

Karolina Rokicka

Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawnoporównawcza

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 94-111

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Decyzja o warunkach zabudowy – analiza prawno porównawcza

Jak słusznie twierdzi R. Tokarczyk, poznanie prawa obcego pozwala na szersze zagłębienie się w swój własny system prawa¹. Czynienie uwag komparatystycznych niesie tym samym możliwość spojrzenia na własne prawo z zupełnie innej perspektywy. Powyższa uwaga znajduje zastosowanie także do ważnej dla polskiego porządku prawnego instytucji, jaką jest decyzja o warunkach zabudowy. Jej charakterystyka w polskim prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy innych europejskich państw, wydaje się być doskonałą szansą na zmianę spojrzenia na planowanie i urządzenie przestrzeni w Polsce. Analiza prawno porównawcza może służyć wykazaniu, jak funkcjonuje określone narzędzie w innych systemach europejskich, być próbą odnalezienia instytucji podobnych czy też zbliżonych, zaś w ostateczności – określać, dlaczego decyzja o warunkach zabudowy nie funkcjonuje w innych systemach planistycznych.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że komparatystyka „polega na zestawianiu cech względnie jednorodnych przynajmniej dwóch przedmiotów w celu stwierdzenia występujących między nimi identyczności, podobieństw i różnic”². W niniejszej pracy zostały przebadane „identyczności, podobieństwa i różnice” systemów prawa polskiego, niemieckiego i angielskiego w zakresie możliwości i sposobów ustalania warunków zabudowy. Wybór Niemiec i Wielkiej Brytanii jest nieprzypadkowy. Oba te systemy, choć zasadniczo różniące się od siebie, są określane w literaturze jako

¹ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008, s. 19.

² *Ibidem*, s. 31.

skuteczne i dojrzałe³. Ponadto, jak słusznie wskazuje J. Goździewicz-Biechońska, rozwiązania polskie w tym zakresie są wzorowane na instytucjach niemieckiego procesu inwestycyjno-budowlanego⁴. System Wielkiej Brytanii został przedstawiony na podstawie systemu angielskiego. Rozwiązania planistyczne Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej są zasadniczo podobne do rozwiązań angielskich, zaś ewentualne różnice wynikają wyłącznie z odrębności struktury administracji⁵. Do systemu angielskiego warto się odnieść z uwagi na jego odmienności w stosunku nie tylko do polskich, ale również niemieckich rozwiązań planistycznych.

W polskiej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶ zostało wskazanych pięć środków prawnych kształtowania polityki przestrzennej na trzech poziomach – gminy, powiatu i województwa: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium uwarunkowań), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy), plan zagospodarowania przestrzennego województwa, programy zagospodarowania na poziomie krajowym oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁷. Niemniej jedynie plan miejscowy, studium uwarunkowań oraz decyzje WZiZT mają realny wpływ na gospo-

³ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Sprawne Państwo, program Ernst & Young*, Warszawa 2007, s. 12; por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, s. 174.

⁴ J. Goździewicz-Biechońska, *op. cit.*, s. 175.

⁵ Wnioski z konwersatorium A. Nelickiego: *System planowania przestrzennego i kontroli zagospodarowania przestrzennego w Anglii*, Instytut Badań i Ekspertyz Samorządowych, wersja elektroniczna: <http://instytuty.lazarski.pl/ibies/konwersatoria/planowanie-przestrzenne/system-planowania-przestrzenengo-i-kontroli-zagospodarowania-przestrzenengo-w-anglii/>, dostęp: 10.01.2014 r.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.), dalej: u.p.z.p.

⁷ Na potrzeby dalszych rozważań wyjaśniam, iż decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu będą określane również zbiorczo jako decyzje lokalizacyjne bądź skrótowo – decyzje WZiZT.

darbę nieruchomościami na poziomie gminnym i odnoszą się do konkretnego właściciela nieruchomości⁸. Tym samym obszar badawczy sprowadzi się w zasadzie wyłącznie do obszaru najniższej jednostki podziału zasadniczego kraju, jaką w Polsce stanowi gmina, w Niemczech – *die Gemeinde* (również gmina), zaś w Anglii – dystrykt⁹.

I. Warunki zabudowy w prawie polskim

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasadniczym instrumentem kształtowania przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.). Ustawodawca nie wprowadza obligatoryjności uchwalania planu miejscowego na terenie gmin. Obowiązkowo musi zostać sporządzone jedynie studium uwarunkowań, przy czym należy podkreślić, iż jest to akt o charakterze wewnętrznym (w myśl ustaleń art. 9 ust. 5 u.p.z.p. – nie jest aktem prawa miejscowego), zaś do jego funkcji należy określanie polityki rozwoju przestrzennego gminy, koordynacja ustaleń zawartych w planach miejscowych oraz promocja gminy¹⁰.

Szczególna rola miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w systemie aktów planistycznych wynika z jego charakteru prawnego¹¹. Zgodnie z art. 14 ust. 8 u.p.z.p. plan jest aktem prawa miejscowego, zaś (co wynika bezpośrednio z przepisu art. 87 ust. 2 Konstytucji¹²) tego rodzaju akty są źródłami prawa

⁸ Zob. B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Warszawa 2008, s. 87.

⁹ Dystrykt (okręg) pod względem zaludnienia odpowiada raczej polskiemu powiatowi. Ponadto niektóre z dystryktów dzielą się na mniejsze jednostki – parafie (*parish*). Niemniej sprawy przestrzenne i budownictwo należą do właściwości dystryktów.

¹⁰ Zob. K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 32.

¹¹ Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2006, s. 142.

¹² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze sprost.).

powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

W przypadku braku planu miejscowego ustalenie warunków zabudowy oraz wskazanie sposobów zagospodarowania nastąpić winno w drodze decyzji administracyjnej, niejako przejmującej funkcję planu miejscowego¹³. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały wskazane dwa rodzaje decyzji lokalizacyjnych – decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawana, gdy na danym obszarze zaplanowano inwestycję celu publicznego¹⁴, oraz decyzja o warunkach zabudowy.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 u.p.z.p. 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 wymaga ustalenia warunków zabudowy w drodze decyzji. Organem właściwym do wydania decyzji jest wójt (burmistrz lub prezydent miasta). Decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana każdemu, niezależnie od praw, jakie przysługują wnioskodawcy względem nieruchomości, gdyż jej istotą jest określenie warunków zabudowy i zagospodarowania konkretnie oznaczonego terenu. Co ważne – dopuszczalne jest przeniesienie ostatecznej decyzji ustalającej warunki zabudowy na rzecz innej osoby. Powinno nastąpić to za zgodą adresata (wnioskodawcy)

¹³ Zob. Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 477.

¹⁴ Art. 2 pkt 5 u.p.z.p.: „Ilekroć w ustawie jest mowa o „inwestycji celu publicznego” – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.)”.

i jest możliwe, gdy osoba, na rzecz której dokonuje się przeniesienia, przyjmuje warunki zawarte w decyzji (art. 63 ust. 5 u.p.z.p.)¹⁵.

Przedmiotem rozstrzygnięcia zawartego w decyzji o warunkach zabudowy jest lokalizacja zamierzenia inwestycyjnego o charakterze prywatnym. Jak wskazuje M. Szewczyk, lokalizowanie inwestycji jest niczym innym, jak rozstrzygnięciem o jej legalności lub nielegalności w określonym miejscu¹⁶. Warunki wydania decyzji o warunkach zabudowy sformułowane zostały w art. 61 ust. 1 u.p.z.p.¹⁷ Przesłanki wymienione w tym przepisie muszą zostać spełnione kumulatywnie. Decyzja o warunkach zabudowy jest aktem o charakterze związanym, nie zaś uznaniowym, w związku z czym złożony wniosek wiąże organ właściwy w sprawie. Organ nie posiada możliwości jego modyfikacji czy interpretacji w sposób niezgodny z intencjami wnioskodawcy¹⁸.

W literaturze częstokroć wskazuje się, iż decyzja o warunkach zabudowy, mimo jej swoistej alternatywności wobec planu miejscowego, odgrywa inną rolę. Z pewnością wskazać należy na zupełnie odmienny krąg adresatów obu tych instytucji. Plan miej-

¹⁵ Zob. K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 122.

¹⁶ M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 193.

¹⁷ Art. 61 ust. 1. u.p.z.p. „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 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; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 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 art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

¹⁸ Zob. M. J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, 2012, Legalis, teza 3 do art. 58 u.p.z.p.

scowy jest kierowany do ogółu mieszkańców, podczas gdy decyzja o warunkach zabudowy jest decyzją administracyjną, co automatycznie przesądza o jej konkretności (w odniesieniu zarówno do podmiotu, jak i wywołania konkretnie oznaczonych skutków prawnych) i indywidualności¹⁹, jak również zewnętrżności, władczości oraz jednostronności. Niemniej akt ten obok norm skierowanych potencjalnie do podmiotu prawa mającego status strony postępowania, zawiera również normy konkretyzujące status prawny danego terenu²⁰. Niektórzy autorzy zauważają jednak, że decyzja o warunkach zabudowy nie jest aktem konkretyzacji prawa – dopuszczalność inwestycji jest bowiem pochodną obowiązującej zabudowy i przepisów prawa, nie wynika zaś z władczego rozstrzygnięcia organu administracji publicznej²¹. Ponadto zaznaczyć należy, że decyzja nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości²², która to funkcja zarezerwowana jest wyłącznie dla planu miejscowego (art. 6 u.p.z.p.). Nieprawidłowe wydaje się zatem być upatrywanie w decyzji o warunkach zabudowy substytutu planu miejscowego – choć wobec organów administracji budowlanej pełni rolę analogiczną do planu²³. Intencją ustawodawcy było raczej (co również wynika z hierarchii aktów planistycznych²⁴) przeznaczenie decyzji o warunkach zabudowy (jak również decyzji o lokalizacji inwestycji celu publiczne-

¹⁹ Zob. J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź–Zielona Góra 1998, s. 25.

²⁰ Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *op. cit.*, s. 118.

²¹ Por. P. Daniel, *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10 (68), s. 2, wersja elektroniczna: http://m.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/charakter_prawny_decyzji_o_warunkach_zabudowy.pdf, dostęp: 12.01.2014 r.

²² A. Fogel, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010, nr 34 (3–4), s. 82; por. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu...*, teza 2 do art. 6 u.p.z.p.

²³ Por. A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2012, s. 161; zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. P 37/06, OTK ZU nr 11/A/2007, poz. 160.

²⁴ Zob. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 2, s. 98.

go) do zastosowania w sytuacjach szczególnych, gdy nie istnieje konieczność sporządzania planu miejscowego ze względu na istniejącą zabudowę, pozwalającą na ustalenie warunków urbanistycznych²⁵. Realizacja powyższego celu w praktyce nie jest jednakże możliwa z uwagi na niewielkie pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana w warunkach funkcjonowania w gminie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi jednak na niewiążący charakter studium, organ nie będzie związany ustaleniami studium przy wydawaniu decyzji. W orzecznictwie podnosi się jednakże, że organ nie powinien wydawać decyzji ustalającej warunki zabudowy w sprzeczności ze studium uwarunkowań²⁶.

II. Niemieckie uregulowania prawne w zakresie warunków zabudowy

Podstawową rolę w polityce przestrzennej Republiki Federalnej Niemiec odgrywa planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym/miejskim²⁷, określanym również w literaturze jako szczebel lokalny²⁸. Gmina dysponuje władztwem planistycznym (*Planungshoheit der Gemeinde*), które posiada na mocy przepisów niemieck-

²⁵ Zob. *idem*, *Decyzja o warunkach...*, *op. cit.*, s. 98; zob. także S. Ebert, A. Tölle, M. Wdowicka, *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive (Planowanie w Polsce i w Niemczech z perspektywy gminy). Planungsbegriffe in Europa (Pojęcia planistyczne w Europie)*, Hannover, Poznań 2012, wersja elektroniczna: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-54219>, dostęp: 10.01.2014 r.

²⁶ Wyrok NSA z dnia 6 sierpnia 2009 r., sygn. akt II OSK 1250/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁷ Zob. J. Kopietz-Unger, *Prezentacja pt. Analiza rozwiązań prawnych wybranych państw obcych – Niemcy, materiały z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego z dnia 7.11.2012 r.*, wersja elektroniczna: <http://www.transport.gov.pl/files/0/1795799/IIIprezentacjaoprofjaninyKopietzUnger.pdf>, dostęp: 31.12.2013 r.

²⁸ Por. J. Hernik, G. Olejniczak, *Planowanie przestrzenne w RFN*, Bydgoszcz-Kraków 2006.

kiego Kodeksu Budowlanego (*Baugesetzbuch*)²⁹. Wskazany kodeks pełni rolę ustawy wiodącej w zakresie prawa budowlanego (poza nim funkcjonuje ustawodawstwo krajów związkowych). W zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie kraju funkcjonuje ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*)³⁰, zaś na poziomie landów – ustawy o planowaniu krajowym (*Landesplanungsgesetze*)³¹.

Przystępując do bliższej charakterystyki rozwiązań prawnych niemieckich stwierdzić należy, iż na poziomie lokalnym funkcjonują dwa rodzaje planów zagospodarowania – plan użytkowania (wykorzystania)³² terenu (*Flächennutzungsplan*), będący aktem o charakterze ogólnym, oraz plan zabudowy (*Bebauungsplan*), stanowiący szczegółowy plan budowlany. Plany są również określane jako odpowiednio – plan przygotowawczy (*vorbereitender Plan*) i plan wiążący (*verbindlicher Plan*).

Plan użytkowania terenu ma charakter wyłączny wewnętrznie wiążący i określa sposób zagospodarowania gruntów dla całego obszaru gminy – związane dotyczy jednakże wyłącznie jednostek o charakterze publicznym i realizacji przez nie zamierzeń prze-

²⁹ Kodeks budowlany (*Baugesetzbuch*) z dnia 23.09.2004 r. (BGBl. I S. 2414), ostatnio zmieniony ustawą z dnia 11.06.2013 r. (BGBl. I S. 1548), dalej: BauGB.

³⁰ Ustawa o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*) z dnia 22.12.2008 r. (BGBl. I S. 2986), ostatni zmieniony ustawą z dnia 31.07.2009 r. (BGBl. I S. 2585).

³¹ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 14.

³² W literaturze spotyka się dwa tłumaczenia pojęcia *Flächennutzungsplan* – plan użytkowania terenu (zob. np. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*; J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych...*) oraz plan wykorzystania terenu (zob. np. J. Kopietz-Unger, *op. cit.*; A. Nelicki, I. Zachariasz, *Opinia zlecona – rozwiązania prawne w wybranych państwach UE i USA zobowiązujące inwestorów budowlanych do zapewnienia – w porozumieniu z władzami lokalnymi – odpowiedniej infrastruktury publicznej (szkół, przedszkoli, terenów zielonych, dróg, itp.)*, wersja elektroniczna: http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/infrastruktura_budowa_finansowanie_eksperyza_bas.pdf, dostęp: 3.01.2014 r. Na potrzeby niniejszej pracy przyjęłam terminologię plan użytkowania terenu.

strzennych³³. Z planu użytkowania terenu tylko wyjątkowo gmina może wyłączyć pewne obszary, o ile zostaną one uwzględnione w późniejszych opracowaniach³⁴. Treść i zawartość *Flächennutzungsplan* została uregulowana w § 5 BauGB.

Na podstawie ogólnego planu użytkowania terenu sporządza się szczegółowy plan zabudowy, stanowiący swoistego rodzaju rozwinięcie tego pierwszego³⁵. W *Bebauungsplan* zostają ustalone systemy wykorzystania obszarów do zabudowy, obszary komunikacyjne, tereny zielone i pod zabudowę obiektami pomocniczymi, jak również dopuszczalne wymiary budowli³⁶. O ile *Flächennutzungsplan* odnosi się do zadań podmiotów o charakterze publicznym, o tyle w planie zabudowy organ wyznacza nakazy i zakazy w zakresie zabudowy wiążące podmioty prywatne³⁷. Ponadto w planie zabudowy określa się obowiązki władz publicznych. Plan zabudowy podejmowany jest w formie statutu (§ 10 ust. 1 BauGB³⁸), aktu prawa miejscowego (powszechnie obowiązującego), co charakterem prawnym zbliża go do polskiego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Art. 28 niemieckiej Ustawy Zasadniczej z dnia 23 maja 1949 r.³⁹ nadaje gminom autonomię w zakresie stanowienia aktów prawa miejscowego.

Należy podkreślić, iż rada gminy nie musi uchwalać planu zabudowy obligatoryjnie dla całej gminy, tak jak ma to miejsce w przypadku planów użytkowania terenu. Na terytorium każdej

³³ A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 8.

³⁴ Zob. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 31.

³⁵ Zob. Z. Niewiadomski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, Warszawa 2009, s. 280.

³⁶ Por. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 33; zawartość *Bebauungsplan* wskazuje regulacja § 9 BauGB.

³⁷ A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 8.

³⁸ § 10 Abs. 1 BauGB: „Die Gemeinde beschließt den Bebauungsplan als Satzung”.

³⁹ Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*) z dnia 23.05.1949 r. (BGBl. 1949 t. I S. 1), ostatnio zmieniony ustawą z dnia 11.07.2012 r. (BGBl. I S. 1478), dalej: GG.

z gmin mogą się znajdować tereny, dla których nie zostanie sporządzony plan zabudowy. Sytuacja taka (tj. nieuchwalenia planów zabudowy dla całej gminy) jest niezmiernie istotna dla poszukiwania odpowiednika decyzji o warunkach zabudowy w systemie niemieckim. W podobnych bowiem warunkach dochodzi w Polsce do wydania rzeczonyj decyzji. W Republice Federalnej Niemiec problem ten został rozwiązany w nieco odmienny sposób, w zależności od tego, czy teren jest zurbanizowany i zabudowany (*Innenbereich* – obszar wewnętrzny), czy też nie (*Außenbereich* – obszar zewnętrzny).

Kompetencje gminy wobec obszaru wewnętrznego reguluje § 34 ust. 4 BauGB, zgodnie z którym gmina ma prawo do określenia w drodze statutu (*die Satzung*) bądź statutów (wzajemnie między sobą powiązanych – § 34 ust. 4 *in fine*) sposobów wykorzystania tego terenu. Niektórzy autorzy⁴⁰ określają sformułowanie *die Satzung*, użyte w § 34 BauGB jako „decyzję” – wydaje się, iż stanowi to nadużycie terminologiczne, gdyż nasuwa bezpośrednie skojarzenia z decyzją administracyjną będącą aktem konkretnym i indywidualnym, podczas gdy *Satzung* utożsamiane jest w literaturze raczej z odpowiednikiem polskiej uchwały, statutem, aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego⁴¹.

W stosunku do *Innenbereich* gmina ma prawo do określenia w drodze statutu obszaru granic spójnie zabudowanego terenu miejscowości (*im Zusammenhang bebauter Ortsteil*), ustalenia, że tereny zabudowane położone na obszarze zewnętrznym są obszarami spójnie zabudowane (jest to jednakże uzależnione od tego, czy wcześniej tereny te zostały zakwalifikowane w planie użytkowania terenu jako tereny pod zabudowę) oraz włączenia do obszarów spójnie zabudowanych pojedynczych powierzchni położonych na obszarach zewnętrznych. Natomiast obszary zewnętrzne, cechujące się położeniem poza obszarem wewnętrznym oraz poza obszarem związanym planem zabudowy, co do zasady

⁴⁰ Zob. J. Hernik, G. Olejniczak, *op. cit.*, s. 44.

⁴¹ Por. A. Bunzel, *Die Satzungen nach dem Gesetzbuch. Eine neue Arbeitshilfe für Städte und Gemeinden*, „Difu-Berichte” 2000, nr 3, s. 5.

w ogóle nie są przeznaczone pod zabudowy. Mimo tego, w pewnych sytuacjach inwestycje na tych obszarach są dopuszczalne – jeśli nie jest to sprzeczne z interesem publicznym, jest zapewnione dostateczne uzbrojenie terenu oraz spełnia jeden z warunków określonych w § 35 ust. 1 pkt 1–8 BauGb, np. przedsięwzięcie służy gospodarstwu rolniczemu czy ogrodniczemu bądź też służy badaniom lub rozwojowi energii wiatru, wodnej czy jądrowej.

Tym samym poszukiwanie analogii między rozwiązaniami niemieckimi a polskimi nie przynosi oczekiwanych efektów – zbyt duże jest zróżnicowanie zastosowanych instrumentów prawnych i procedur.

III. Angielskie rozwiązania planistyczne – *planning permission* a decyzja o warunkach zabudowy

Głównym źródłem angielskiego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego jest *Town and Country Planning Act*⁴². Istotne zmiany tejże ustawy zostały wprowadzone przez *Planning and Compulsory Purchase Act*⁴³ oraz szereg aktów wykonawczych, które dookreśliły m.in. kwestie zasad sporządzania planów, klasy użytkowania terenów oraz zakres kontroli nowych sposobów użytkowania terenów⁴⁴. PCPA wprowadziło zmiany w systemie aktów planistycznych obowiązujących na danym terenie – plan zagospodarowania przestrzennego (*development plan*) stanowi (odmiennie niż w Polsce czy Niemczech) nie jeden, a cały kompleks aktów planistycznych. Co istotne, *development plan* nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, mimo tego,

⁴² Town and Country Planning Act 1990, 1990 Chapter 8, wersja elektroniczna: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8>, dostęp: 24.12.2013 r., dalej: TCPA.

⁴³ Planning and Compulsory Purchase Act 2004, 2004 Chapter 5, wersja elektroniczna: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5>, dostęp: 24.12.2013 r., dalej: PCPA.

⁴⁴ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 17; zob. M. Zajączkowska, *Założenia planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego w Wielkiej Brytanii*, „Przegląd Budowlany” 2011, nr 3, s. 25.

iż docelowo stanowi podstawę do wydania decyzji administracyjnej⁴⁵.

Niewątpliwie instytucją charakterystyczną dla angielskiego systemu planistycznego jest pozwolenie planistyczne (*planning permission*), które stanowi element niezbędny dla zabudowy nowej bądź zmiany metody użytkowania zabudowy istniejącej⁴⁶. Pozwolenie, wydawane przez *local planning authorities* (LPAs) – lokalną władzę planistyczną, jest w zasadzie niezbędnym wymogiem dla realizacji zagospodarowania terenu⁴⁷. Jego wydanie jest jednakże obciążone wymogiem spójności z *development plan*, aczkolwiek odnośnie tego wymogu został przewidziany jeden wyjątek – inwestycja może być niezgodna z planem, jeśli istnieją tzw. istotne czynniki (*material considerations*). Chodzi tutaj o względy osobiste, np. o trudną sytuację życiową wnioskodawcy, czy też finansowe (ekonomicznie nieuzasadnione ustalenia *development plan*).

Zgodnie z art. 70 ust. 1 pkt a) TCPA, że pozwolenie może zostać przez lokalne władze planistyczne udzielone „(...) albo bezwarunkowo, albo pod takimi warunkami, jakie uznają za stosowne (...)”. Trzecią opcją jest oczywiście odmowa wydania pozwolenia (art. 70 ust. 1 pkt b) TCPA)⁴⁸. Większości pozwoleń towarzyszą warunki planistyczne, tzw. *planning conditions*. Związane są one np. zasadzeniem drzew zgodnie z planami krajobrazu czy też koniecz-

⁴⁵ Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych...*, s. 187.

⁴⁶ *Centrum Zrównoważonej Przestrzeni: System planowania przestrzennego Anglii*, artykuł z dnia 23.07.2012 r., wersja elektroniczna: <http://czp.org.pl/blog/zagraniczne-systemy-planowania-przestrzennego/item/66-system-planowania-przestrzennego-anglii>, dostęp: 23.12.2013 r.

⁴⁷ *Regional development studies. The EU compendium of spatial planning systems and policies – United Kingdom, Luxembourg 2000*, s. 71, wersja elektroniczna: <http://www.espace-project.org/publications/EUCompendiumUK.pdf>, dostęp: 12.01.2014 r.

⁴⁸ Art. 70 ust. 1 TCPA: „Where an application is made to a local planning authority for planning permission – (a) subject to sections 91 and 92, they may grant planning permission, either unconditionally or subject to such conditions as they think fit; or (b) they may refuse planning permission”.

nością zatwierdzania przez lokalne władze koloru i wykończenia planowanej inwestycji. Ten ogromny zakres władzy dyskrecjonalnej przyznany samorządowi nie jest jednak (jak mogłoby się wydawać) bezgraniczny – w orzecznictwie wskazywane są określone ograniczenia, jakie wiążą lokalne władze w tym zakresie. Warunek wskazany w pozwoleniu planistycznym musi być zgodny z obowiązującym prawem, niezbędny (w tym znaczeniu, iż jego brak skutkowałoby odrzuceniem wniosku o wydanie pozwolenia), racjonalny, precyzyjny i jednoznaczny, możliwy do skontrolowania⁴⁹.

Poza warunkami planistycznymi funkcjonuje również instytucja *planning obligations/contributions* – zobowiązań planistycznych. W przepisie art. 106 TCPA została przewidziana możliwość zawarcia umowy przez władzę z wnioskodawcą bądź podjęcia przez niego jednostronnego zobowiązania do wykonania dodatkowych inwestycji czy sfinansowania określonych urządzeń. Zobowiązania mogą również polegać na obowiązku zapłaty określonej sumy pieniężnej⁵⁰.

Jako, iż udzielenie pozwolenia planistycznego stanowi akt o charakterze uznaniowym, wydaje się być dobrym polem do nadużyć władzy. W celu minimalizacji tego rodzaju ewentualnych konsekwencji, wprowadzone zostały ograniczenia kompetencji planistycznych władz lokalnych. Minister właściwy do spraw planowania przestrzennego może przejąć (*call in*) do rozpatrzenia wniosków o wydanie decyzji planistycznej wraz z uprawnieniami do wydania pozwolenia. Administracja rządowa może również dokonać merytorycznej kontroli wniosku – tryb odwoławczy przewiduje możliwość odwołania się od decyzji do ministra. Kon-

⁴⁹ Por. Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja...*, s. 327; I. Zachariasz, A. Nelicki, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA, cz. I*, wersja elektroniczna: <http://www.publiczni.pl/arttykul/230/>, dostęp: 10.01.2014 r.

⁵⁰ Zob. Ł. Złakowski [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu...*, s. 328.

troła następuje za pośrednictwem inspekcji planistycznej. Opinia wyrażona przez inspekcję ma charakter wiążący dla samorządu terytorialnego⁵¹.

Istotną kwestią w procesie wydawania pozwolenia planistycznego jest partycypacja społeczna. Udział czynnika społecznego ma zupełnie inny wymiar w zakresie *planning permission* niż przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Uwagi do wniosku o wydanie pozwolenia zgłoszone przez zainteresowanych są rozpatrywane przez władzę planistyczną, do której obowiązków należy również publikacja w ogólnodostępnym rejestrze każdego zgłoszonego wniosku.

IV. Wnioski prawno porównawcze

Analiza polityki przestrzennej Polski, Niemiec oraz Anglii pozwala na postawienie tezy, iż wszystkie te systemy mają cechy wspólne, co jednakże nie jest równoznaczne z ich identycznością. Jeśli chodzi o system polski i niemiecki, nie sposób nie zauważyć, iż w obu krajach naczelnym aktem planistycznym jest powszechnie obowiązujący akt prawa miejscowego, uchwalany przez gminy, którego głównym przeznaczeniem jest regulacja spraw budowlanych lub innego użytkowania gruntów – polskie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i niemieckie plany zabudowy. Należy jednak zauważyć przy tym, że władztwo planistyczne w obu krajach kształtowane jest w inny sposób – studium warunkowań musi być sporządzone obligatoryjnie dla terenu gminy, zaś plan użytkowania terenu będący jego niemieckim odpowiednikiem nie jest objęty tego rodzaju wymogiem. Ponadto w Polsce istnieją tereny (wskazane w ustawach), dla których obligatoryjnie sporządza się plan miejscowy (co do niemieckich planów zabudowy nie został sformułowany tego rodzaju wymóg).

Jednocześnie systemowi niemieckiemu obca jest zupełnie instytucja decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – chodzi tutaj naturalnie zarówno o klasyczną „wuzetkę”, jak

⁵¹ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 24.

i decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Plan zabudowy oraz plan użytkowania terenu są jedynymi instrumentami planistycznymi na poziomie lokalnym. Poza nimi sporządza się i wydaje różnego rodzaju statuty dotyczące zabudowy, których zadaniem jest uzupełnianie zabudowy wobec terenów nieobjętych planem zabudowy. Aktów tych jednakże nie można przyrównać do decyzji o warunkach zabudowy, gdyż zarówno ich funkcja, jak i charakter prawny jest inny.

Przyrównując natomiast decyzję o warunkach zabudowy do angielskiego pozwolenia planistycznego, należy wskazać na odmienności obu tych instytucji. *Planning permission* decyzję o warunkach zabudowy przypomina w zakresie wymogów formalnych – jest wydawane również na wniosek zainteresowanego (którym nie musi być jednocześnie właściciel) w celu ustalenia nowego sposobu zabudowy działki⁵². Decyzja o warunkach zabudowy jest wydawana w przypadku, gdy zabudowy na danym terenie nie reguluje plan miejscowy. Dlatego też również pod względem merytorycznym decyzja zasadniczo różni się od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵³. Pozwolenia planistycznego udziela się natomiast nie „zamiast”, ale „obok” planu – jego zadaniem jest dopełniać planistyczne regulacje. Przejawia się to choćby w systemie rozpatrywania wniosków w oparciu o ustalenia planu⁵⁴.

Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny. Oznacza to brak możliwości odmowy jej wydania przez organ, który otrzymał kompletny wniosek, spełniający wszelkie warunki do jej wydania wynikające z art. 61 u.p.z.p. Pozwolenie planistyczne jest instrumentem dużo bardziej elastycznym – poczynając od wymogu zgodności z *development plan*, od którego można odstąpić ze względu na istotne czynniki, ważne dla wnioskodawcy, poprzez warunki planistyczne, a kończąc na możliwości „przejęcia”

⁵² Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 54.

⁵³ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24.07.2012 r., II SA/Po 494/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

⁵⁴ Zob. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 54.

wniosku do rozpatrzenia przez ministra. Przy wydawaniu pozwolenia planistycznego bierze się pod uwagę nie tylko ustalenia planów zagospodarowania, ale również innego rodzaju warunki i czynniki. Co do zasady stoi to w sprzeczności nie tylko z polskimi uregulowaniami, ale również z rozwiązaniami europejskimi – choćby niemieckimi. Ustalenia planów w większości krajów Europy kontynentalnej mają charakter wiążący – nie tylko dla podmiotów prywatnych, ale – może przede wszystkim – dla organów administracji. W konsekwencji nie do końca można zgadzać się z tezą, iż pozwolenie ma za zadanie stanowić wyłącznie potwierdzenie zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planu obowiązującego⁵⁵. Duża swoboda przy jego wydawaniu wpływa na brak pewności co do ustaleń przyjętych w planie. Pozytywnie należy jednakże oceniać samą instytucję ze względu na aktywne angażowanie inwestora w cały system planistyczny poprzez uzależnianie wydania pozwolenia od jego wkładu finansowego lub wykonawczego w zapewnienie niezbędnej infrastruktury⁵⁶.

Jak wskazuje M. J. Nowak, decyzje o warunkach zabudowy „stanowią instytucję dezintegrującą zagospodarowanie przestrzeni oraz niemającą odpowiednika w innych krajach europejskich”⁵⁷. Od jakiegoś czasu podnoszony jest zarzut zbędności decyzji o warunkach zabudowy w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego⁵⁸. Nie powinna jednak prze-

⁵⁵ Por. Z. Niewiadomski, *Prawna regulacja procesu...*, s. 338.

⁵⁶ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 27.

⁵⁷ M. J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany* [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 148.

⁵⁸ Zob. *Interpelacja nr 6366 z dnia 12.11.2008 r. w sprawie zlikwidowania instytucji decyzji o warunkach zabudowy w jej obecnym kształcie oraz nadania studium zagospodarowania przestrzennego rangi dokumentu planistycznego wiążącego organ wydający decyzje dotyczące zagospodarowania terenu*, wersja elektroniczna: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/56CEEE39>, dostęp: 12.01.2014 r.; A. Krzyżanowska, *Rząd ma zamiar zlikwidować decyzje o warunkach zabudowy*, „Gazeta Prawna” z dnia 27.01.2012 r., wersja elektroniczna: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/588352,rzad_ma_zamiar_zlikwidowac_decyzje_o_warunkach_zabudowy.html, dostęp: 3.01.2014 r.

sądząc o likwidacji wyłącznie odmiennosc tejże konstrukcji od tych, które można zaobserwować w Europie. W raporcie z 2007 r. „Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”, H. Izdebski, A. Nelicki oraz I. Zachariasz podnoszą, iż „w systemach niemieckim i angielskim nie istnieje instytucja decyzji planistycznej, która: 1) byłaby wydawana bez kontroli rady lub organu administracji rządowej, 2) nie musiałaby być zgodna z aktem prawnym określającym użytkowanie terenów, (...), 4) ograniczałaby partycypację społeczną (...)”⁵⁹. Należy zauważyć, iż decyzja ta, w szczególności z punktu widzenia aspektu funkcji, jakie spełnia, jest konstrukcją zupełnie oryginalną, niemającą odpowiednika w systemie niemieckim czy angielskim. Postulowana likwidacja tego narzędzia znalazła jednak swój wyraz w projekcie tez do Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, przyjętego na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego w dniu 18 września 2013 r.⁶⁰

V. Uwagi końcowe

Decyzji o warunkach zabudowy nie sposób porównywać ani z regulacjami proponowanymi przez system niemiecki, ani z angielskim pozwoleniem planistycznym. Nie ma odpowiednika funkcjonalnego w żadnym z analizowanych systemów. Być może wynika to właśnie z faktu pewnego niedopracowania tej instytucji, wad, które rodzą się podczas stosowania jej w praktyce, oraz zminimalizowania działań czynnika społecznego przy jej wydawaniu. Dojrzałe systemy planistyczne, takie jak angielski czy niemiecki, nie dostrzegły potrzeby wprowadzenia tego typu instytucji uzupełniającej zagospodarowania tych terenów, które nie są objęte strefą oddziaływania aktu planistycznego o charakterze powszechnie obowiązującym. Wydaje się, iż należy dążyć do osiągnięcia właśnie tego rodzaju „stabilizacji planistycznej”, z jaką

⁵⁹ Por. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *op. cit.*, s. 53.

⁶⁰ Wersja elektroniczna: <https://www.transport.gov.pl/files/0/1795780/tezy.pdf>, dostęp: 14.12.2013 r.

mamy do czynienia w Anglii czy Republice Federalnej Niemiec, niemniej z zachowaniem tych odrębności regulacji, jakie wynikają ze specyfiki istniejącego zagospodarowania przestrzeni.

ABSTRACT

Decision on building conditions – legal-comparative analysis

A legal-comparative analysis can serve to indicate principles of functioning of a determined legal tool in Poland on the background of solutions accepted in model European systems. A decision on building conditions was regulated in provision of art. 59 sec 1 of act of 27 March 2003 on town development planning according to which a change of a territory development in case of lack of a local planning scheme, requires obtaining a decision on building conditions. Mature planning systems did not perceive a need of introducing an institution supplementing territory planning scheme, which are not included in the sphere of influence of a planning act having a commonly binding character. Considering this, one should ask a question how a problem of building on territories which are not included in the local planning scheme, is solved in these states, as well as think over what legal German or English instruments are close in the legal regard to a decision on building conditions.