

ARTUR OSTOJSKI

Doktorant Uniwersytetu Wrocławskiego

PRZESŁANKI WYDANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

W obowiązującej ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ ustawodawca przyjął generalną zasadę, iż podstawowym elementem zagospodarowania przestrzeni jest tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego². Dopiero w przypadku braku tego aktu prawa miejscowego realizacja zamierzeń inwestycyjnych zgodnie z przepisami art. 50 i nast. uopizp, może odbywać się na podstawie decyzji lokalizacyjnych. Obecna ustawa ze względu na charakter zamierzonej inwestycji wyróżnia dwa rodzaje tych decyzji: decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzję o warunkach zabudowy.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych problemów prawnych dotyczących ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy. W wielu kwestiach przyjęte rozwiązania prawne są tu mało precyzyjne, przez co wywołują wątpliwości interpretacyjne w doktrynie oraz orzecznictwie.

Ustalenie warunków zabudowy zgodnie z przepisami art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 uopizp następuje na wniosek inwestora. Inwestorem może być każdy, kto zamierza podjąć działalność wymagającą wydania decyzji o warunkach zabudowy. Przy wydawaniu wspomnianej decyzji ustawodawca wprowadził uregulowania obligujące wnioskodawców do łącznego spełnienia wielu wymogów. Wśród nich fundamentalne znaczenie ma obowiązek respektowania zasady tzw. dobrego sąsiedztwa. Istotą tej zasady jest zależność projektowanej zmiany zagospodarowania danego terenu od dostosowania się do już określonych cech zagospodarowania sąsiedniego terenu. Winno to nastąpić po spełnieniu warunków określonych postanowieniami art. 61 uopizp oraz przepisów dotyczących ochro-

¹ Dz.U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm. (dalej: uopizp).

² Dalej: plan miejscowy.

ny prawa własności, zawartych w art. 64 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³

Prawo do zagospodarowania i zabudowy terenu jest ważnym elementem prawa własności. Ochrona zaś tego prawa rzeczowego stała się filarem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, gwarantowanym przez art. 64 Konstytucji RP, który brzmi: „1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Deklarowany przez Konstytucję prymat prawa własności potwierdzają normy zawarte w innych aktach prawnych. Zgodnie z przepisami art. 6 ust. 2 pkt 1 uopizp w granicach określonych ustawą, każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, jeżeli pozostaje to w zgodzie z warunkami określonymi w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz następuje przy poszanowaniu chronionego prawem interesu publicznego i osób trzecich. Z powyższego wynika, iż istoty prawa własności — jako najpełniejszego prawa do rzeczy, obejmującego triadę uprawnień: *ius possidendi*, *ius utendi fruendi*, *ius abutendi*, nie można postrzegać jako prawa absolutnego w sensie całkowitej wolności naturalnej. W literaturze niemieckiej podkreśla się, iż prawo to winno być traktowane jako przyporządkowanie określonej rzeczy podmiotowi prawa⁴. Dlatego też możliwa jest modyfikacja granic tego prawa z tym jednak zastrzeżeniem, iż ograniczenia prawa własności wynikające z planów miejscowych, a w razie ich braku decyzji lokalizacyjnych, nie mogą wykraczać poza granice upoważnień wynikających z ustawodawstwa zwykłego. Ponadto regulacje planistyczne będące źródłem ograniczenia tego prawa nie powinny być wykładane w sposób rozszerzający. Wszelkie zatem wątpliwości interpretacyjne winny być tu rozstrzygane na korzyść dysponenta konstytucyjnie chronionego prawa własności. W tym względzie ciągle aktualny pozostał wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 czerwca 1996 r. (sygn. akt IV SA 578/96, Pal. 1997, Nr 3–4), ogłoszony w czasie obowiązywania starych przepisów konstytucyjnych i planistycznych. W tezie tego wyroku sąd ten postanowił między innymi: „W demokratycznym państwie prawa nie ma i nie może być *a priori* założonego prymatu interesu ogólnego nad interesem jednostkowym”.

Według regulacji zawartych w art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp, do ustalenia warunków zabudowy konieczne jest istnienie przynajmniej jednej działki sąsiedniej, zabudowanej w sposób określony przez normę prawną i dostępnej z tej sa-

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Powyższe informacje podaje za: M. Szewczyk, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a własność*, [w:] *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, red. H. Bauer et al., Poznań 1999, s. 297.

mej drogi publicznej. Z powyższego wynika, iż brak działki sąsiedniej wyklucza możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Przepisy uopizp nie zawierają legalnej definicji działki sąsiedniej. Przy jej rekonstrukcji przydatne może okazać się odwołanie do definicji pojęcia działka budowlana. Legalną definicję działki budowlanej zawierają regulacje art. 2 pkt 12 uopizp. Zgodnie z tymi przepisami, działką budowlaną jest nieruchomości gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów oraz aktów prawa miejscowego. W pojęciu „działka budowlana” mieści się zatem dopiero możliwość powstania obiektu budowlanego. Nieco inaczej jest w przypadku działki sąsiedniej, która zgodnie z tym, co powiedziano wcześniej, ma już być zabudowana. Oznacza to, iż na działce sąsiedniej roboty polegające na realizacji obiektów budowlanych zostały już przeprowadzone. W literaturze podkreśla się, iż pojęcia działki sąsiedniej, użytego w art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp, nie można ograniczać do znaczenia działki budowlanej, choć w większości przypadków będzie ona miała właśnie taki charakter⁵.

Terminowi działka sąsiednia można nadać szerokie znaczenie, gdy znajduje się ona na pewnym obszarze (sąsiedztwo pośrednie, dalsze), jak też wąskie gdy działka ta bezpośrednio graniczy z inną działką (sąsiedztwo bezpośrednie, bliskie). Warto w tym miejscu dodać, iż w definicji leksykalnej „sąsiedni” oznacza „położony w pobliżu”, „sąsiad”, to „ten, kto mieszka w pobliżu kogoś na terenie graniczącym z danym terenem”; „sąsiedztwo” to z kolei „okolica, miejsce najbliższej czegoś położone”⁶. Przytoczone opisy słownikowe potwierdzają, iż sąsiedztwo może być bliskie bądź dalsze.

Przepisy uopizp nie wyrażają jednak *expressis verbis* rozróżnienia pomiędzy wspomnianymi typami sąsiedztwa. Wątpliwości mogą zatem powstać, gdy omawiany termin ograniczymy do ustawowej definicji działki gruntu, o której stanowią zapisy art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷. W przepisach tych działką gruntu jest niepodzielna i ciągła część powierzchni ziemskiej, stanowiąca część lub całość nieruchomości gruntowej. Zgodnie z tym, co zostało powiedziane wcześniej, omawiane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami należałoby odnieść tylko do bezpośredniego sąsiedztwa. Problem ten został podniesiony na łamach czasopisma „Casus” w artykule Grażyny Zalas zatytułowanym: *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu — nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*. Autorka ta wyraziła

⁵ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 492–493.

⁶ *Słownik języka polskiego*, red. J. Szymczak, t. 3, Warszawa 1981, s. 184.

⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.

pogląd, iż działką sąsiednią dla terenu inwestycji będzie każda działka znajdująca się na tzw. obszarze analizowanym⁸.

Podobnie autorzy komentarza do uopizp opowiadają się za szerokim rozumieniem omawianego terminu. Ich zdaniem działką sąsiednią będzie nieruchomości, bądź tylko jej część, tworząca pewną urbanistyczną całość. Poprawne zatem ustalenie treści rozpatrywanego pojęcia wymaga każdorazowo odniesienia do konkretnego przypadku, a w miarę potrzeby sięgnięcia do wiedzy pozaprawniczej. Dzięki temu przy rozstrzyganiu spraw przez organ, dochodzić winno do oceny sytuacji faktycznej w granicach pewnego luzu decyzyjnego. Nie oznacza to rzecz jasna zupełnej dowolności, każde bowiem rozstrzygnięcie winno być racjonalnie wywiedzione w uzasadnieniu do decyzji. Na poparcie swojego stanowiska, autorzy ci przytaczają szereg innych argumentów, wśród nich między innymi ten, iż elementem prawa własności nieruchomości jest wolność jej zagospodarowania. Omawiane zapisy ustawy planistycznej winny być zatem interpretowane na korzyść uprawnień właścicielskich⁹.

Analogicznie do powyższych poglądów wypowiedział się T. Bąkowski. Stwierdził on, iż wymóg nawiązania do zabudowy działki sąsiedniej stanowi w istocie recepcję zasady dobrego sąsiedztwa z ustawodawstwa niemieckiego, której celem jest zachowanie między innymi harmonii architektonicznej i funkcjonalnej całego obszaru. Z powyższego wynika, iż autor ten skłonny jest traktować pojęcie działki sąsiedniej w szerokim znaczeniu, tj. wedle kryteriów jakiegoś dającego się wyodrębnić obszaru, a nie ściśle pojmowanego i bezpośredniego sąsiedztwa¹⁰.

Powyższe poglądy krytyce poddał M. Szewczyk w swej publikacji zatytułowanej: *W sprawie interpelacji pojęcia działka sąsiednia*, zamieszczonej w zeszycie nr 3/07 Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu. Powołując się na reguły egzegezy aktów prawodawczych, M. Szewczyk zarzucił wymienionym uprzednio autorom, iż nie dostrzegli różnicowania terminologicznego wyraźnie jego zdaniem zaznaczonego w uopizp i Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹. Owo różnicowanie terminologiczne polega na tym, iż w przepisach art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp ustawodawca posłużył się zwrotem „działka sąsiednia”, a w treści art. 52 ust. 2 pkt 1

⁸ G. Zalas, *Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu — nowe rozwiązania w zakresie realizacji inwestycji*, „Casus” 2004, nr 31, s. 44.

⁹ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 493–496.

¹⁰ T. Bąkowski, [w:] T. Bąkowski, W. Szwajdler, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 91.

¹¹ Dz.U. Nr 164, poz. 1588.

tej samej ustawy — „obszar, na który inwestycja będzie oddziaływać”. W opinii M. Szewczyka w pierwszym wypadku chodzi o sąsiedztwo bliskie. Wynika to z relacji pomiędzy działką sąsiednią a terenem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Samo bowiem pojęcie działki, z równo na gruncie języka powszechnego, jak i definicji legalnych (np. działka gruntu), jest zdaniem tego autora pojęciem mniej ogólnym aniżeli pojęcie obszaru. W związku z tym w drugim wypadku, gdzie mowa o obszarze oddziaływania inwestycji, ustawodawcy chodziło o sąsiedztwo dalsze, obejmujące działki graniczące lub niegraniczące, będące w strefie szeroko pojmowanej immisji wywołanej istnieniem zamierzonych inwestycji¹².

Podobne zróżnicowanie sąsiedztwa, zdaniem M. Szewczyka, prawodawca wprowadził w cytowanym wyżej Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 2003 r. W przepisach § 4 ust. 1 i § 7 ust. 1 zapisano „działka sąsiednia”, a w postanowieniach § 2 pkt. 4, § 3 ust. 2, § 5 ust. 1, § 6 ust. 1 i § 8 — „obszar analizowany”. Na gruncie tak pojmowanego rozróżnienia sąsiedztwa każda działka sąsiednia jest działką położoną w granicach obszaru analizowanego, ale nie każda działka położona w granicach obszaru analizowanego jest działką sąsiednią. Marek Szewczyk, powołując się na racjonalność ustawodawcy, wyraził pogląd, iż ustawodawca, posługując się różnymi zwrotami na określenie sąsiedztwa, miał w istocie na myśli różne sąsiedztwo. Zdaniem tego autora wspomnianych przepisów nie można zatem interpretować ponad treści, które zostały w nich wprost wyrażone¹³.

Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wyraźnie jednak wskazuje na szerokie pojmowanie sąsiedztwa. W uzasadnieniu wyroku tego sądu z dnia 7 grudnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 1440/05, LEX 331606) sformułowano tezę, iż realizacja warunku, o którym stanowią przepisy art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp, umożliwi dokonanie analizy zabudowy na obszarze większym, aniżeli na jednej działce sąsiedniej bezpośrednio graniczącej z działką, na której planowana jest nowa zabudowa. Służy temu wyznaczenie obszaru analizowanego, obejmującego teren, którego funkcje zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania rozpatruje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania. Taka interpretacja tego przepisu zgodna jest z celami ustawy, która nakazuje uwzględnić wymagania ładu przestrzennego oraz walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 1 i 2 uopizp).

Podobnie Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział się w wyroku z dnia 17 kwietnia 2007 r. (sygn. akt II OSK 646/06, LEX 322329). W orzeczeniu tym sąd wyraźnie zaznaczył, iż wąska interpretacja pojęcia „działka sąsiednia” mia-

¹² M. Szewczyk, *W sprawie interpelacji pojęcia „działka sąsiednia”*, Wybrane problemy planistyczne 2007 r., ZOIU 3/07, Wrocław 2007, s. 112–113.

¹³ *Ibidem*, s. 113–114.

łaby zbyt restryktywny charakter. Ustawowy warunek sąsiedztwa należy zatem utożsamiać z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym, niemającym wiele wspólnego z tą samą granicą. Jeśli zatem planowana inwestycja nie ma wspólnej granicy z żadną działką zabudowaną, ale znajduje się w dość bliskiej (pod względem urbanistycznym) odległości od takiej zabudowy, nie ma przeciwwskazań, aby wydać decyzję o warunkach zabudowy. Naczelny Sąd Administracyjny we wspomnianym wyroku zauważył też, iż sąsiedztwo urbanistyczne przedstawiać się będzie różnorodnie na terenach zwartej zabudowy miejskiej, na terenach wiejskich czy też terenach rozproszonej zabudowy letniskowej.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp, działka sąsiednia winna być dostępna z tej samej drogi publicznej. Przepisy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁴, drogi te dzielą na drogi gminne, powiatowe, wojewódzkie i krajowe. Znaczenie zwrotu „dostęp do drogi publicznej” ustawodawca wyjaśnił z kolei w przepisach art. 2 pkt 14 uopizp, zgodnie z którymi, wyrażenie to należy rozumieć jako bezpośredni dostęp do tej drogi, a także dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie właściwej służebności drogowej. Z powyższego wynika, iż działka sąsiednia winna być dostępna w stosunku do działki objętej planowaną zabudową albo przez bezpośrednie połączenie, albo pośrednio przez drogę wewnętrzną, albo też przez ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego, jakim jest służebność drogowa.

Jak już wspomniano, jednym z wymogów uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jest również to, aby działka sąsiednia była zabudowana w sposób określony właściwą normą prawa. Zabudowę, o której mowa, precyzują przepisy art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp, zgodnie z którymi działka sąsiednia winna być zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech, wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, gabarytów, formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Mając na uwadze treść postanowień art. 60 ust. 4 uopizp przyznających urbanistom i architektom kompetencję do sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy, uznać należy, iż charakterystyka zabudowy działki sąsiedniej, o której mowa powyżej, jest domeną wiedzy urbanistycznej. Kontynuacja funkcji winna zatem oznaczać, iż nowa zabudowa mieścić się ma w pewnych granicach wyznaczonych przez dotychczasową zabudowę bądź użytkowanie obiektu. W literaturze podkreśla się, iż nie należy funkcji tej traktować w sposób zawężający. Sytuacja taka miałaby miejsce, gdyby kontynuację funkcji utożsamiano tylko z możliwością powstania budynków tego samego rodzaju. W rezultacie doprowadziłoby to do zablokowania możliwości zagospodarowania terenów pozbawionych planów miejscowych, co jest sprzeczne z jednym z zasadniczych celów uopizp, tj. zapewnieniem ładu przestrzennego. Kontynuację funkcji należy zatem

¹⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 z późn. zm.

traktować szeroko, podobnie jak samo pojęcie działki sąsiedniej¹⁵. Przemawia za tym również pewna życiowa praktyka związana z przeznaczeniem i użytkowaniem obiektów określonego rodzaju. W myśl tego, co zostało powiedziane, nowa zabudowa będzie zatem dopuszczalna, jeżeli na przykład przy kompleksie sportowym powstanie kawiarnia. Nie są to rodzajowo podobne budynki, a jednak funkcja rekreacyjna i wypoczynkowa całego obiektu pozostanie w powyższym przykładzie zachowana.

W tym miejscu należy powołać treść przepisów cytowanego już Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., określającego sposób ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. Rozporządzenie w treści § 1 określa sposób ustalenia w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie: linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej jej gzymsu lub attyki, geometrii dachu, tj. kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych. Przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia stanowią, iż organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy winien w pierwszej kolejności przeprowadzić wokół działki objętej wnioskiem analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu. Po dokonanych rozpoznaniach organ ten zgodnie z treścią norm zawartych w § 9 ust. 1 rozporządzenia winien wydać decyzję, która w części tekstowej i graficznej określa wymagania i warunki nowej zabudowy.

Wyjątki od stosowania zasady dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt 1 uopizp ustawodawca wprowadził w postanowieniach art. 61 ust. 2, 3, 4 i art. 86 tej ustawy. W myśl przepisów art. 61 ust. 2 uopizp, zasady dobrego sąsiedztwa nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przeznaczonych na ten cel w planach miejscowych, które utraciły moc obowiązującą z końcem 2002 r. Chodzi tu o plany, które przestały obowiązywać na podstawie art. 67 ust. 1 uchylonej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z treścią postanowień art. 61 ust. 3 uopizp wymogi dobrego sąsiedztwa nie będą miały zastosowania dla linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej. Wreszcie w treści przepisów art. 61 ust. 4 uopizp ustawodawca wyłączył zasady dobrego sąsiedztwa do zabudowy zagrodowej w przypadku, gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Z powyższego wynika, iż zabudowa zagrodowa winna pozostawać w związku z powierzchnią gospodarstwa rolnego. W literaturze podkreśla się, iż nie oznacza to natomiast, aby zabudowa ta znajdowała się na tym samym gruncie co gospo-

¹⁵ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *op. cit.*, s. 500–501.

darstwo rolne¹⁶. Ponadto zgodnie z treścią art. 86 uopizp, przepisów z art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy nie stosuje się przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy dla terenów, na których obowiązywały plany miejscowe uchwalone przed 1 stycznia 1995 r. Plany miejscowe na tych terenach utraciły moc obowiązującą z końcem 2003 r.

Z zasadą dobrego sąsiedztwa związane są jeszcze dwie przesłanki określone w przepisach art. 61 ust. 1 pkt 2 i 3 uopizp, które zasadę tę uzupełniają. Oznacza to, iż przesłanki te muszą być spełnione łącznie z zasadą dobrego sąsiedztwa, aby właściwy organ mógł wydać decyzję o warunkach zabudowy. W postanowieniach art. 61 ust. 1 pkt 2 uopizp mowa jest o tym, iż teren objęty planowaną inwestycją winien mieć dostęp do drogi publicznej. Zagadnienia związane z dostępem do drogi publicznej omówione zostały wcześniej, gdy dotyczyły się działki sąsiedniej.

Istotne jest natomiast, iż obowiązek dostępu do drogi publicznej dla terenu objętego planowaną inwestycją (nie działki sąsiedniej) ma bardzo szerokie zastosowanie. Jako konieczny warunek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca przewidział ten wymóg również w wypadku zabudowy zagrodowej, o której mowa w treści art. 61 ust. 4 uopizp, oraz inwestycji produkcyjnych, do których odsyłają postanowienia art. 61 ust. 2 uopizp. W wypadku zabudowy zagrodowej i inwestycji produkcyjnych ustawodawca wyłączył tylko zasadę dobrego sąsiedztwa z art. 61 ust. 1 pkt. 1 uopizp, co było uprzednio opisywane.

Ostatnią z ustawowych przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy są wymagania dotyczące uzbrojenia terenu objętego planowaną inwestycją. Stanowią o tym przepisy art. 61 ust. 1 pkt 3 uopizp, zgodnie z którymi istniejące bądź dopiero projektowane uzbrojenie winno być wystarczające do realizacji zamierzenia budowlanego. W wypadku, gdy teren nie jest jeszcze uzbrojony, zgodnie z treścią postanowień art. 61 ust. 5 uopizp, warunek, o którym mowa, uważa się za spełniony, gdy wykonanie uzbrojenia zostanie zagwarantowane w drodze umowy zawartej pomiędzy właściwą jednostką organizacyjną a inwestorem. By zdefiniować pojęcie uzbrojenia terenu sięgnąć należy do postanowień art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tymi przepisami przez uzbrojenie terenu należy rozumieć przewody i urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe, znajdujące się pod ziemią, na ziemi oraz nad ziemią. W literaturze podkreśla się, iż ocena, czy w danym wypadku uzbrojenie terenu jest wystarczające dla planowanej inwestycji, zależy od jej rodzaju i podlega fachowej analizie. Jeżeli uzbrojenie to jest niewystarczające, przesłanki decyzji odmownej winny znaleźć się w jej uzasadnieniu¹⁷.

¹⁶ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 504–505.

¹⁷ K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Szmytt, Ł. Złakowski, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 505.

Uzupełnieniem powyższych regulacji stanowiących o przesłankach wydania decyzji o warunkach zabudowy są przepisy zawarte w art. 61 ust. 1 pkt 5 i 61 ust. 1 pkt 4 uopizp. W treści art. 61 ust. 1 pkt 5 uopizp ustawodawca postanowił, iż decyzja o warunkach zabudowy musi być zgodna z przepisami odrębnymi. Podobną treść zawarto w postanowieniach art. 56 uopizp, gdzie zapisano, iż nie można odmówić lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Zdaniem autorów komentarza do uopizp w omawianych przepisach chodzi o brak sprzeczności (niesprzeczność) z normami zawartymi w innych aktach prawnych¹⁸. Należy dodać, iż uopizp nie wyczerpuje całości regulacji prawnych składających się na szeroko pojęte „prawo zagospodarowania przestrzeni”. Szereg uwarunkowań w tej materii wynikać może z decyzji administracyjnych wydanych na podstawie przepisów szczególnych. Jako przykład posłużyć mogą przepisy art. 59 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁹, które na obszarach ochronnych wód śródlądowych przewidują możliwość wprowadzenia zakazów wznoszenia obiektów budowlanych oraz wykonywania robót lub innych czynności, które mogą spowodować trwałe zanieczyszczenie wód lub gruntów. W takiej sytuacji rozstrzygnięcie osnowy decyzji o warunkach zabudowy winno być efektem współdziałania organu wydającego tę decyzję z innym właściwym organem powołanym przepisami odrębnymi do realizacji określonych zadań.

W treści przepisów art. 61 ust. 1 pkt 4 uopizp zapisano, iż decyzję o warunkach zabudowy można wydać tylko wówczas, gdy teren objęty planowaną inwestycją nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne bądź gdy zgodę, o której mowa, uzyskano przy sporządzaniu planów miejscowych obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Możliwe jest zatem wydanie decyzji o warunkach zabudowy na cele związane z działalnością rolniczą lub leśną, bądź gdy określony teren zmianę swego przeznaczenia uzyskał jeszcze w planie miejscowym uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. Bez znaczenia jest przy tym, czy plan miejscowy, o którym mowa, utracił swą moc obowiązującą z początkiem czy też końcem 2003 r. Obszar objęty planowaną inwestycją winien natomiast realizować zadania, o których stanowił uchylony plan miejscowy. Celem tej regulacji prawnej jest zwolnienie organów samorządu terytorialnego od obowiązku powtarzania procedur związanych ze zmianą przeznaczenia gruntów. Gdy zaś idzie o ochronę gruntów rolnych i leśnych, szczegółowe regulacje prawne w tym zakresie zawarte zostały w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰.

¹⁸ *Ibidem*, s. 506.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.

W przepisach art. 7 ust. 1 tej ustawy postanowiono, iż zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dokonuje się w planach miejscowych i po uzyskaniu zgody właściwych organów. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, iż w komentowanych przepisach art. 61 ust. 1 pkt 4 uopizp chodzi w istocie o ochronę gruntów rolnych i leśnych przed niekontrolowaną zmianą ich przeznaczenia. Zgodnie z treścią art. 50 ust. 1 uopizp opisane przepisy planistyczne, dotyczące ochrony gruntów rolnych i leśnych, stosuje się odpowiednio przy wydawaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

W konkluzji powyższych rozważań nasuwa się wniosek, iż przy braku planu miejscowego ustawowy zakaz dokonywania zmian w zagospodarowaniu terenu, o którym mowa w przepisach art. 59 uopizp, nie ma charakteru bezwzględnego. Ustawodawca dopuścił możliwość uchylenia tego zakazu w drodze indywidualnej dyspensacji. Przepisy uopizp przewidują dla każdego możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli tylko zamierzenie wnioskodawcy jest zgodne z przepisami tej ustawy oraz normami zawartymi w innych aktach prawnych. Samo jednak uchylenie zakazu nie jest równoznaczne z możliwością podjęcia czynności skutkujących zmianą zagospodarowania terenu bądź też jego zabudową. Jak słusznie zauważył M. Szewczyk, z decyzji o warunkach zabudowy wynika jedynie wiążące potwierdzenie hipotecznej możliwości realizacji w praktyce zamierzenia w niej skonkretyzowanego²¹. Owo zamierzenie winno dotyczyć między innymi miejsca oraz warunków planowanej inwestycji. Stanowi ono też przesłankę faktyczną podjęcia rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. Ustalenie, czy przesłanka ta jest spełniona, nastąpić ma na podstawie danych zawartych we wniosku zainteresowanego. Oprócz standardowych danych wyznaczonych przepisami art. 63 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²², wskazujących wnioskodawcę i jego żądanie, przepisy planistyczne wprowadzają dodatkowe treści niezbędne do zrekonstruowania zamierzenia co do zmiany zagospodarowania terenu, a także samego terenu, którego zagospodarowanie miałyby ulec zmianie. Wszystko to pozwala sądzić, iż decyzja o warunkach zabudowy jest szczególnym aktem prawnym. Ma specyficzną konstrukcję prawną wynikającą z przyjętych rozwiązań ustawowych. Obok planu miejscowego oraz pozwolenia na budowę odgrywa ważną rolę w procesie budowlanym. Dlatego nie bez przyczyny decyzja ta w literaturze bywa czasem nazywana małym planem miejscowym, ponieważ tam, gdzie planów tych nie uchwalono, to właśnie ona określa sposób zagospodarowania konkretnego przedsięwzięcia inwe-

²¹ M. Szewczyk, [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 165.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.

stycyjnego²³. Niestety, obowiązująca uopizp, podobnie jak jej poprzedniczka z 1994 r., zawiera wiele trudnych i stosunkowo skomplikowanych rozwiązań prawnych, rodząc przy tym sporo wątpliwości interpretacyjnych w doktrynie i praktyce. W konsekwencji sprawy z zakresu zagospodarowania przestrzennego bardzo często trafiają do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

²³ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2008, s. 75.