokumentu elektronicznego¹³. Dotychczas urzędy miasta lub gminy udostępniały w Biuletynie Informacji Publicznej swoje własne wzory wniosku o wydanie warunków zabudowy. Od 3.01.2022 r. obowiązuje jednolity wzór formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy¹⁴. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa udostępnia formularz wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu¹⁵.

W trakcie postępowania organ administracji bada merytorycznie wniosek o wydanie warunków zabudowy oraz sporządza analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, które zostaną omówione poniżej¹⁶.

¹² Zob. art. 52 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 76a § 4 k.p.a.

¹³ Zob. art. 64b ust. 1 u.p.z.p.

¹⁴ Por. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z 20.12.2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy (Dz.U. poz. 2462); <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/wniosek-o-ustalenie-lokalizacji-inwestycji-celu-publicznego-albo-warunkow-zabudowy> (dostęp: 4.01.2022 r.).

¹⁵ Zob. art. 64b ust. 3 u.p.z.p.

¹⁶ Zob. art. 61 ust. 1–5a u.p.z.p.

 Dla wydania decyzji o warunkach zabudowy konieczne jest dokonanie uzgodnień z odpowiednimi podmiotami, zależnie od rodzaju i miejsca położenia inwestycji. Przykładowo, uzgodnień należy dokonać z:

- wojewódzkim konserwatorem zabytków – w odniesieniu do obszarów i obiektów objętych formami ochrony zabytków (o których mowa w art. 7 u.o.z.o.z.) oraz ujętych w gminnej ewidencji zabytków¹⁷;
- dyrektorem parku narodowego – w odniesieniu do obszarów położonych w granicach parku i jego otuliny¹⁸;
- regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (choć nie zawsze uzgodnienie jest wymagane¹⁹) – w odniesieniu do obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody (z wyjątkiem obszarów położonych w granicach parku narodowego i jego otuliny)²⁰;
- właściwym zarządcą drogi – w odniesieniu do obszarów przyległych do pasa drogowego²¹.

 Uzgodnienie następuje w ten sposób, że organ rozpatrujący sprawę zwraca się do innego podmiotu o zajęcie stanowiska, zawiadamiając o tym równocześnie stronę postępowania. Organ uzgadniający powinien niezwłocznie przedstawić stanowisko, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia mu żądania²². Wyjątkiem jest regionalny dyrektor ochrony środowiska, który ma maksymalnie 21 dni na uzgodnienie decyzji²³. W przypadku niezajęcia stanowiska w tych terminach uzgodnienie uważa się za dokonane²⁴. W przypadku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla domu o powierzchni zabudowy do 70 m² uzgodnienia uznaje się za dokonane wobec niezajęcia stanowiska przez organ uzgadniający po upływie 7 dni²⁵. Jeżeli regionalny dyrektor ochrony środowiska w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej budowy domu o powierzchni zabudowy do 70 m² nie zawiadomi organu o konieczności przeprowadzenia oględzin terenu, uznaje się ją za uzgodnioną w terminie 7 dni²⁶. Uzgodnienie – zajęcie stanowiska przez organ – następuje w drodze postanowienia, na które zażalenie przysługuje wyłącznie inwestorowi²⁷. Poza uzgodnieniami przewidzianymi przez ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy może być uzależnione również od uzyskania uzgodnień lub decyzji wymaganych przez przepisy odrębne²⁸.

¹⁷ Zob. art. 53 ust. 4 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁸ Zob. art. 53 ust. 4 pkt 7 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁹ Zob. art. 53 ust. 5b w zw. z art. 60 ust. 1a u.p.z.p.

²⁰ Zob. art. 53 ust. 4 pkt 8 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

²¹ Zob. art. 53 ust. 4 pkt 9 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

²² Zob. art. 106 § 1–3 k.p.a. w zw. z art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

²³ Zob. art. 53 ust. 5c w zw. z art. 60 ust. 1a u.p.z.p.

²⁴ Zob. art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

²⁵ Zob. art. 64 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 53 ust. 5 u.p.z.p.

²⁶ Zob. art. 64 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 53 ust. 5c u.p.z.p.

²⁷ Zob. art. 106 § 5 k.p.a. w zw. z art. 53 ust. 5 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

²⁸ Zob. np. art. 60 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 86 ust. 7 pr. lot.; art. 60 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 87⁷ pkt 1 pr. lot.; art. 60 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 66 ust. 2 u.o.p.; art. 60 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 5 ust. 2 u.o.o.z.

 Od 27.05.2021 r. przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy organ administracji występuje również o opinię:

- 1) operatora systemu przesyłowego elektroenergetycznego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż:
 - a) 40 m od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 220 kV lub większe niż 220 kV;
 - b) 70 m od osi istniejącej linii elektroenergetycznej najwyższych napięć, w przypadku gdy górne napięcie tej linii elektroenergetycznej jest równe 750 kV lub większe niż 750 kV;
- 2) operatora systemu przesyłowego gazowego w zakresie sposobu zagospodarowania gruntów leżących w odległości nie większej niż:
 - a) 65 m od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy mniejszej niż 500 mm lub równej 500 mm;
 - b) 100 m od osi gazociągu wysokiego ciśnienia o średnicy większej niż 500 mm²⁹.

Opinie te powinny zostać przedstawione w terminie nie dłuższym niż 2 tygodnie od dnia otrzymania wniosku. Brak przedstawienia opinii w tym terminie uważa się za wydanie opinii pozytywnej³⁰.

 Projekt decyzji o warunkach zabudowy opracowuje osoba uprawniona do sporządzania projektów aktów planistycznych³¹ albo osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadająca uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej³².

Postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla domu o powierzchni zabudowy do 70 m² zawiera szereg odrębności, które zostały szczegółowo omówione w rozdziale 9.2.

Decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta lub wojewoda (dla terenów zamkniętych). Jeżeli inwestycja wykracza poza obszar jednej gminy, wtedy decyzję wydaje ten wójt, burmistrz albo prezydent miasta, na którego obszarze właściwości znajduje się największa część terenu, na którym ma być realizowana ta inwestycja, w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami albo prezydentami miast³³.

²⁹ Zob. art. 53 ust. 5e w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

³⁰ Zob. art. 53 ust. 5f w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

³¹ Tj. osoba spełniająca wymogi określone w art. 5 u.p.z.p.

³² Zob. art. 60 ust. 4 u.p.z.p.

³³ Zob. art. 51 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.



Decyzja o warunkach zabudowy określa:

- 1) rodzaj inwestycji (np. budowa domu jednorodzinnego czy obiektu handlowego);
- 2) warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie:
 - a) warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
 - b) ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
 - c) obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji;
 - d) wymagań dotyczących ochrony interesów osób trzecich;
 - e) ochrony obiektów budowlanych na terenach górniczych;
- 3) linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali³⁴.



Organ administracji nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi³⁵. Oznacza to, że organ administracji nie działa na podstawie uznania, ale jest związany – jeżeli nie ma niezgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami prawa powszechnie obowiązującego, to jest zobowiązany wydać decyzję zgodną z żądaniem inwestora. Odmowa wydania decyzji o warunkach zabudowy może nastąpić, gdy inwestycja nie spełnia choćby jednej z przesłanek ustawowych³⁶.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe po łącznym spełnieniu niżej określonych warunków:

Lp.	Warunek	Podstawa prawna	Uwagi
1	Co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu	art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.	Wymagania dotyczące nowej zabudowy określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
2	Teren ma dostęp do drogi publicznej	art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.	Dostęp do drogi publicznej może być bezpośredni lub pośredni

³⁴ Zob. art. 54 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

³⁵ Zob. art. 56 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

³⁶ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, LEX 2021, art. 56, nt 2.

Lp.	Warunek	Podstawa prawna	Uwagi
3	Istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego	art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.	Zgodnie z art. 61 ust. 5 u.p.z.p. warunek uznaje się za spełniony, jeżeli wykonanie uzbrojenia terenu zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem
4	Teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie nieobowiązującej już ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ³⁷	art. 61 ust. 1 pkt 4 u.p.z.p.	
5	Decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi	art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.	Przepisami odrębnymi nie są przepisy Prawa budowlanego
6	Zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze: • w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej³⁸ ustanowiony został zakaz wznoszenia i utrzymywania obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi³⁹; • strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu; • strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu	art. 61 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p.	

Powyższe warunki zostały szczegółowo opisane poniżej.

 Decyzja o warunkach zabudowy powinna zostać wydana w terminie 90 dni, a w przypadku domu o powierzchni zabudowy do 70 m² – w terminie 21 dni⁴⁰. Do terminu tego nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu⁴¹.

³⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.

³⁸ Zob. art. 5 ust. 1 u.p.r.s.i.

³⁹ Zob. art. 22 ust. 2 pkt 1 u.p.r.s.i.

⁴⁰ Zob. art. 64 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 51 ust. 2 u.p.z.p.

⁴¹ Zob. art. 51 ust. 2 i 2c u.p.z.p.

Przekroczenie terminu jest podstawą do wszczęcia postępowania w sprawie wymierzenia organowi kary pieniężnej. Kara jest nakładana przez organ wyższego stopnia w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wynosi 500 zł za każdy dzień zwłoki. Uiszcza się ją w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia o jej nałożeniu⁴². Postępowanie w sprawie wymierzenia kary pieniężnej zostało omówione w rozdziale 9.2.

! Od decyzji w przedmiocie warunków zabudowy przysługuje stronom postępowania prawo do wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia (w przypadku wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do samorządowego kolegium odwoławczego, a gdy decyzję wydał wojewoda – do właściwego ministra) w terminie 14 dni od jej doręczenia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem organu, który wydał decyzję⁴³. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym można złożyć skargę albo sprzeciw do sądu administracyjnego⁴⁴.

1.1.1. Kontynuacja funkcji – zasada dobrego sąsiedztwa

§ Decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana, o ile co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu⁴⁵.

! Warunek ten zwany jest „zasadą dobrego sąsiedztwa”, gdyż uzależnia możliwość realizacji inwestycji od jej dopasowania do terenu sąsiedniego. Konieczność spełnienia tego warunku ma zapobiegać powstawaniu zabudowy nienawiązującej do znajdującej się na działkach sąsiednich, a więc „burzącej” ład przestrzenny.

↻ Przedmiotem analizy w toku rozpatrywania wniosku o wydanie warunków zabudowy są działki sąsiednie dostępne z tej samej drogi publicznej. Pojęcia działki sąsiedniej nie można zawężać tylko do działki przyległej do terenu przyszłej inwestycji, a należy je odnosić do obszaru tworzącego urbanistyczną całość. Za szerokim rozumieniem pojęcia działki sąsiedniej przemawia ochrona prawa własności i zasada wolności zagospodarowania terenu⁴⁶. Działka sąsiednia to nie tylko granicząca z terenem, na

⁴² Zob. art. 64 ust. 1 w zw. z art. 51 ust. 2–2i u.p.z.p.

⁴³ Zob. art. 127 § 1 i 2 w zw. z art. 129 § 1 i 2 k.p.a.

⁴⁴ Zob. art. 50 i n. p.p.s.a.

⁴⁵ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

⁴⁶ Por. wyroki NSA: z 2.12.2008 r., II OSK 1516/07, LEX nr 530407; z 14.01.2011 r., II OSK 62/10, LEX nr 953082; z 20.03.2012 r., II OSK 10/11, LEX nr 1145557.

którym ma powstać planowana inwestycja, ale też położona w nieznacznej odległości. Gdy działka, na której ma powstać inwestycja, nie ma wspólnej granicy z żadną działką zabudowaną, wystarczające dla wydania decyzji o warunkach zabudowy jest, aby znajdowała się w dość bliskiej odległości od zabudowy⁴⁷. Choć pogląd ten jest dominujący, można spotkać się również z twierdzeniami, że działka sąsiednia to wyłącznie działka, której przynajmniej jedna z granic przylega do działki wchodzącej w skład terenu, jaki objęty jest wnioskiem o wydanie warunków zabudowy⁴⁸.



Działki sąsiednie muszą być dostępne z tej samej drogi publicznej, a więc posiadać uprawnienia do zjazdu na taką drogę. Skoro dopuszcza się szerokie rozumienie pojęcia działki sąsiedniej, to tym samym nie zawsze działki te będą dostępne dokładnie z tej samej drogi publicznej. W orzecznictwie NSA dominuje pogląd, że dla spełnienia przesłanki dostępu do drogi publicznej wystarczające jest, aby działki sąsiednie miały dostęp do drogi publicznej (niekoniecznie tej samej)⁴⁹.



Aby możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy, sąsiednia działka dostępna z tej samej drogi publicznej musi być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

W praktyce wiele problemów wiąże się z wymogiem zapewnienia kontynuacji funkcji przez nową zabudowę. Kwestia ta jest ocenna, ustalana przez organ administracji w odniesieniu do każdego przypadku. Warunek ten wiąże się z potrzebą zachowania ładu przestrzennego poprzez tworzenie nowej zabudowy o funkcji podobnej do istniejącej lub uzupełniającej, a nie wyłącznie kontynuującej dominującą funkcję zabudowy występującą na obszarze analizowanym. W orzecznictwie NSA dominuje bowiem pogląd, że pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko – nie tylko jako zabudowę o identycznej funkcji co istniejąca, ale uzupełniającą, dostosowaną i dającą się pogodzić z istniejącą⁵⁰. Nowa zabudowa o odmiennej funkcji niż dominująca jest dopuszczalna, o ile można ją pogodzić z już istniejącą. Nowa inwestycja nie może być sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu⁵¹.

⁴⁷ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 61, nt 3.

⁴⁸ J. Jaworski [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, art. 61, nt 3.

⁴⁹ Por. wyroki NSA: z 19.06.2018 r., II OSK 3145/17, LEX nr 2524306; z 19.11.2019 r., II OSK 2739/18, LEX nr 2777951; z 19.12.2019 r., II OSK 3393/18, LEX nr 2799523.

⁵⁰ Por. wyroki NSA: z 7.06.2011 r., II OSK 952/10, LEX nr 992669; z 19.12.2012 r., II OSK 1533/11, LEX nr 1367317; z 16.10.2018 r., II OSK 2491/16, LEX nr 2577783.

⁵¹ Por. wyrok NSA z 12.02.2020 r., II OSK 840/18, LEX nr 2924598; A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 61, nt 5.



W orzecnictwie NSA dotyczącym wymogu kontynuacji funkcji wskazuje się, że:

- gdy na obszarze analizowanym dominuje zabudowa jednorodzinna, nie wyklucza to powstania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, gdyż pełnią one jednakową funkcję⁵²;
- nowa zabudowa o funkcji wyłącznie garażowej może być uzupełniająca dla istniejącej w sąsiedztwie funkcji zabudowy mieszkaniowej⁵³;
- dopuszcza się lokalizację obiektu o funkcji handlowo-usługowo-biurowej pomiędzy zabudową mieszkaniową jednorodziną⁵⁴;
- niewykluczone jest (zwłaszcza w warunkach miejskich) powstanie w sąsiedztwie osiedla domów jednorodzinnych obiektów przeznaczonych pod działalność usługową czy produkcyjną, przy czym powinny być one nieuciążliwe (np. działalność biurowa, magazynowa, stacja paliw, myjnia samochodowa, plac składowy)⁵⁵;
- na osiedlu domów jednorodzinnych możliwa jest budowa budynku usługowego – przychodni weterynaryjnej⁵⁶;
- gdy na działkach sąsiednich znajduje się wyłącznie zabudowa zagrodowa, zabudowa produkcyjna nie będzie stanowić kontynuacji funkcji analizowanego terenu⁵⁷;
- barakowóz (obiekt sezonowy rekreacyjny) nie kontynuuje funkcji zabudowy mieszkaniowej⁵⁸;
- w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej (co do zasady) dopuszcza się uzupełniającą zabudowę usługową, taką jak średniej wielkości sklepy spożywcze czy wielobranżowe, oraz obiekty o innych funkcjach (oświatowe, sakralne, usługowe i inne), które uzupełniają funkcję wiodącą⁵⁹.

Wyżej wskazane rozstrzygnięcia zapadły w sprawach dotyczących wydania warunków zabudowy na konkretne inwestycje, stąd orzeczenia organów administracji i sądów administracyjnych mogą być odmienne w innym stanie faktycznym.



Nadmienić trzeba, że planując inwestycję o charakterze usługowym, należy ją uszczegółowić poprzez wskazanie we wniosku o wydanie warunków zabudowy rodzaju działalności, tak aby oddawała charakterystyczny sposób użytkowania obiektu. Usługi to każda działalność, której istotą jest zaspokajanie potrzeb ludzi, np. usługi administracji publicznej, handlu detalicznego, kultury, zdrowia i opieki społecznej,

⁵² Wyrok NSA z 17.09.2020 r., II OSK 1777/20, LEX nr 3062626.

⁵³ Wyrok NSA z 26.05.2020 r., II OSK 2415/19, LEX nr 3025415; wyrok WSA w Białymstoku z 25.06.2020 r., II SA/Bk 138/20, LEX nr 3039335.

⁵⁴ Wyrok NSA z 10.05.2019 r., II OSK 1109/19, LEX nr 2673902.

⁵⁵ Wyrok NSA z 5.02.2020 r., II OSK 492/19, LEX nr 3065427; wyrok WSA w Poznaniu z 5.02.2020 r., IV SA/Po 885/19, LEX nr 2784820.

⁵⁶ Wyrok WSA w Kielcach z 29.08.2019 r., II SA/Ke 210/19, LEX nr 2723080.

⁵⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 20.09.2018 r., II SA/Po 381/18, LEX nr 2557942.

⁵⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 21.02.2018 r., II SA/Gd 737/17, LEX nr 2460001.

⁵⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 7.02.2019 r., II SA/Po 780/18, LEX nr 2629553.

oświaty, nauki, gastronomii, łączności, sportu, turystyki i wczasów, rzemiosła, par-kingi, biura instytucji komercyjnych, miejsca kultu religijnego⁶⁰. Pojęcie działalności usługowej jest więc bardzo szerokie i obejmuje różne jej rodzaje, w tym mniej i bardziej uciążliwe. Ustalenie spełnienia warunku kontynuacji funkcji w przypadku funkcji usługowej zależy od stopnia jej uciążliwości i oddziaływania na nieruchomości sąsiednie⁶¹.

Pozostałe wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu weryfikuje organ administracji w sposób wskazany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Opis poszczególnych parametrów został przedstawiony poniżej w pkt 1.1.7.



Wymóg zachowania kontynuacji funkcji nie jest nieograniczony. Nie stosuje się go do:

- inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc na podstawie nieobowiązującej już ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁶²;
- linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej, a także instalacji odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.ż.e.⁶³;
- zabudowy zagrodowej, w przypadku gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie⁶⁴.

1.1.2. Dostęp do drogi publicznej



Kolejnym warunkiem, jaki musi zostać spełniony, aby możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jest posiadanie przez teren dostępu do drogi publicznej⁶⁵. Dostęp do drogi publicznej zapewnia obsługę komunikacyjną inwestycji tak, aby możliwe było korzystanie z niej wedle przeznaczenia. Dostęp ten może być zarówno bezpośredni, jak i pośredni – przez drogę wewnętrzną lub ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej⁶⁶.

⁶⁰ Wyrok WSA w Rzeszowie z 9.07.2018 r., II SA/Rz 411/18, LEX nr 2541385.

⁶¹ Por. wyrok NSA z 30.01.2019 r., II OSK 568/17, LEX nr 2643675; wyrok WSA w Poznaniu z 20.02.2019 r., IV SA/Po 670/18, LEX nr 2656833; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 26.09.2019 r., II SA/Go 486/19, LEX nr 2726428; wyrok WSA w Olsztynie z 6.11.2019 r., II SA/Ol 551/19, LEX nr 2743377.

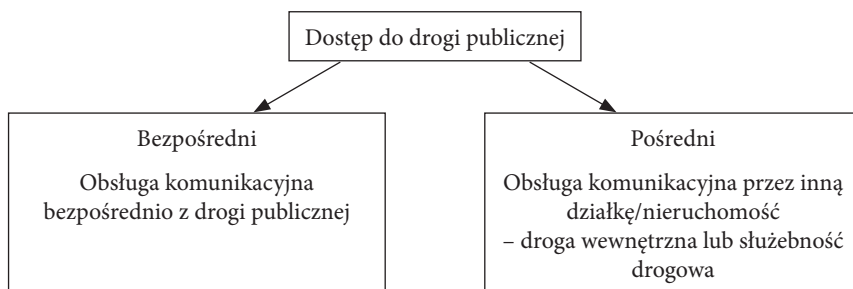
⁶² Zob. art. 61 ust. 2 u.p.z.p.

⁶³ Zob. art. 61 ust. 3 u.p.z.p.

⁶⁴ Zob. art. 61 ust. 4 u.p.z.p.

⁶⁵ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

⁶⁶ Zob. art. 2 pkt 14 u.p.z.p.



§ Drogami publicznymi są drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Mogą z nich korzystać wszyscy, zgodnie z ich przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach publicznych lub innych przepisach szczególnych⁶⁷. Droga wewnętrzna to droga, droga rowerowa, parking oraz plac przeznaczone do ruchu pojazdów, które nie są drogami publicznymi i nie są zlokalizowane w pasie drogowym tych dróg⁶⁸. Służebność jest ograniczonym prawem rzeczowym, polegającym m.in. na tym, że właściciel nieruchomości władnącej może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej – w tym przypadku w zakresie ustanowienia drogi koniecznej przez nieruchomość obciążoną, wobec braku dostępu do drogi publicznej⁶⁹.

! Wyjątkiem od zasady konieczności posiadania dostępu do drogi publicznej są linie kolejowe, obiekty liniowe i urządzenia infrastruktury technicznej, a także instalacje odnawialnego źródła energii w rozumieniu art. 2 pkt 13 u.o.ż.e. Co istotne, do kategorii urządzeń infrastruktury technicznej zalicza się również instalacje fotowoltaiczne⁷⁰.

Sporne w orzecnictwie sądów administracyjnych jest, jaki powinien być dostęp do drogi publicznej w rozumieniu omawianej regulacji – czy wystarczy zapewnienie dostępu faktycznego, czy musi być on też zagwarantowany prawnie.

⚖ Zgodnie z pierwszym poglądem dostęp do drogi publicznej powinien być faktyczny i zagwarantowany prawnie – wynikać z przepisu prawa, czynności prawnej, orzeczenia sądowego czy też administracyjnego⁷¹. Dostęp do drogi publicznej musi

⁶⁷ Zob. art. 1 w zw. z art. 2 ust. 1 u.d.p.

⁶⁸ Zob. art. 8 ust. 1 u.d.p.

⁶⁹ Zob. art. 285 § 1 w zw. z art. 145 § 1 k.c.

⁷⁰ Wyrok NSA z 13.09.2017 r., II OSK 64/16, LEX nr 2480367.

⁷¹ Wyrok WSA w Gdańsku z 7.11.2012 r., II SA/Gd 418/12, LEX nr 1248782; wyrok NSA z 5.03.2013 r., II OSK 2078/11, LEX nr 1340179; wyrok WSA w Krakowie z 16.05.2013 r., II SA/Kr 221/13, LEX nr 1429596; wyrok WSA w Białymstoku z 19.04.2018 r., II SA/Bk 91/18, LEX nr 2485794; wyrok WSA w Krakowie z 13.02.2020 r., II SA/Kr 1182/19, LEX nr 2791397; wyrok WSA w Rzeszowie z 3.03.2020 r., II SA/Rz 1158/19, LEX nr 3027230.

istnieć w dacie orzekania o warunkach zabudowy, a nie może powstać dopiero w przyszłości. Niedopuszczalne jest, aby na etapie ustalania warunków zabudowy dostępność ocenianego terenu inwestycji do drogi publicznej określać w sposób warunkowy⁷². Gdy w momencie składania wniosku o ustalenie zabudowy teren nie ma bezpośrednio dostępu do drogi publicznej, wnioskodawca powinien przedstawić prawo do dysponowania drogą wewnętrzną lub przynajmniej zgodę zarządcy tej drogi, że będzie to w przyszłości droga wewnętrzna, lub ustanowioną służebność drogi koniecznej. W przypadku służebności wystarczające jest jej ustanowienie, droga nie musi być rzeczywiście urządzona (wybudowana)⁷³.

Drugi z poglądów, zdecydowanie bardziej liberalny, zakłada, że dla wydania decyzji o warunkach zabudowy wystarczające jest, aby dostęp do drogi publicznej był wyłącznie faktyczny⁷⁴. W postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie bada się bowiem tytułu prawnego do nieruchomości. Jest to przedmiotem analizy na etapie uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę, podczas którego powinna nastąpić ocena posiadania dostępu do drogi publicznej w znaczeniu prawnym.



Z analizy orzecznictwa wynika, że dominujący jest pogląd drugi, zakładający, że dla wydania decyzji o warunkach zabudowy wystarczające jest zapewnienie faktycznego dostępu do drogi publicznej. Praktyka organów administracji może być w tym względzie różna, dlatego pożądane jest zapewnienie dostępu do drogi publicznej – faktycznego i prawnego – już na etapie wnioskowania o wydanie warunków zabudowy.

1.1.3. Uzbrojenie terenu



Trzecim wymogiem umożliwiającym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest, aby istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu było wystarczające dla zamierzenia budowlanego⁷⁵. Uzbrojenie terenu to drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne – wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią⁷⁶.



Uzbrojenie terenu może zatem istnieć lub zostać zaprojektowane dla przyszłej inwestycji. Ma być wystarczające dla zamierzenia budowlanego, co należy rozumieć w ten sposób, że nie musi fizycznie istnieć. Ustawodawca wprowadził w tym zakresie pewne ułatwienie, wskazując, że uzbrojenie terenu uważa się za wystarczające dla zamierzenia budowlanego, jeżeli jego wykonanie zostanie zagwarantowane

⁷² Wyrok NSA z 20.10.2010 r., II OSK 1467/09, LEX nr 746565.

⁷³ Wyrok WSA w Krakowie z 21.12.2018 r., II SA/Kr 1162/18, LEX nr 2603840.

⁷⁴ Wyrok NSA z 26.02.2013 r., II OSK 2040/11, LEX nr 1354928; wyrok WSA w Łodzi z 18.12.2018 r., II SA/Łd 843/18, LEX nr 2608609; wyrok NSA z 12.04.2019 r., II OSK 1415/17, LEX nr 2675450.

⁷⁵ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

⁷⁶ Zob. art. 2 pkt 13 u.p.z.p. w zw. z art. 143 ust. 2 u.g.n.

w drodze umowy zawartej między właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem⁷⁷. W orzecznictwie słusznie wskazuje się, że nie ma wymogu przedłożenia umowy na dostawę wody zawartej z gestorem sieci, a jedynie jego zapewnienia o technicznej możliwości dostępu do sieci. Zagwarantowanie oznacza zapewnienie w drodze umowy, co nie jest równoznaczne z obowiązkiem zawarcia takiej umowy na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Wystarczające jest posiadanie zapewnienia (gwarancji), że umowa taka zostanie w przyszłości zawarta⁷⁸.



Dalsze uszczegółowienie kwestii uzbrojenia terenu następuje na etapie postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Parametry techniczne sieci i urządzeń uzbrojenia terenu określa się w części opisowej projektu zagospodarowania działki lub terenu będącego elementem projektu budowlanego⁷⁹.



W ramach postępowania o wydanie warunków zabudowy organ administracji bada, czy dane rozwiązanie co do uzbrojenia terenu jest możliwe i wystarczające dla danej inwestycji. Tytułem przykładu należy wskazać, że dostawy wody można zapewnić na różne sposoby, np.: korzystając z ujęć własnych, z sieci występujących na działkach sąsiednich lub wykazując, że posiada się gwarancję wykonania takiej sieci w przyszłości⁸⁰.

1.1.4. Ochrona gruntów rolnych i leśnych



Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe, o ile teren, dla którego ma zostać wydana:

- nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo
- musi być objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie nieobowiązującej już ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym⁸¹.

Decyzja o warunkach zabudowy może być zatem wydana, jeżeli teren przyszłej inwestycji nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Regulacja ta jest powiązana z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.g.r.l., który wskazuje na ochronę gruntów rolnych i leśnych m.in. poprzez ograniczenie ich przeznaczania na cele nierolnicze lub nieleśne. Decyzja o warunkach

⁷⁷ Zob. art. 61 ust. 5 u.p.z.p.

⁷⁸ Por. wyroki WSA w Poznaniu z 18.09.2019 r., IV SA/Po 539/19, LEX nr 2725213, oraz z 23.10.2019 r., II SA/Po 402/19, LEX nr 2741797; wyrok NSA z 22.01.2020 r., II OSK 3487/18, LEX nr 2799018.

⁷⁹ Zob. § 14 pkt 3 lit. e r.z.f.p.b.

⁸⁰ Wyrok WSA we Wrocławiu z 3.12.2019 r., II SA/Wr 667/19, LEX nr 2944911.

⁸¹ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 88 ust. 1 u.p.z.p. i art. 67 ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

zabudowy nie może zmieniać przeznaczenia tego rodzaju gruntów. Skoro więc dla danego terenu istnieje obowiązek uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, nie można dla niego wydać decyzji o warunkach zabudowy. Omawiana regulacja nie ogranicza wszelkiej aktywności inwestycyjnej, możliwe jest bowiem zagospodarowanie terenu, które nie spowoduje zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Jeśli zamierzenie pozostaje w związku z gospodarką rolną lub leśną, to możliwe będzie wydanie dla niego decyzji o warunkach zabudowy⁸².



Nie wymaga uzyskania zgody przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I–III, jeżeli grunty te spełniają łącznie następujące warunki:

- 1) co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- 2) położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- 3) położone są w odległości nie większej niż 50 m od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych;
- 4) ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części⁸³.



Decyzję o warunkach zabudowy można uzyskać, jeżeli teren, na który ma zostać wydana, jest objęty zgodą na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie nieobowiązującej już ustawy z 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

1.1.5. Zgodność z przepisami odrębnymi



Decyzja o warunkach zabudowy musi być zgodna z przepisami odrębnymi⁸⁴. Oznacza to, że nie może być sprzeczna z jakąkolwiek normą systemu prawa, wykluczać się z nią czy być niedostatecznie spójna⁸⁵. Planowana inwestycja nie może być zatem sprzeczna z przepisami zawartymi w:

- ustawie z 20.07.2017 r. – Prawo wodne⁸⁶;
- ustawie z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe⁸⁷;

⁸² A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 61, nt 8.

⁸³ Zob. art. 7 ust. 2a u.o.g.r.l.

⁸⁴ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 5 u.p.z.p.

⁸⁵ Por. wyrok NSA z 22.02.2018 r., II OSK 1118/16, LEX nr 2506761; wyrok WSA w Poznaniu z 23.05.2019 r., II SA/Po 827/18, LEX nr 2682953; wyrok WSA w Krakowie z 16.01.2020 r., II SA/Kr 1177/19, LEX nr 2773870.

⁸⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

⁸⁷ Dz.U. z 2021 r. poz. 1941.

- ustawie z 24.07.2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych;
- ustawie z 21.03.1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej;
- ustawie z 28.07.2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych⁸⁸;
- ustawie z 28.09.1991 r. o lasach;
- ustawie z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze⁸⁹;
- ustawie z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody;
- ustawie z 3.02.1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych;
- ustawie z 7.05.1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady.

Wobec pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych należy wskazać, że przepisami odrębnymi nie jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁹⁰.

Przepisy odrębne a przepisy Prawa budowlanego

 Przepisami odrębnymi, o których była mowa powyżej, nie są regulacje Prawa budowlanego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹¹.

 Choć zagadnienie to budziło pewne wątpliwości interpretacyjne, obecnie w orzecznictwie wskazuje się, że w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy organ nie jest uprawniony do badania zgodności planowanej inwestycji z przepisami budowlanymi i techniczno-budowlanymi. Mają one zastosowanie dopiero w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, które jest odrębne od postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie może wkraczać w kompetencję organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę i orzekać o kwestiach, które będą przedmiotem rozważań na dalszym etapie procesu inwestycyjnego. W decyzji o warunkach zabudowy organ w szeroki sposób ustala warunki inwestowania, których konkretyzacja następuje w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę⁹². Co istotne, organ wydający decyzję o warunkach zabudowy nie ma technicznej możliwości weryfikacji zgodności

⁸⁸ Dz.U. z 2021 r. poz. 1301.

⁸⁹ Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.

⁹⁰ Por. wyrok WSA w Krakowie z 4.06.2019 r., II SA/Kr 380/19, LEX nr 2685333; wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 346/18, LEX nr 2774155.

⁹¹ Por. A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa...*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, art. 61, nt 10; wyrok NSA z 14.07.2016 r., II OSK 2797/14, LEX nr 2102245; wyrok WSA w Gdańsku z 21.08.2019 r., II SA/Gd 156/19, LEX nr 2719208; wyrok WSA w Szczecinie z 28.11.2019 r., II SA/Sz 626/19, LEX nr 2753541; wyrok WSA w Krakowie z 16.01.2020 r., II SA/Kr 1177/19, LEX nr 2773870.

⁹² Por. wyroki NSA z 6.09.2013 r., II OSK 813/12, LEX nr 1559908, oraz z 11.01.2018 r., II OSK 756/16, LEX nr 2449127.

inwestycji z przepisami budowlanymi, gdyż nie dysponuje projektem budowlanym (nie jest on załączany do wniosku o wydanie warunków zabudowy). Interpretacja ta jest powszechna i potwierdzona licznymi wyrokami sądów administracyjnych⁹³.

Powyższą wykładnię potwierdza również regulacja, że organ w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych (którymi nie są przepisy prawa budowlanego)⁹⁴.

1.1.6. Nieznajdowanie się inwestycji na specjalnym obszarze

§ Od niedawna nowym wymogiem przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy jest, aby zamierzenie budowlane nie znajdowało się w obszarze:

- 1) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej⁹⁵ ustanowiony został zakaz wznoszenia i utrzymywania obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi⁹⁶;
- 2) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu;
- 3) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu⁹⁷.

Niemożliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji położonych na wyżej wskazanych obszarach jest uzasadniona względami bezpieczeństwa.

1.1.7. Sposób ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu

Jak wskazano powyżej, jednym z warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy jest, aby co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, była zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania

⁹³ Por. wyrok NSA z 23.11.2007 r., II OSK 1552/06, LEX nr 327513; wyrok WSA w Warszawie z 25.09.2008 r., IV SA/Wa 488/08, LEX nr 517960; wyrok WSA w Łodzi z 22.12.2011 r., II SA/Łd 255/11, LEX nr 1153742; wyrok NSA z 12.10.2016 r., II OSK 3335/14, LEX nr 2177609; wyrok NSA z 19.09.2017 r., II OSK 121/16, LEX nr 2375454; wyrok WSA w Poznaniu z 9.11.2017 r., IV SA/Po 515/17, LEX nr 2415207; wyrok WSA w Warszawie z 28.02.2018 r., VIII SA/Wa 714/17, LEX nr 2457132; wyrok WSA w Łodzi z 6.07.2018 r., II SA/Łd 304/18, LEX nr 2529941; wyrok WSA w Rzeszowie z 7.11.2018 r., II SA/Rz 558/18, LEX nr 2597420; wyrok WSA w Rzeszowie z 16.06.2020 r., II SA/Rz 1434/19, LEX nr 3058804.

⁹⁴ Zob. art. 53 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.

⁹⁵ Zob. art. 5 ust. 1 u.p.r.s.i.

⁹⁶ Zob. art. 22 ust. 2 pkt 1 u.p.r.s.i.

⁹⁷ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 6 u.p.z.p., który wszedł w życie 27.05.2021 r. na mocy ustawy z 20.04.2021 r. o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej (Dz.U. poz. 922).

zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu⁹⁸.

Ustalenie, czy nowa inwestycja będzie spełniać powyższe wymogi, a więc będzie realizować zasadę kontynuacji funkcji, następuje na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rozporządzenie to zostało znacząco zmienione na mocy obowiązującego od 3.01.2022 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17.12.2021 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁹⁹.

§ Rozporządzenie to określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania:

- 1) linii zabudowy (tj. obszaru wymaganego lub dopuszczalnego położenia obiektu budowlanego);
- 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu (tj. procentowego określenia możliwości zabudowy);
- 3) szerokości elewacji frontowej (tj. szerokości ściany frontowej – usytuowanej od strony działki budowlanej, która przylega do drogi, z której odbywa się główny wjazd lub wejście na działkę);
- 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki (tj. wysokości mierzonej od średniego poziomu terenu przed głównym wejściem do budynku; wysokość budynku mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi¹⁰⁰);
- 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych, a także kierunku głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu terenu)¹⁰¹.

⁹⁸ Zob. art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.

⁹⁹ Dz.U. poz. 2399.

¹⁰⁰ Zob. § 7 ust. 2 r.s.u.w.z. i § 6 r.w.t.; wyrok NSA z 1.09.2009 r., II OSK 1336/08, LEX nr 597201.

¹⁰¹ Zob. § 1 r.s.u.w.z. i art. 61 ust. 7 u.p.z.p.



Warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.



Analizę rozpoczyna się od wyznaczenia wokół działki budowlanej obszaru analizowanego, na którym bada się funkcje i cechy zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie spełniania warunków koniecznych, aby możliwe było wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Od 3.01.2022 r. sposób wyznaczenia obszaru analizowanego regulują przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a nie tak jak dotychczas rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Granice obszaru analizowanego wyznacza się wokół terenu objętego wnioskiem, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy, w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 m. Mapa taka powinna mieć zakres na tyle duży, aby możliwe było na niej prawidłowe zaznaczenie obszaru analizowanego. Przeprowadza się na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.¹⁰² Granice obszaru analizowanego dla wydania decyzji o warunkach zabudowy dla domu o powierzchni zabudowy do 70 m² wyznacza się w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu objętego wnioskiem, jednak nie mniejszej niż 50 m oraz nie większej niż 200 m¹⁰³.

Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę¹⁰⁴. Jeżeli trzykrotna szerokość frontu terenu będzie mieć poniżej 50 m (np. dla terenu o szerokości frontu 12 m trzykrotność wynosi 36 m), wtedy na mocy wyżej wskazanej zasady granice obszaru analizowanego zostaną wyznaczone w odległości nie mniejszej niż 50 m. Odległość tę wyznacza się od granic terenu inwestora¹⁰⁵. Obszar analizowany powstaje przez wyznaczenie okręgu, którego długość promienia stanowi odległość równą co najmniej trzykrotnej szerokości frontu terenu objętego wnioskiem (nie mniej niż 50 m). Poddane analizie zostają nieruchomości znajdujące się na obszarze analizowanym, nawet te, które są nim objęte tylko w części¹⁰⁶.

Pojęcie „front terenu” zostało wprowadzone do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nowelą z 17.09.2021 r. oraz konsekwentnie do rozporządzenia

¹⁰² Zob. art. 61 ust. 5a u.p.z.p.

¹⁰³ Zob. art. 64a ust. 2 u.p.z.p.

¹⁰⁴ Zob. art. 61 ust. 5a u.p.z.p.

¹⁰⁵ Wyrok NSA z 1.12.2020 r., II OSK 1580/18, LEX nr 3115133.

¹⁰⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.02.2020 r., II SA/Gl 1621/19, LEX nr 3027040.

Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zastąpiło dotychczasowe sformułowanie „front działki”. Zmiana ta potwierdza m.in. możliwość ubiegania się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla części działki.



Możliwe jest wyznaczenie obszaru analizowanego większego niż ustalony na podstawie wskazanych powyżej minimalnych odległości. Z części tekstowej i graficznej analizy powinny jednak jasno wynikać przesłanki znajdujące odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym, a uzasadniające wyznaczenie granic obszaru w takiej wielkości. Nie jest jednak dopuszczalne poszerzenie obszaru analizowanego w celu poszukiwania nieruchomości „podobnych”, do których można nawiązać, wyłącznie celem pozytywnego rozpatrzenia wniosku inwestora¹⁰⁷. Nie jest także przesłanką do rozszerzenia obszaru analizowanego fakt, że w dalszej odległości znajduje się zabudowa o całkiem innej funkcji niż planowana, czy to, że na obszarze analizowanym brak oczekiwanej zabudowy¹⁰⁸. Rozszerzenie obszaru analizowanego ma służyć zachowaniu ładu przestrzennego. Powiększenie obszaru analizowanego uzasadnia np. niewielka gęstość zabudowy w sąsiedztwie planowanej inwestycji bądź występująca zabudowa o zróżnicowanych gabarytach i funkcjach, co mogłoby uzasadniać poszerzenie obszaru dla poszukiwania takich parametrów i funkcji, które w najlepszy sposób wpiszą się w realizację zasady dobrego sąsiedztwa¹⁰⁹.

Na podstawie parametrów nieruchomości położonych na obszarze analizowanym w następujący sposób ustala się poszczególne wymagania co do nowej zabudowy:

- 1) obowiązującą linię nowej zabudowy na terenie objętym wnioskiem wyznacza się jako przedłużenie linii istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich (w przypadku niezgodności linii istniejącej zabudowy na działce sąsiedniej z przepisami odrębnymi obowiązującą linię nowej zabudowy należy ustalić zgodnie z tymi przepisami). Jeżeli linia istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich przebiega, tworząc uskok, wówczas obowiązującą linię nowej zabudowy ustala się jako kontynuację linii zabudowy budynku znajdującego się w większej odległości od pasa drogowego¹¹⁰;
- 2) wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu wyznacza się na podstawie średniego wskaźnika tej wielkości dla obszaru analizowanego¹¹¹;

¹⁰⁷ Por. wyrok NSA z 19.11.2019 r., II OSK 3331/17, LEX nr 2783391; wyrok WSA w Szczecinie z 19.12.2019 r., II SA/Sz 931/19, LEX nr 2768296; wyrok NSA z 17.07.2020 r., II OSK 450/20, LEX nr 3052591.

¹⁰⁸ Por. wyrok WSA w Białymstoku z 23.12.2019 r., II SA/Bk 775/19, LEX nr 2771699; wyrok WSA w Szczecinie z 3.06.2020 r., II SA/Sz 1014/19, LEX nr 3025232.

¹⁰⁹ Wyrok WSA w Szczecinie z 19.09.2019 r., II SA/Sz 329/19, LEX nr 2730907.

¹¹⁰ Zob. § 4 ust. 1–3 r.s.u.w.z.

¹¹¹ Zob. § 5 ust. 1 r.s.u.w.z.

- 3) szerokość elewacji frontowej, znajdującej się od strony frontu terenu, wyznacza się dla nowej zabudowy na podstawie średniej szerokości elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach w obszarze analizowanym, z tolerancją do 20%¹¹²;
- 4) wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki wyznacza się dla nowej zabudowy jako przedłużenie tych krawędzi odpowiednio do istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich; jeżeli wysokość ta na działkach sąsiednich przebiega, tworząc uskok, wówczas przyjmuje się średnią wielkość występującą na obszarze analizowanym¹¹³;
- 5) geometrię dachu (kąt nachylenia, wysokość głównej kalenicy i układ połaci dachowych, a także kierunek głównej kalenicy dachu w stosunku do frontu terenu) ustala się odpowiednio do geometrii dachów występujących na obszarze analizowanym¹¹⁴.

 Omawiane rozporządzenie przewiduje możliwość innego wyznaczenia obowiązującej linii nowej zabudowy, wskaźnika wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej i wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki, o ile wynika to z analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu¹¹⁵.

 W orzecznictwie podkreśla się, że w przypadku innego wyznaczenia wyżej wskazanych parametrów nie wystarczy samo odwołanie się do parametrów maksymalnych występujących na obszarze analizowanym. Odstępstwo takie powinno być poparte przekonującymi przesłankami zawartymi w analizie, przy założeniu, że głównym celem takiego zabiegu jest zachowanie ładu przestrzennego¹¹⁶. Organ administracji, zezwalając na odstępstwo, powinien merytorycznie powiązać wartość wskaźnika z takimi funkcjami lub cechami zagospodarowania i zabudowy w obszarze analizowanym lub jego fragmencie (np. z istniejącą zabudową na nieruchomościach sąsiednich), które uzasadniają odstępstwo od wartości średniej. Odstępstwo takie może być dopuszczone w oparciu o określoną tendencję w zakresie dominujących lub uzupełniających wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w obszarze analizowanym¹¹⁷. Uzasadnienie odstępstwa powinno być na tyle szczegółowe, aby możliwa była kontrola, czy zmiana ustalenia parametru nie będzie godzić w ład przestrzenno-urbanistyczny w obszarze analizowanym. W tym zakresie konieczne jest wskazanie w uzasadnieniu decyzji bardzo szczegółowych danych

¹¹² Zob. § 6 ust. 1 r.s.u.w.z.

¹¹³ Zob. § 7 ust. 1 i 3 r.s.u.w.z.

¹¹⁴ Zob. § 8 r.s.u.w.z.

¹¹⁵ Zob. § 4 ust. 4, § 5 ust. 2, § 6 ust. 2, § 7 ust. 4 r.s.u.w.z.

¹¹⁶ Por. wyrok NSA z 30.01.2018 r., II OSK 1515/17, LEX nr 2464380; wyroki WSA w Poznaniu: z 18.12.2019 r., IV SA/Po 791/19, LEX nr 2768209, oraz z 20.12.2019 r., II SA/Po 202/19, LEX nr 2761067; wyrok NSA z 27.02.2020 r., II OSK 61/19, LEX nr 3027087.

¹¹⁷ Wyrok NSA z 13.12.2019 r., II OSK 336/18, LEX nr 2778085.

wynikających z analizy, w tym dotyczących numerów działek stanowiących podstawę ustalenia wyjątkowej wartości wskaźnika, charakterystyki i szczegółowych cech ich zagospodarowania i zabudowy, oraz przekonujących ocen urbanistycznych lub architektonicznych, które mają uzasadniać tego rodzaju odstępstwo w świetle warunków z art. 61 ust. 1–5 u.p.z.p.¹¹⁸ To, że przepisy nie wymieniają konkretnych przypadków, kiedy odstępstwo jest możliwe, nie oznacza dowolności organu administracji w ich ustanowieniu¹¹⁹.

Np. Przykładem zastosowania odstępstwa może być np. sytuacja, w której na obszarze analizowanym znajduje się liczna zabudowa ze wskaźnikiem (np. wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu) zbliżonym do średniej lub niższym, podczas gdy z planowaną inwestycją sąsiaduje obiekt budowlany o wskaźniku znacznie przewyższającym średnią. W takiej sytuacji wydaje się, że organ administracji może zezwolić na odstępstwo polegające na przyjęciu wskaźnika powyżej średniej, a zbliżonego do wyższego parametru cechującego obiekt budowlany położony w pobliżu nowej inwestycji. Warunkiem jest, aby odstępstwo było zgodne z istniejącym ładem przestrzennym. Dopuszczalność odstępstwa będzie oceniana w każdej indywidualnej sprawie i nie zawsze jest ono możliwe.

 Wyniki analizy urbanistycznej – sporządzone w formie tekstowej i graficznej – są załącznikami do decyzji o warunkach zabudowy i stanowią jej integralną część¹²⁰. Co istotne, załącznikiem są wyniki sporządzonej analizy, a nie sama analiza, która jest dokumentem znajdującym się w materiale dowodowym (w aktach sprawy). Każdy z tych załączników musi być oznaczony (tj. zawierać dokładne oznaczenie decyzji, której dotyczy) i podpisany¹²¹.

1.2. Decyzja o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1.2.1. Uwagi ogólne

§ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (zwane w skrócie studium) jest dokumentem – aktem planowania przestrzennego – uchwalanym przez radę gminy. Określa ono politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego¹²². Wraz z planami miejscowymi i decyzjami o warunkach zabudowy studium jest jednym z podstawowych

¹¹⁸ Wyrok WSA w Rzeszowie z 18.02.2020 r., II SA/Rz 1213/19, LEX nr 2809328.

¹¹⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 20.12.2019 r., II SA/Po 202/19, LEX nr 2761067.

¹²⁰ Zob. § 9 ust. 2 r.s.u.w.z.

¹²¹ Wyrok WSA w Łodzi z 15.01.2009 r., II SA/Łd 773/08, LEX nr 519844.

¹²² Zob. art. 9 ust. 1 i art. 12 ust. 1 u.p.z.p.

bezpośrednich instrumentów planowania przestrzennego¹²³. Studium wpływa również na ustalenia przyszłych planów miejscowych – jego postanowienia powinny wyznaczać ich ramy z zastrzeżeniem, by nie regulowały kwestii szczegółowych (określanych w planach miejscowych). Mimo roli, jaką odgrywa studium w polityce przestrzennej gminy, nie jest ono aktem prawa miejscowego, a więc nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego¹²⁴.

Studium składa się z części tekstowej i graficznej¹²⁵. Część tekstowa pełni dominującą rolę nad częścią graficzną, wyjaśnia ją i uzupełnia, ale nie może stanowić samodzielnego i rozstrzygającego kryterium oceny studium¹²⁶.

S W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające m.in. z dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu, stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, stanu środowiska, stanu dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej czy potrzeb i możliwości rozwoju gminy¹²⁷. Ponadto w studium określa się m.in. kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym¹²⁸.

1.2.2. Procedura uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

Procedura uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy przedstawia się następująco:

¹²³ M.J. Nowak, *Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, LEX 2016.

¹²⁴ Zob. art. 9 ust. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

¹²⁵ Zob. art. 9 ust. 2 u.p.z.p.

¹²⁶ I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, art. 9, nt 7.

¹²⁷ Zob. art. 10 ust. 1 u.p.z.p.

¹²⁸ Zob. art. 10 ust. 2 u.p.z.p.

Lp.	Etapy uchwalenia studium	Podstawa prawna	Uwagi
1	Podjęcie przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium	art. 9 ust. 1 u.p.z.p.	
2	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia	art. 11 pkt 1 u.p.z.p.	Ogłoszenie następuje w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości
3	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu studium	art. 11 pkt 2 u.p.z.p.	
4	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt studium, rozpatrując wnioski dotyczące studium, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy, jeżeli takie strategie istnieją	art. 11 pkt 3 u.p.z.p.	Przy sporządzaniu studium organ uwzględnia ustalenia strategii rozwoju województwa i planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a także strategii rozwoju ponadlokalnego oraz strategii rozwoju gminy (o ile gmina dysponuje takim opracowaniem) ¹²⁹
5	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta uzyskuje od gminnej lub innej właściwej komisji urbanistyczno-architektonicznej opinię o projekcie studium	art. 11 pkt 4 u.p.z.p.	
6	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o uzgodnienie projektu studium: • z zarządem województwa w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa; • z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią	art. 11 pkt 5 u.p.z.p.	

¹²⁹ Zob. art. 9 ust. 2 u.p.z.p.

Lp.	Etapy uchwalenia studium	Podstawa prawna	Uwagi
7	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta występuje o opinie dotyczące rozwiązań przyjętych w projekcie studium m.in. do: • starosty powiatowego; • gmin sąsiednich; • właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków; • właściwych organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa; • regionalnego dyrektora ochrony środowiska; • właściwego organu Państwowej Straży Pożarnej i wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska; • właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego	art. 11 pkt 5 u.p.z.p.	
8	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wprowadza zmiany do projektu studium wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień	art. 11 pkt 6 u.p.z.p.	
9	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta ogłasza o wyłożeniu projektu studium do publicznego wglądu na okres co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyklada ten projekt do publicznego wglądu, także przez jego udostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej, na okres co najmniej 21 dni oraz organizuje w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną nad przyjętymi w tym projekcie studium rozwiązaniami	art. 11 pkt 7 u.p.z.p.	Ogłoszenie następuje w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości
10	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta wyznacza w wyżej wskazanym ogłoszeniu termin, w którym osoby prawne i fizyczne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu studium, nie krótszy niż 21 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia studium	art. 11 pkt 8 u.p.z.p.	Uwagi dotyczące projektu studium może złożyć każdy zainteresowany – brak wymogu wykazywania interesu prawnego. Treść uwag może być szeroka. Wystarczające jest, aby były powiązane z przedmiotem studium ¹³⁰
11	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia radzie gminy do uchwalenia projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa powyżej	art. 11 pkt 9 u.p.z.p.	

¹³⁰ M.J. Nowak, *Czynności podejmowane przed sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, LEX 2016.

Lp.	Etapy uchwalenia studium	Podstawa prawna	Uwagi
12	Rada gminy uchwała studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag, o których mowa powyżej	art. 12 ust. 1 u.p.z.p.	Tekst i rysunek studium oraz rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowią załączniki do uchwały o uchwaleniu studium
13	Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę o uchwaleniu studium wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi	art. 12 ust. 2 u.p.z.p.	
14	Jeżeli rada gminy nie uchwaliła studium, nie przystąpiła do jego zmiany albo, uchwalając studium, nie określiła w nim obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i metropolitalnym, ujętych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, wojewoda, po podjęciu czynności zmierzających do uzgodnienia terminu realizacji tych inwestycji i warunków wprowadzenia tych inwestycji do studium, wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne takie jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	art. 12 ust. 3 u.p.z.p.	W takim wypadku koszty sporządzenia planu ponosi w całości gmina, której obszar dotyczy zarządzenie zastępcze ¹³¹

 Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy¹³². W przypadku zmiany studium możliwe jest wyznaczenie również obszaru węższego od granic administracyjnych gminy¹³³.

¹³¹ Zob. art. 12 ust. 4 u.p.z.p.

¹³² Zob. art. 9 ust. 3 u.p.z.p.

¹³³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 29.05.2008 r., II SA/Wr 94/08, LEX nr 519149.

Co do zasady koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Jeśli koszty sporządzenia lub zmiany studium wynikają z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym lub metropolitalnym, obciążają one odpowiednio budżety państwa, województwa, związku metropolitalnego albo powiatu¹³⁴.

1.2.3. Relacja pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

 Zarówno decyzje o warunkach zabudowy, jak i studium kształtują politykę przestrzenną gminy. Najistotniejszą różnicą między nimi jest to, że studium jest aktem kierownictwa wewnętrznego gminy i wiąże jej organy (a nie jednostki), natomiast decyzja o warunkach zabudowy jako decyzja administracyjna określa sytuację prawną konkretnego adresata w indywidualnej sprawie.

Dla rozważenia wzajemnej relacji pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium istotny jest fakt, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego¹³⁵. Ta okoliczność oraz fakt, że studium określa politykę przestrzenną gminy, wzbudziły wątpliwości związane z tym, czy jego treść powinna być uwzględniana przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. W orzecznictwie zarysowały się dwa poglądy rozstrzygające powyższą kwestię¹³⁶.

 Zgodnie z pierwszym z poglądów treść studium wiąże organy administracji przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. W wyroku NSA z 6.08.2009 r. wskazano, że choć studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie oznacza to, że decyzje o warunkach zabudowy wydawane dla terenów objętych studium mogą być sprzeczne z jego ustaleniami¹³⁷. Studium odgrywa znaczenie przy uchwalaniu planu miejscowego, którego ustalenia wywołują skutki wobec podmiotów zewnętrznych i wobec organów gminy. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że z treści studium wynikają lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w tym zakresie. Skonkretyzowane w decyzji o warunkach zabudowy działania zmierzające do zmiany przeznaczenia terenu powinny być zgodne z tymi zasadami. Odmienne interpretacja prowadziłaby do sprzeczności z podstawowymi zasadami zagospodarowania przestrzennego oraz mogłaby doprowadzić do tego, że zapis studium byłby zgodny z planem miejscowym, a mógłby być niezgodny z wydaną na tym samym terenie decyzją o warunkach

¹³⁴ Zob. art. 13 ust. 1 i 2 u.p.z.p.

¹³⁵ Zob. art. 9 ust. 5 u.p.z.p. w zw. z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

¹³⁶ J. Makuch, *Czy postanowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiążą organ przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy*, LEX 2019.

¹³⁷ Wyrok NSA z 6.08.2009 r., II OSK 1250/08, LEX nr 552846.

zabudowy. Taka wykładnia byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją RP.

Wyżej wskazany pogląd stanowi jednak incydentalnie podstawę rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W orzeczeniach tych aprobuje się pogląd NSA, wskazując jednocześnie, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy sprzecznej ze studium stanowiłoby podważenie wiążącego aktu wewnętrznego gminy. Choć adresat decyzji o warunkach zabudowy, jako podmiot zewnętrzny względem organu, nie jest związany aktem polityki gminy, to są nim jednak związane organy gminy. Tym samym nie mogą one podejmować działań stanowiących zaprzeczenie aktów własnej polityki przestrzennej. Sprzeczność decyzji o warunkach zabudowy ze studium jest stanem naruszającym nie tylko spójność polityki przestrzennej gminy i porządek zgodności jej aktów, lecz także stanem naruszającym obiektywny porządek prawny¹³⁸.

Powyższy pogląd został jednak poddany krytyce. W głosie do opisanego powyżej wyroku NSA wskazano między innymi, że przepisy określają, iż organy gminy są związane ustaleniami studium wyłącznie przy sporządzaniu planów miejscowych. Jego ustalenia nie wiążą gminy w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹³⁹.

Drugi pogląd natomiast zakłada, że skoro studium nie jest aktem prawa powszechnie obowiązującego, nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Studium określa politykę przestrzenną gminy, a jego ustalenia wiążą wewnątrz organy gminy wyłącznie przy sporządzaniu planów miejscowych. Jak wspomniano wcześniej, studium nie stanowi przepisów odrębnych, z którymi musi być zgodna decyzja o warunkach zabudowy. Tym samym ustalenia studium nie mogą wpływać na wydanie decyzji odmawiającej warunków zabudowy oraz nie mogą być brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to również, że decyzja o warunkach zabudowy może być sprzeczna z ustaleniami studium – dopóki inwestycja będzie spełniać wymagania określone w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., dopóty organ administracji ma obowiązek jej wydania, mimo zaistnienia tej sprzeczności¹⁴⁰. Wpływ na decyzję o warunkach zabudowy ma za to plan miejscowy – jego uchwalenie dla danego terenu, gdy jego ustalenia są inne niż w decyzji o warunkach zabudowy, spowoduje stwierdzenie jej wygaśnięcia, o ile nie wydano na jej podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴¹.

¹³⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu z 28.02.2011 r., II SA/Wr 734/10, LEX nr 994119; wyrok WSA w Rzeszowie z 7.07.2020 r., II SA/Rz 523/20, LEX nr 3045325.

¹³⁹ J.W. Kopyra, *Glosa do wyroku NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r.*, II OSK 1250/08, ST 2011/6, s. 85–90.

¹⁴⁰ Por. wyrok WSA w Lublinie z 21.09.2010 r., II SA/Lu 282/10, LEX nr 753761; wyrok NSA z 23.09.2011 r., II OSK 413/11, LEX nr 1132126; wyrok NSA z 6.12.2012 r., II OSK 1439/11, LEX nr 1318028; wyrok WSA w Gliwicach z 12.01.2018 r., II SA/Gl 1011/17, LEX nr 2444318; wyrok WSA w Krakowie z 22.08.2019 r., II SA/Kr 150/19, LEX nr 2725300; wyrok NSA z 18.12.2019 r., II OSK 346/18, LEX nr 2774155; wyrok WSA w Gliwicach z 19.08.2020 r., II SA/Gl 308/20, LEX nr 3051226.

¹⁴¹ Zob. art. 65 u.p.z.p.

 Porównując liczbę orzeczeń, należy stwierdzić, że zdecydowanie dominujący jest pogląd zakładający brak wpływu studium na treść decyzji dotyczącej warunków zabudowy. Jest on zgodny z literalną treścią przepisów prawa. Twierdzenie przeciwne o konieczności uwzględnienia ustaleń studium w postępowaniu o wydanie warunków zabudowy jest co prawda uzasadnione potrzebą zachowania ładu przestrzennego, ale stoi w sprzeczności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

W przypadku sporządzania planów miejscowych organy gminy są związane ustaleniami studium – uchwalanie planu miejscowego poprzedza badanie, czy nie narusza on ustaleń studium¹⁴². Badanie odbywa się przez porównanie tekstu planu miejscowego z tekstem studium oraz ich części graficznych¹⁴³. Zgodność planu miejscowego ze studium nie oznacza dosłownego przenoszenia zapisów ze studium, a wyłącznie ich uszczegółowienie w zakresie możliwości zagospodarowania terenu. Nie chodzi tu o zgodność dosłowną, a więc kopiowanie tych treści – nie wszystkie ustalenia studium muszą być bowiem przeniesione do planu miejscowego. Studium powinno zawierać ogólne zasady, które będą następnie rozwijane w planie miejscowym, przy zachowaniu istoty zapisów studium w zakresie wskazanych w nim uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Naruszeniem zasady sporządzania planu miejscowego zgodnego ze studium będzie sytuacja, w której konkretny teren będzie miał odmienne przeznaczenie w planie miejscowym i w studium¹⁴⁴.

1.3. Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy

1.3.1. Uwagi ogólne

 Organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy, jest obowiązany za zgodą strony, na rzecz której decyzja została wydana, do przeniesienia decyzji na rzecz innej osoby, jeżeli przyjmuje ona wszystkie warunki zawarte w tej decyzji. Stronami w postępowaniu o przeniesienie decyzji są jedynie podmioty, między którymi ma być dokonane jej przeniesienie¹⁴⁵.

 Przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy oznacza, że podmiot, który miał prawa uzyskane tą decyzją, traci je na rzecz tego podmiotu, na który prawa te zostały przeniesione¹⁴⁶.

 Co do zasady przeniesienie decyzji o warunkach zabudowy powinno dotyczyć decyzji ostatecznych. Istotą dopuszczalności przeniesienia decyzji o warunkach zabudowy jest spełnienie dwóch przesłanek: zgoda adresata decyzji na przeniesienie

¹⁴² Zob. art. 9 ust. 4 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p.

¹⁴³ Wyrok NSA z 9.10.2019 r., II OSK 2808/17, LEX nr 2769088.

¹⁴⁴ M.J. Nowak, *Charakter...*; wyrok WSA w Łodzi z 29.01.2016 r., II SA/Łd 939/15, LEX nr 2002990.

¹⁴⁵ Zob. art. 63 ust. 5 u.p.z.p.

¹⁴⁶ Wyrok NSA z 7.11.2006 r., II OSK 1285/05, LEX nr 318335.