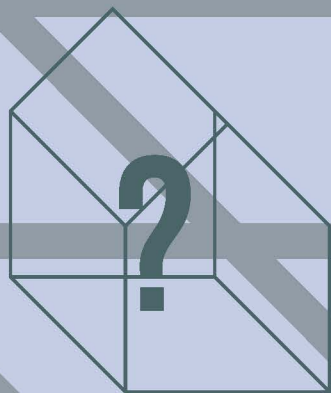
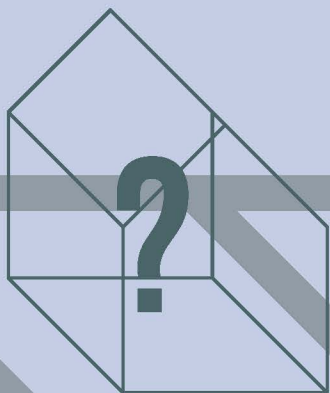


# ROZPRAWA Z DECYZJĄ O WARUNKACH ZABUDOWY

redakcja  
Tomasz Bąkowski



Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Gdańskiego

**ROZPRAWA Z DECYZJĄ  
O WARUNKACH  
ZABUDOWY**

# ROZPRAWA Z DECYZJĄ O WARUNKACH ZABUDOWY

redakcja

Tomasz Bąkowski

Stan prawny na dzień 1 kwietnia 2022 r.

Recenzent

dr hab. Maciej J. Nowak, prof. ZUT

Redaktor Wydawnictwa

Katarzyna Ambroziak

Projekt okładki i stron tytułowych

Jan Rutka

Skład i łamanie

Michał Janczewski

Książka zawiera materiały z konferencji organizowanej wspólnie  
przez Uniwersytet Gdański i Gminę Miasta Gdańska  
nt. IV Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa



**GDAŃSK**

Publikacja współfinansowana przez Grupę Inwestycyjną HOSSA SA –  
Partnera Konferencji „Rozprawa z decyzją o warunkach zabudowy”  
zorganizowanej w Gdańsku w dniu 8 października 2021 r.

 **HOSSA**

© Copyright by Uniwersytet Gdański  
Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-452-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 11 37, tel. kom. +48 725 991 206  
e-mail: [wydawnictwo@ug.edu.pl](mailto:wydawnictwo@ug.edu.pl)  
[wydawnictwo.ug.edu.pl](http://wydawnictwo.ug.edu.pl)

Księgarnia internetowa: [wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/](http://wydawnictwo.ug.edu.pl/sklep/)

Druk i oprawa

Zakład Poligrafii Uniwersytetu Gdańskiego  
ul. Armii Krajowej 119/121, 81-824 Sopot  
tel. +48 58 523 14 49

## Spis treści

Wykaz skrótów . . . . .	7
Słowo wstępne ( <i>Tomasz Bąkowski</i> ) . . . . .	11

### Część 1 Generalia

Tomasz Bąkowski O sensie „rozprawy” z decyzją o warunkach zabudowy . . . . .	15
Zygmunt Niewiadomski Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – mity i rzeczywistość (tezy wystąpienia) . . . . .	27
Eugeniusz Bojanowski Wątpliwości dotyczące charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy (głos w dyskusji) . . . . .	32
Marek Szewczyk Jawne, złudne i ukryte cechy decyzji o warunkach zabudowy . . . . .	35
Igor Zachariasz Decyzja o warunkach zabudowy – teoria a rzeczywistość . . . . .	67
Robert Sawuła Decyzja o warunkach zabudowy w świetle orzecznictwa sądownoadministracyjnego . . . . .	84

### Część 2 Decyzja o warunkach zabudowy w kontekście podstawowych wartości gospodarowania przestrzenią

Katarzyna Małysa-Sulińska Obszar poddany analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu a ład przestrzenny . . . . .	107
---	-----

Marta Woźniak	
Próba odkodowania interesu publicznego w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem orzecznictwa sądów administracyjnych . . . . .	122

### Część 3

#### Zastosowanie (różne perspektywy)

Sławomir Pawłowski	
Decyzja o warunkach zabudowy a tzw. „interwencyjne” miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego . . . . .	139
Maciej Kruś	
Decyzja o warunkach zabudowy jako instrument lokalizowania farm agrofotowoltaicznych . . . . .	158

### Część 4

#### Aspekty procesowe

Krzysztof Kaszubowski	
Uwagi w kwestii formy ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu . . . . .	179
Ewa Szewczyk	
Kilka uwag w odniesieniu do pojęcia strony w sprawach o ustalenie warunków zabudowy . . . . .	194
Robert Suwaj	
Mediacja jako forma załatwiania spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy . . . . .	208
Lucyna Staniszevska	
Współdziałanie organów administracji publicznej w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu . . . . .	225
Literatura . . . . .	243
Orzecznictwo . . . . .	255
O autorach . . . . .	267

## Wykaz skrótów

### Akty normatywne

- Konstytucja RP    Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.)
- k.p.a.                ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. –  
Kodeks postępowania administracyjnego  
(tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.)
- p.p.s.a.              ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo  
o postępowaniu przed sądami administracyjnymi  
(tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 239)
- pr. bud.              ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane  
(tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.)
- pr. wod.              ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne  
(tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 2233)
- r.wz                   rozporządzenie Ministra Infrastruktury  
z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu  
wymagań dotyczących nowej zabudowy  
i zagospodarowania przestrzennego w przypadku  
braku miejscowego planu zagospodarowania  
przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.)
- u.d.p.                ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych  
(tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1376, ze zm.)
- u.g.n.                ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce  
nieruchomościami (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r.,  
poz. 1899, ze zm.)

u.l.	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 672, ze zm.)
u.o.g.r.l.	ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1326, ze zm.)
u.p.r.i.m.	ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 1538, ze zm.)
u.p.z.p.	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.)
u.s.g.	ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 559, ze zm.)
u.z.p.	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.)

#### Czasopisma i publikatory

CBOSA	Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
Dz. U.	Dziennik Ustaw
GSP	Gdańskie Studia Prawnicze
GSP-Prz.Orz.	Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
LEX	System Informacji Prawnej LEX
NZS	Nowe Zeszyty Samorządowe
ONSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych



---

OSNC	Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
PiP	Państwo i Prawo
PL	Przegląd Legislacyjny
PPOŚ	Przegląd Prawa Ochrony Środowiska
PPP	Przegląd Prawa Publicznego
PUG	Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
Rzeczpospolita. PCD	Rzeczpospolita. Prawo co dnia
SPP	Studia Prawa Publicznego
ST	Samorząd Terytorialny
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZP	Zarządzanie Publiczne
Inne	
decyzja o WZ	decyzja o warunkach zabudowy
decyzja o w.z.i.z.t.	decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
Minister	minister właściwy do spraw rozwoju wsi
m.p.z.p.	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
OZE	odnawialne źródła energii
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	wojewódzki sąd administracyjny

## Słowo wstępne

Tytułowa „rozprawa” z decyzją o warunkach zabudowy stała się motywem przewodnim IV Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, zorganizowanego w dniu 8 października 2021 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Każdej z poprzednich konferencji towarzyszyła publikacja, mająca na celu zachowanie dorobku wypracowanego podczas tych wydarzeń oraz rozpowszechnienie go wśród wszystkich zainteresowanych prawnymi zagadnieniami procesu inwestycyjno-budowlanego. Również i ta monografia jest merytorycznym udokumentowaniem wymiany myśli badaczy i praktyków, tym razem skupionych na problematyce instytucji decyzji o warunkach zabudowy, będącej źródłem licznych kontrowersji i przedmiotem gorących dyskusji, w tym także na płaszczyźnie jurydycznej.

Na obecną monografię, już czwartą z kolei przygotowaną w powyższej formule, składają się pisemne wersje wygłoszonych referatów oraz komunikatów i głosów w dyskusji, zdecydowanie bardziej rozbudowane i pogłębione o pokonferencyjne refleksje nad problemami poruszonymi podczas październikowego spotkania.

Tak jak poprzednie prace zbiorowe, będące pokłosiem pierwszej, drugiej i trzeciej edycji Forum, tak i obecna publikacja nie powstałaby bez merytorycznego, organizacyjnego oraz finansowego udziału i wsparcia szerokiego grona osób i instytucji. Słowa podziękowania kieruję więc kolejno do autorów poszczególnych opracowań za wysiłek twórczy i chęć podzielenia się wynikami prowadzonych badań oraz do recenzenta – dr. hab. prof. ZUT Macieja J. Nowaka z Katedry Nieruchomości Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego w Szczecinie, którego uwagi i zalecenia przyczyniły się do nadania niniejszej monografii właściwego poziomu merytorycznego. W imieniu

wszystkich autorów i swoim pragnę także podziękować niezawodnemu Zespołowi Redakcyjnemu Wydawnictwa Uniwersytetu Gdańskiego pod kierownictwem Pani Dyrektor Joanny Kamień, znanemu szerokiemu gronu czytelników z dbałości o jakość i wysokie standardy edytorskie.

Zorganizowanie konferencji oraz opublikowanie jej dorobku nie byłoby możliwe bez wsparcia Władz Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego, za które również bardzo dziękuję.

Ze szczególnymi podziękowaniami zwracam się do Marszałka Województwa Pomorskiego za objęcie konferencji patronatem honorowym oraz do Gminy Miasta Gdańska, Grupy Inwestycyjnej Hossa SA i Spółdzielczego Instytutu Naukowego, dzięki którym szczodrości udało się pokryć koszty organizacji konferencji oraz wydania niniejszej książki.

Dziękuję również wszystkim członkom Komitetu Organizacyjnego oraz Komitetu Naukowego IV Prawniczego Forum Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa za poświęcony czas i wkład w przygotowanie wydarzenia, a także za czuwanie nad jego prawidłowym przebiegiem. Słowa podziękowania należą się też Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, będącej współorganizatorem październikowej konferencji.

Tomasz Bąkowski

Tomasz Bąkowski

## O sensie „rozprawy” z decyzją o warunkach zabudowy

### Wprowadzenie

Od blisko 30 lat znacznej liczbie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych towarzyszyła i nadal towarzyszy decyzja o warunkach zabudowy. Warto przypomnieć, że w latach 1995–2003 była ona określana mianem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu<sup>1</sup>. Obecnie określenie to zostało użyte jako nazwa zbiorcza obejmująca decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>2</sup>.

Funkcjonowanie decyzji o warunkach zabudowy w obrocie prawnym, przynoszące widoczne (w dosłownym tego słowa znaczeniu) rezultaty w przestrzeni jest przedmiotem diametralnie różnych ocen. Z jednej strony popularne tzw. WZ-ki, których od roku 2003 wydano ponad 2,3 mln<sup>3</sup>, są uznawane (w szczególności przez część środowiska urbanistów i architektów) za jedną z głównych przyczyn dewastacji ładu

---

<sup>1</sup> Taką terminologią posłużono się w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny: Dz. U. Nr 89, poz. 415) obowiązującej od 1 stycznia 1995 r. do 1 stycznia 2004 r.

<sup>2</sup> Aktualne nazewnictwo zostało wprowadzone przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r., poz. 503, ze zm.; dalej: u.p.z.p.).

<sup>3</sup> Za: P. Śleszyński, *Demograficzne i planistyczne uwarunkowania i skutki rozwoju stref podmiejskich* [w:] tegoż, M.J. Nowak, P. Legutko-Kobus, A. Hołuj, P. Lityński, A. Jachdach-Sepiło, M. Błaszke, *Suburbanizacja w Polsce jako wyzwanie dla polityki rozwoju*, Warszawa 2021, s. 51.

przestrzennego, z drugiej zaś (w szczególności przez podmioty reprezentujące bądź związane z działalnością inwestycyjno-budowlaną) za istotny prawny instrument, bez którego nie zrealizowano by setek tysięcy przedsięwzięć, co wywołałoby poważne problemy nie tylko w szeroko rozumianym sektorze budownictwa i na rynku nieruchomości, ale odbiłoby się na kondycji innych gałęzi przemysłu i usług powiązanych siecią licznych relacji z tym sektorem zaliczanym do głównych kół napędowych całej gospodarki.

To, że przestrzeń, w tym zwłaszcza postrzegana w kontekście prawno-gospodarczo-środowiskowym, jest naturalną płaszczyzną ścierania się interesów prawnych i faktycznych (przybierających dodatkowo różne postaci, a mianowicie: interesu publicznego, lokalnego, grupowego, indywidualnego, prywatnego), nie wydaje się twierdzeniem wymagającym szerszego uzasadnienia. Również, jak należy sądzić, poza dyskusją pozostaje i to, że uregulowania prawne normujące zasady, sposoby i tryb gospodarowania przestrzenią oraz realizacji procesu inwestycyjno-budowlanego powinny służyć m.in. rozwiązywaniu czy też łagodzeniu konfliktów powodowanych ścieraniem się tychże interesów. Dlatego też nie należy pochytywać za błędne przynajmniej wstępne uznanie decyzji o warunkach zabudowy za prawny konstrukt uregulowań, przyjętych w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisach wykonawczych, z myślą o przyczynianiu się do osiągnięcia wyżej wymienionych celów. Inną sprawą jest to, czy decyzja o warunkach zabudowy jest w tym względzie rozwiązaniem idealnym. I tu, odwołując się do poszczególnych (w wielu przypadkach sprzecznych) interesów i stojących za tymi interesami, konkurujących ze sobą wartości domagających się ochrony, można by przedstawić i poddać szczegółowej analizie szeroki wachlarz argumentów przemawiających tak „za” wykorzystywaniem, jak i „przeciw” wykorzystywaniu decyzji o warunkach zabudowy przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych. Jednak decydując się na taki kierunek dysputy, nie należy spodziewać się, by ta stała się drogą prowadzącą do teoretycznie i praktycznie znaczących wniosków. Natomiast dalece bardziej produktywnie zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia wydaje się przekierowanie rozważań, których przedmiotem jest decyzja o warunkach zabudowy, w stronę jej

*stricte* jurydycznych aspektów. W takim zaś kontekście jawi się ona nie tylko jako „wdzięczny”, ale i badawczo doniosły obiekt naukowej refleksji, w szczególności w obszarze nauki prawa administracyjnego.

Decydując się na przeglądowe ujęcie tematyki, mające na celu uzasadnienie tytułowego „sensu rozprawy z”, ograniczę się do przedstawienia węzłowych problemów wynikających z pozycji, jaką zajmuje, i funkcji, jakie wypełnia decyzja o warunkach zabudowy w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, oraz ze znaczenia, jakie odgrywa w procesie inwestycyjno-budowlanym, a następnie do zasygnalizowania zagadnień związanych z jej prawną konstrukcją i charakterem, z pełną świadomością tego, że te problemy i zagadnienia zostaną pogłębione w pozostałych częściach niniejszej monografii.

## Miejsce, funkcje i znaczenie decyzji o warunkach zabudowy w systemie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

1. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi jeden z kluczowych elementów przyjętej w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formuły dwóch porządków prawnoprzestrzennych, mogących obowiązywać i obowiązujących równocześnie na obszarze gminy, będących konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Pierwszym z nich jest lokalny porządek prawnoprzestrzenny. Jego źródłem są ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzanego i uchwalanego przez organy gminy. Natomiast na obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego obowiązuje drugi, ogólny (w uproszczeniu państwowy) porządek prawnoprzestrzenny, kształtowany przepisami ustaw szczególnych chroniących wartości wysoko cenione, m.in. takie jak: zdrowie i życie, bezpieczeństwo państwa, środowisko, dziedzictwo kulturowe i inne. To te właśnie przepisy wyznaczają możliwości realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych na obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego, co znajduje potwierdzenie w decyzji

o warunkach zabudowy<sup>4</sup>. W świetle powyższego pozostaje w ślad za Zygmuntem Niewiadomskim stwierdzić, że w tak przyjętym kontekście decyzja o warunkach zabudowy jest odzwierciedleniem ogólnopaństwowego porządku planistycznego<sup>5</sup>.

2. Decyzję o warunkach zabudowy, z perspektywy funkcji, jaką pełni ona w prawnym systemie procesu inwestycyjno-budowlanego, można też postrzegać jako wyraz pragmatycznej polityki prawa, czy ściślej prawotwórstwa<sup>6</sup>. Wprowadzenie do obrotu prawnego decyzji o warunkach zabudowy należy bowiem wiązać z racjonalnymi założeniami ustawodawcy, według których: 1) nie jest praktycznie możliwe (ale przede wszystkim zasadne) objęcie ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego całego obszaru państwa; 2) brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może bezwzględnie (w każdym przypadku) wyłączać możliwości realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych.

Warto przypomnieć, że nawet w czasach tzw. gospodarki planowej ówczesne przepisy (mam tu na myśli przede wszystkim ustawę z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 7, poz. 47; tekst jedn.: Dz. U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67, ze zm., oraz ustawę z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym – Dz. U. Nr 35, poz. 185; tekst jedn.: Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99, ze zm.) nie wprowadzały obowiązku uchwalania szczegółowych planów miejscowych, będących odpowiednikami obecnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dla wszystkich terenów.

Z tych też względów decyzja o warunkach zabudowy staje się prawnym komponentem służącym wypełnianiu luk w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego, podobnych do występujących w systemie prawa luk konstrukcyjnych<sup>7</sup>, tyle że w przypadku systemu

<sup>4</sup> Zob. m.in. Z. Niewiadomski, *Gmina wobec zjawisk rozpraszania i koncentracji zabudowy (odpowiedzialność prawodawcy miejscowego za stan patologicznej zabudowy)* [w:] *Prawne problemy rozpraszania i koncentracji zabudowy*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2018, s. 27.

<sup>5</sup> Tamże.

<sup>6</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 374 i nn.

<sup>7</sup> Tamże, s. 223–224; E. Skorczyńska, *Luka w prawie. Istota zjawiska oraz jego znaczenie dla prawa administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 282 i nn.

planowania i zagospodarowania przestrzennego pozostawienie tych luk należy uznać za zamierzony zabieg ustawodawcy. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że we wskazanej wyżej perspektywie decyzja o warunkach zabudowy nie wypełnia tychże luk „sama z siebie”, ale jest, jak już wyżej wskazano, prawnym urządzeniem urzeczywistniającym koherencję przedstawionego w punkcie 1. mechanizmu dwóch porządków prawnoprzestrzennych: lokalnego, wynikającego z ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ogólnopństwowego, kształtowanego przepisami ustaw szczególnych.

3. Z wyżej przedstawionych względów decyzja o warunkach zabudowy jest uznawana za alternatywę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, chociaż należy zastrzec, że nie w pełnym zakresie. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1 u.p.z.p.: „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z kolei w myśl art. 4 ust. 2 u.p.z.p.: „W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy”.

Z cytowanych przepisów wynika, że decyzja o warunkach zabudowy staje się formalną alternatywą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jedynie (i aż) w odniesieniu do określania sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy. Przy czym „swoboda” w tym zakresie nie jest taka sama, jak przy określaniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy ustaleniami planu miejscowego. Doznaje ona bowiem wyraźnych ograniczeń za sprawą szeregu wymogów wskazanych w art. 61 u.p.z.p. (w tym spełnienia warunku tzw. dobrego sąsiedztwa), którymi nie jest związana rada gminy podejmująca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ale



to właśnie z tej przyczyny w niektórych przypadkach decyzja o warunkach zabudowy, która zdaniem jej krytyków (w znacznej mierze nie bez racji) utrudnia prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej<sup>8</sup>, może paradoksalnie okazać się rozstrzygnięciem bardziej racjonalnym od ustaleń zawartych w tzw. planie punktowym. Mianem tym określa się miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące swoimi granicami niewielkie obszary, czasem nawet ograniczające się do terenu jednej „działki ewidencyjnej” o powierzchni kilku tysięcy m<sup>2</sup>.

4. W decyzji o warunkach zabudowy można też dostrzec refleks, mającej swoje źródło w prawie własności, zasady wolności zabudowy, budzącej gorące dyskusje w różnych środowiskach, w tym w szczególności architektów, urbanistów<sup>9</sup>, ale również i w środowisku prawniczym<sup>10</sup>. Decyzja ta jest bowiem „odповідzią” udzielaną wnioskodawcy na treść ujętą we wniosku o ustalenie warunków zabudowy, w oparciu o: 1) uwarunkowania wynikające z ogólnopaństwowego porządku planistycznego, stanowiącego w przepisach odrębnych oraz 2) ocenę wypełnienia wymogów określonych w art. 61 u.p.z.p. Nie ma zatem podstaw do doszukiwania się w decyzji o warunkach zabudowy rozstrzygnięć o charakterze reglamentacyjnym.

Należy przy tym zastrzec, że uznanie decyzji o warunkach zabudowy za wyraz urzeczywistnienia zasady wolności zabudowy wydaje się być

<sup>8</sup> A. Kowalewski, M.J. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje* [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, Warszawa 2018, s. 116.

<sup>9</sup> A. Kowalewski, *Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski*, ST 2015, nr 1–2, s. 42–43; P. Lorens, M. Ciesielski, Ł. Mikuła, M.J. Nowak, *Współczesne wyzwania związane z kształtowaniem systemu planowania miejscowego*, seria: Policy Brief 2021, nr 3, Warszawa 2021, s. 3.

<sup>10</sup> Zob. m.in.: W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012; opracowania ujęte w pracy zbiorowej: *Wolność zabudowy. Mity a normatywna rzeczywistość*, red. T. Bąkowski, Gdańsk 2016; *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, s. 37 i nn.; H. Izdebski [w:] tegoż, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 77–92; A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 25–30; Z. Leoński, M. Śwecznyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 429 i nn.

uprawnione wówczas, gdy jej adresatem jest podmiot uprawniony do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

5. Jednocześnie, co znowu może być odebrane za swego rodzaju paradoks, decyzja o warunkach zabudowy, będąca prawnym konstruktem urzeczywistniającym konstytucyjną zasadę wolności zabudowy, zdaje się świadczyć o formalnoprawnej nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym przy określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Do takiego wniosku prowadzi zestawienie wspomnianych wymogów (określonych w art. 61 u.p.z.p., od wypełnienia których zależy uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, zgodnej z treścią przedłożonego wniosku) z materialnoprawnymi warunkami uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (drugiej z postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 4 ust. 2 u.p.z.p.). Ponadto przepisy przywoływanej ustawy (art. 53 ust. 7 i 8), ograniczając w znacznym stopniu możliwość ekstraordynaryjnego wzruszenia ostatecznej decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zapewniają jej (a ściślej jej skutkom) daleko idącą stabilizację<sup>11</sup>. Rozwiązania te nie mają zaś zastosowania do decyzji o warunkach zabudowy (do jej prawnych konsekwencji). Zdecydowanie bardziej liberalne podejście ustawodawcy do lokalizacji inwestycji celu publicznego wyraźnie odbiega od prezentowanych w doktrynie i orzecznictwie sądowym poglądów o braku uregulowań dających prymat interesowi publicznemu nad interesem prywatnym (indywidualnym)<sup>12</sup> oraz o wypracowywaniu przez prawodawcę stanu względnej równowagi pomiędzy tymi interesami<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 33.

<sup>12</sup> Zob. m.in. wyroki: WSA w Rzeszowie z dnia 29 grudnia 2021 r., II SA/Rz 1407/21, LEX nr 3290575; WSA w Łodzi z dnia 6 października 2021 r., II SA/Łd 377/20, LEX nr 3246965.

<sup>13</sup> M. Woźniak, *Interes publiczny i interes indywidualny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Opole 2018, s. 416.

## Problemy konstrukcji i charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy

Pierwsze podstawowe pytanie, jakie należałoby w tym miejscu postawić, to czy decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją administracyjną, a jeżeli tak, to czy mieści się w ramach „typowej” decyzji administracyjnej, zakładając, że jest możliwe określenie takiego „typowego” wzorca. Nie wchodząc w złożoność tej problematyki, która stała się przedmiotem wnikliwych badań teoretycznych<sup>14</sup>, oraz mając na względzie przedmiot i charakter niniejszego opracowania, zasadne będzie ograniczenie się do modelowego, a zatem w znacznym stopniu uproszczonego – głównie podręcznikowego ujęcia decyzji administracyjnej oraz do odwołania się do jej określenia w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego<sup>15</sup>.

We współczesnych opracowaniach dydaktycznych decyzję administracyjną zrównuje się z wypracowanym przez doktrynę pojęciem aktu administracyjnego *sensu stricto*, tj. aktu stosowania przez organ administracji publicznej norm prawa administracyjnego (powszechnie obowiązującego), o charakterze władczym i jednostronnym, kształtującego prawną sytuację jego adresata, w sferze prawa publicznego, chociaż niejednokrotnie także prawa prywatnego, oraz wiążącego równocześnie w tym zakresie organ stosujący powyższe normy<sup>16</sup>.

Z kolei z kodeksowego określenia decyzji administracyjnej ujętego w art. 104 k.p.a. wynika, że decyzja ta jest aktem rozstrzygającym sprawę (indywidualną) co do jej istoty albo w inny sposób kończącym sprawę w danej instancji. Na tle kodeksowego ujęcia nie powinno być

<sup>14</sup> Przykładowo zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Warszawa 1970; K. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2021 r., poz. 735, ze zm.; dalej: k.p.a.).

<sup>16</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2021, s. 388–391. Podobnie: M. Kasiński, *Akt administracyjny – pojęcie, rodzaje* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 541–545 oraz M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, J. Róg-Dyra, M. Grzywacz, *Prawne formy działania* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 306.

wątpliwości co do uznania decyzji o warunkach zabudowy za decyzję w rozumieniu art. 104 k.p.a. Gdy jednak odniesie się ją do decyzji administracyjnej odpowiadającej cechom aktu administracyjnego *sensu stricto* w rozumieniu przyjętym w nomenklaturze języka prawniczego, wówczas wątpliwości co do jej istoty są podnoszone i nabierają w niektórych przypadkach intensywnego kolorytu. Piśmiennictwo w tym zakresie obfituje bowiem w liczne, czasem biegunowo skrajne opinie. Można zatem spotkać się ze stanowiskiem, według którego decyzja o warunkach zabudowy nie wykazuje cech decyzji administracyjnej, w szczególności nie wpływa na prawną sytuację jej adresata<sup>17</sup>, który w postępowaniu „o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie ma materialnych cech strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.”<sup>18</sup>. Przeciwnie takiemu stanowisku są poglądy skłaniające się ku uznaniu decyzji o warunkach zabudowy za decyzję administracyjną<sup>19</sup> oraz takie, według których decyzja ta jest „szczególnego rodzaju” decyzją administracyjną<sup>20</sup>. Te ostatnie wymagają nieco szerszego omówienia. Swoistości decyzji o warunkach zabudowy można by bowiem według jednych autorów doszukiwać się w jej deklaratoryjnej/informacyjnej treści<sup>21</sup>, choć nie wszyscy podzielają ten pogląd i wręcz kategorycznie go negują<sup>22</sup> bądź też twierdzą, że decyzja ta z uwagi na jej złożoność jest po części decyzją deklaratoryjną, po części zaś decyzją konstytutywną<sup>23</sup>. Zatem być może ten częściowo deklaratoryjny, częściowo konstytutywny charakter

<sup>17</sup> I. Zachariasz, *Czy decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest decyzją administracyjną?* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. tenże, Warszawa 2012, s. 166.

<sup>18</sup> I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, s. 309.

<sup>19</sup> K. Małyśa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 120.

<sup>20</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz...*, s. 31.

<sup>21</sup> Zob. m.in.: J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, PiP 2010, z. 2, s. 108; W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz decyzją o warunkach zabudowy (uwagi do glosy Jerzego Kopyry)*, ST 2011, nr 11, s. 84; P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, PPP 2012, nr 10, s. 18.

<sup>22</sup> I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, s. 312.

<sup>23</sup> M. Szewczyk, *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu* [w:] Z. Le-  
oński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni...*, s. 369.

mógłby uzasadniać twierdzenie o decyzji o warunkach zabudowy jako decyzji „szczególnego rodzaju”?

Z problemem konstytucyjności bądź deklaratoryjności decyzji o warunkach zabudowy wiąże się z kolei kwestia jej wykonalności. Ta zaś zarówno przez znaczną część doktryny, jak i orzecznictwa sądowego jest kwestionowana<sup>24</sup>. Pogląd o niewykonalności decyzji o warunkach zabudowy nie wydaje się w pełni trafny, zwłaszcza w świetle brzmienia art. 59 ust. 1 zdanie pierwsze u.p.z.p., zgodnie z którym: „Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części [podkreśl. T.B.], z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy”.

Uznanie decyzji o warunkach zabudowy za akt pozbawiony przymiotu wykonalności można by ewentualnie odnosić do przypadków, w których zmiana zagospodarowania terenu ma polegać na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a realizacja tych zamierzeń jest uzależniona od udzielenia pozwolenia na budowę bądź uzyskania milczącej zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej. Jednakże w sytuacjach, w których planowane przedsięwzięcie sprowadza się wyłącznie do zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, o której mowa w dalszej części cytowanego przepisu, dyskusyjne staje się kwestionowanie wykonalności decyzji o warunkach zabudowy o takiej właśnie treści.

Deklaratoryjność i konstytucyjność łączą się również w znacznym stopniu z podziałem decyzji administracyjnych na decyzje związane i uznaniowe<sup>25</sup>. Zatem „naturalną” konsekwencją rozbieżności stanowisk w kwestii deklaratoryjnego lub konstytucyjnego charakteru decyzji o warunkach zabudowy są odmienne oceny tej decyzji dokonywane

<sup>24</sup> A. Plucińska-Filipowicz, T. Filipowicz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 110; J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s. 105–106. Zob. też przywołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

<sup>25</sup> Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 397.

przy uwzględnieniu kryterium związania jej normą prawną. Obrazują to prezentowane w literaturze skrajnie różne poglądy. Według jednych decyzja o warunkach zabudowy jest aktem związanym<sup>26</sup>, według innych nie<sup>27</sup>. Jest też stanowisko w tym względzie, prezentowane przez Marka Szewczyka, według którego decyzja o warunkach zabudowy „nosi element uznania administracyjnego”, przy czym uznaniem tym – zdaniem przywołanego autora – nie dysponuje organ właściwy w sprawie ustalenia warunków zabudowy, ale pozostaje ono w dyspozycji organów uzgadniających treść tej decyzji<sup>28</sup>.

Specyfiki decyzji o warunkach zabudowy można by też upatrywać w jej wykorzystaniu przez ustawodawcę jako prawnej konstrukcji służącej określeniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu wprowadzanej do obrotu prawnego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z tej bowiem perspektywy w zakresie określonym w art. 4 ust. 2 u.p.z.p. (jako akt indywidualny i konkretny) jawi się jako substytut/surogat aktu prawa miejscowego (aktu prawotwórczego)<sup>29</sup>. Trzeba jednak zaznaczyć, że i w tej kwestii nie można mówić o zgodnym stanowisku doktryny<sup>30</sup>.

## Wnioski

Zarysowane powyżej problemy oraz przedstawione uwagi dają podstawy do potraktowania decyzji o warunkach zabudowy jako „prawnego urzędzenia”, za pomocą którego można dokonywać projekcji doniosłych teoretycznie problemów i konstrukcji prawa administracyjnego. Posiada ona bowiem z jednej strony swoje *differentias specificas*, godne naukowej

<sup>26</sup> J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy...*, s. 108; W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań...*, s. 84.

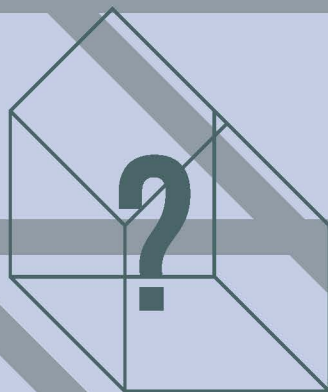
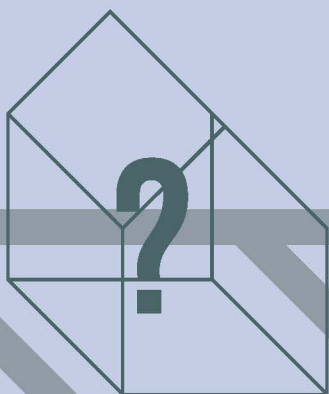
<sup>27</sup> I. Zachariasz [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu...*, s. 311.

<sup>28</sup> M. Szewczyk, *Ustalenie warunków zabudowy...*, s. 375.

<sup>29</sup> M. Szewczyk, M. Kruś, *Plan miejscowy a decyzja o warunkach zabudowy*, ZNSA 2018, nr 2, s. 50 i 51. Zob. też J. Jaworski [w:] P. Sosnowski, K. Buczyński, J. Dziedzic-Bukowska, J. Jaworski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 354.

<sup>30</sup> Zob. m.in. W. Kisiel, *Relacja między studium uwarunkowań...*, s. 84.

refleksji, ale równocześnie (i co dalece bardziej istotne) w zwierciadle decyzji o warunkach zabudowy skupia się szereg węzłowych zagadnień dotyczących sedna prawa administracyjnego i nauki prawa administracyjnego, co sprawia, że zagadnienia te tak wyraźnie eksponowane na jej tle nabierają szczególnego znaczenia w płaszczyznach badawczej i dydaktycznej. Ten zaś wniosek skłania z kolei do postawienia pytania o to, czy właściwe jest „rozprawianie się” z decyzją o warunkach zabudowy, czy może zasadne byłoby dokonanie (*ex post*) semantycznej korekty myśli przewodniej towarzyszącej niniejszemu opracowaniu, jak i całej pracy zbiorowej, tak by nie rozprawiać się „z” nią, ale rozprawiać „o” niej i jej różnorodnych wątkach, w tym także tych już zaanonsowanych.



Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Gdańskiego

ISBN 978-83-8206-452-0



9 788382 064520

cena 48,30 zł (w tym 5% VAT)