

Paulina ROŻNIAKOWSKA¹, Ewa PRZYBYLSKA², Agata GAWLAK³

KONSTYTUCYJNA ZASADA LEGALIZMU W KONTEKŚCIE PODSTAW PRAWNYCH WYDAWANIA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY, NA POTRZEBY POSTĘPOWAŃ LEGALIZACYJNYCH I NAPRAWCZYCH PROWADZONYCH NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY PRAWO BUDOWLANE

Niniejsza praca koncentruje się na analizie konstytucyjnej zasady legalizmu w kontekście podstaw prawnych wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Szczególna uwaga została poświęcona ich znaczeniu w postępowaniach legalizacyjnych i naprawczych prowadzonych na podstawie art. 48-49 oraz art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. Celem pracy jest ocena dopuszczalności wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla istniejących inwestycji oraz ich wpływu na procesy nadzoru budowlanego.

W pracy przedstawiono rozwój polityki przestrzennej w Polsce, analizując historyczne oraz współczesne regulacje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Omówiono proces inwestycyjny w świetle prawa budowlanego, zwracając uwagę na konieczność zachowania zgodności inwestycji z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub decyzjami administracyjnymi. Szczegółowo przeanalizowano procedury legalizacyjne, wskazując na ich uwarunkowania formalnoprawne oraz konsekwencje dla inwestorów i organów administracji.

Istotnym elementem rozważań jest problematyka decyzji o warunkach zabudowy jako narzędzia umożliwiającego legalizację obiektów budowlanych. W pracy przeanalizowano również wątpliwości związane z ich wydawaniem, w tym możliwość zastosowania tych decyzji w postępowaniach legalizacyjnych oraz ich skuteczność w przywracaniu ładu przestrzennego.

W końcowej części pracy przedstawiono postulaty *de lege ferenda* wskazujące na konieczność zmian w systemie legalizacji i planowania przestrzennego. Zaproponowano reformy mające na celu zwiększenie transparentności oraz efektywności procedur administracyjnych

¹ Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025.

² Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, słuchaczka studiów podyplomowych w latach 2024-2025.

³ Politechnika Poznańska, Wydział Architektury, Instytut Architektury i Ochrony Dziedzictwa. ORCID: 0000-0002-6234-7953.

w zakresie nadzoru budowlanego i ochrony ładu przestrzennego. Podkreślono znaczenie równowagi między interesem publicznym a prawami inwestorów, wskazując na potrzebę klarownych i jednoznacznych regulacji prawnych.

Słowa kluczowe: decyzja o warunkach zabudowy, postępowanie legalizacyjne, samowola budowlana, ustawa Prawo budowlane, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

1. POLITYKA PRZESTRZENNA PAŃSTWA – RYS HISTORYCZNY

Postulaty *de lege ferenda*

Przestrzeń geograficzna kraju stanowi dobro wspólne o charakterze ograniczonym, co implikuje konieczność jej racjonalnego i zrównoważonego użytkowania. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nakłada na państwo obowiązek zapewnienia zrównoważonego rozwoju, co w połączeniu z art. 21 oraz art. 64 Konstytucji gwarantującymi ochronę własności w kontekście gospodarowania przestrzenią wymaga bardzo precyzyjnego wyważenia interesów publicznych i prywatnych.

Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”, zaś zgodnie z Ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym planowanie przestrzenne jest procesem realizowanym w interesie publicznym i ma na celu kształtowanie polityki przestrzennej oraz ustalanie zasad zagospodarowania terenu przy uwzględnieniu zasad ładu przestrzennego, zrównoważonego rozwoju oraz ochrony środowiska. Efektywne zarządzanie przestrzenią wymaga więc kompleksowej analizy jej komponentów – zarówno naturalnych, jak i antropogenicznych – oraz uwzględnienia ich wzajemnych relacji. Dopiero wiedza pozyskana na podstawie tak sporządzonej analizy umożliwia optymalizację rozwoju, ochronę oraz modernizację struktury przestrzennej państwa, odpowiadając jednocześnie na potrzeby różnych grup użytkowników, w tym mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych.

Planowanie przestrzenne można zatem zdefiniować jako systematyczny proces zarządczy, którego celem jest efektywne wykorzystanie przestrzeni w sposób harmonizujący interesy jej użytkowników oraz realizujący cele polityki społeczno-gospodarczej państwa z uwzględnieniem konstytucyjnych zobowiązań państwa wobec obywateli i środowiska naturalnego.

Poza zakresem niniejszej pracy pozostać muszą rozważania, czy ograniczanie prawa zabudowy nieruchomości należącej do podmiotów prywatnych lub też określenia jej przeznaczenia w akcie prawa miejscowego stanowić może – w pewnych warunkach – naruszenie istoty własności, czy też nie. Poza granicami niniejszej pracy pozostawić należy także rozważania, czy plany zagospodarowania

przestrzennego będące aktami prawa miejscowego są aktami prawnymi odpowiedniej rangi do ograniczania prawa własności. Te wątpliwości zostały zresztą już wyczerpująco rozstrzygnięte zarówno w orzecznictwie, jak i w judykaturze.

Jak to ujął prof. Marek Szewczyk: „Zamysł planowego zagospodarowania przestrzeni towarzyszył społeczności ludzkiej od zarania dziejów. Na udowodnienie powyższej tezy wystarczy powołać choćby powszechnie znane ilustracje z podręczników historii starożytnej przeznaczonych dla uczniów szkół średnich, w szczególności zaś rysunkowe rekonstrukcje zabudowy grodu biskupińskiego, obozów legionów rzymskich czy plan zabudowy Aleksandrii z czasów Ptolemeusza. Nie ulega także wątpliwości, że efektem świadomej i zaplanowanej wcześniej działalności człowieka była sieć dróg. Od najdawniejszych czasów aż do kresu feudalizmu sterowanie rozwojem przestrzennego zagospodarowania obszarów – choć wpływało na publiczny wymiar życia społecznego i zależało od władzy o publicznym właściwie charakterze – nie mieściło się we współczesnym rozumieniu prawa publicznego. Rozstrzygnięcia dokonywane w interesującym nas przedmiocie miały bowiem charakter nie tylko jednostronnych (jak to jest również współcześnie), lecz także jednostronnie wiążących nakazów i zakazów, których wydawanie stanowiło przejaw władzy monarszej. Źródło takiej władzy stanowił feudalny ład społeczny i ekonomiczny. Pan feudalny traktowany był jako podmiot, któremu służyło feudalne prawo zwierzchniej własności ziemi. Z tego względu w literaturze np. niemieckiej prezentowany jest pogląd, wedle którego aż po kres epoki feudalnej pan feudalny pełnił rolę czynnika ładu przestrzennego. Wskazuje się jednak przy tym, że ówczesne mechanizmy zapewniania ładu przestrzennego były antydemokratyczne” [Szewczyk 2019].

Za pierwszą w Polsce regulację problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego o charakterze ogólnokrajowym należy uznać Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju⁴. Wprowadzał on do polskiego systemu prawnego zasadę zabudowy planowej. W myśl art. 1 tego dekretu „wszystkie poczynania publiczne i prywatne w zakresie użycia terenu i rozmieszczenia ludności powinny być dostosowane do postanowień planów zagospodarowania przestrzennego”. Regulacja ta kształtowała więc zasadę, że cele inwestycyjne można było realizować wyłącznie na terenach przeznaczonych na te cele w planach miejscowych. W tej sytuacji brak planu uniemożliwiał przeznaczenie terenu na cele inwestycyjne. Powyższą zasadę jednoznacznie potwierdził Sąd Najwyższy w Wyroku z dnia 28 czerwca 1985 r.: „Terenem, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, jest nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczególnym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, ale także teren nieprzeznaczony pod

⁴ Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy (Dz.U. Nr 1 poz. 1). Rada Ministrów postanowiła, a Prezydium Rady Narodowej zatwierdziło Dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju.

zabudowę ze względu na brak takich planów”. Innymi słowy, zgodnie z zasadą zabudowy planowej, realizacja inwestycji nie była możliwa ani wbrew miejscowemu planowi zagospodarowania przestrzennego, ani bez niego.

Dekret ten został uchylony Ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Nowa ustawa wprowadzała obowiązek planowania przestrzennego dla obszaru całego państwa (w ramach perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej), dla obszarów poszczególnych województw lub ich części (w ramach planów perspektywicznych rozwoju województw lub ich części, zwanych planami regionalnymi) oraz dla obszarów poszczególnych jednostek osadniczych lub ich części, zespołów tych jednostek, a w przypadkach szczególnych – również dla miejscowości niemających charakteru jednostek osadniczych – w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zwanych planami miejscowymi – przy czym plany miejscowe dzieliły się na ogólne plany zagospodarowania przestrzennego jednostek osadniczych oraz szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego części jednostek osadniczych zwane planami szczegółowymi.

1 stycznia 1985 r. weszła w życie Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, która uchylała ustawę z 1961 r., utrzymywała obowiązek planowania przestrzennego na trzech poziomach podziału terytorialnego, ale też wprowadzała wiele nowości – po raz pierwszy w polskim prawie planowania przestrzennego pojawiła się decyzja o lokalizacji inwestycji jako indywidualny akt administracyjny wydawany na wniosek inwestora. Art. 35 ust. 1 Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym określał kategorie inwestycji, które wymagały wydania tejże decyzji, i były to inwestycje przemysłowe, usługowe i handlowe. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalenia ich lokalizacji (Dz.U. Nr 31 poz. 149) wydane na podstawie Ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. określało w § 1, jakie inwestycje należą do inwestycji o znaczeniu krajowym, a jakie do inwestycji o znaczeniu lokalnym.

Przepis § 2 ust. 1 tego rozporządzenia wskazywał ponadto, że wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji wymagają inwestycje wymienione w § 1 oraz inwestycje, których wykonanie mogłoby spowodować wprowadzenie, utrwalenie lub zwiększenie ograniczeń i uciążliwości, pogorszenie stanu ochrony środowiska, sanitarnego albo bezpieczeństwa ludzi lub mienia na terenach sąsiednich, a § 2 ust. 4 tego rozporządzenia wprowadzał ponadto obowiązek ustalenia, na wniosek inwestora, lokalizacji inwestycji nieobjętych § 1 i § 2 ust. 1.

Porównanie wymienionych wyżej przepisów rozporządzenia i ustawy pozwoliło w 1987 r. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu na wyprowadzenie wniosku, że na prośbę inwestora, będącego osobą fizyczną, decyzja o lokalizacji inwestycji może być wydana tylko wówczas, gdy ma być realizowana inwestycja o charakterze przemysłowym, usługowym lub handlowym. Tego rodzaju decyzja nie może być wydana dla innych inwestycji osób fizycznych, np. w zakresie budownictwa jednorodzinnego, przy czym wprowadzenie w § 2 ust. 4 omawianego

rozporządzenia obowiązku wydania decyzji o lokalizacji inwestycji tylko na wniosek inwestora w ocenie Sądu nie zmieniało przyjętej zasady. Wniosek strony ma bowiem znaczenie wyłącznie procesowe, gdyż powoduje wszczęcie postępowania, ale tylko w sprawach, o których mowa w art. 35 ust. 1 cytowanej ustawy. Należało zatem uznać, że decyzja oraz utrzymana przez nią w mocy decyzja organu I instancji dotycząca ustalenia lokalizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego zostały wydane bez podstawy prawnej, a tym samym dotknięte wadą nieważności wskazaną w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., co obligowało Sąd do stwierdzenia nieważności decyzji obu instancji [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 1987 r.]. Powyższa zasada przetrwała Polskę Ludową i została zmodyfikowana przepisami Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.

Art. 2 ust. 2 tej ustawy stanowił: „1. Ustalenie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu dokonywane jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego z zachowaniem warunków określonych w ustawach. 2. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1, określenie przeznaczenia i ustalenie warunków zagospodarowania terenu następuje w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydanej na podstawie obowiązujących ustaw”. Była to zmiana rewolucyjna, choćby przez to, że po raz pierwszy w historii o parametrach i przeznaczeniu nowej zabudowy nie decydował akt prawa miejscowego, jakim jest plan zagospodarowania przestrzennego, lecz indywidualny akt administracyjny – decyzja o warunkach zabudowy – wydawany na wniosek inwestora. Niosło to ze sobą dalekosiężne skutki w postaci przesunięcia władztwa planistycznego ze sfery stanowienia prawa powszechnie obowiązującego do sfery zwyczajnego postępowania administracyjnego, w którym to postępowaniu organy miały obowiązek stosowania wszystkich zasad ogólnych, w tym także zasady uwzględnienia z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu strony oraz zasady przekonywania oraz szybkości i prostoty postępowania.

W orzecnictwie sądów administracyjnych długo nie było widać skutków tego przepisu, a miał on fundamentalne znaczenie – mianowicie brak miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przestał być przeszkodą dla realizacji inwestycji, ponieważ określenia przeznaczenia danego terenu oraz warunków jego zagospodarowania – w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – można było dokonywać w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a więc – w istocie – w drodze decyzji zawierającej rozstrzygnięcie lokalizacyjne. Ustawodawca ustanowił więc zasadę subsydiarności indywidualnego aktu administracyjnego wobec aktu prawa miejscowego, wskazując decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jako alternatywę dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Na początku owa zastępowalność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została w cytowanym wyżej przepisie art. 2 ustawy ograniczona przez zastrzeżenie, że nie dotyczy to przypadków określonych

w art. 13 ust. 1 ustawy, a więc nie odnosiła się ona wszystkich zamierzeń o charakterze publicznym.

Rezultatem tego zastrzeżenia było utrzymanie w mocy zasady zabudowy planowej w odniesieniu do ogółu inwestycji publicznych. Ich realizacja w dalszym ciągu uzależniona była od tego, czy zostały one przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ostateczne zniesienie zasady zabudowy planowej nastąpiło dopiero z dniem wejścia w życie obecnie obowiązującej Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2003 r. poz. 717), a więc z dniem 11 lipca 2003 r. Od tej daty bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest realizowanie nie tylko inwestycji prywatnych, ale także publicznych. Ustawa ta przy tym w istotny sposób uprzywilejowała inwestycje publiczne poprzez określenie o wiele bardziej liberalnych materialnoprawnych przesłanek ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego w porównaniu z restrykcyjnymi materialnoprawnymi przesłankami ustalania lokalizacji inwestycji prywatnych w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Takie uregulowanie niosło za sobą konsekwencje, jak się obecnie wydaje – głównie negatywne, polegające na niekontrolowanym rozlewaniu się zabudowy, szczególnie na terenach podmiejskich. W rezultacie realizacja inwestycji na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest możliwa, z tym że warunki przygotowania takich inwestycji są co do zasady zupełnie inne dla inwestycji publicznych, które ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym faworyzuje, niż warunki przygotowania inwestycji prywatnych, które ustawa ta co do zasady traktuje znacznie bardziej restrykcyjnie.

W społecznej świadomości zasada zabudowy planowej oparta na przepisach prawa miejscowego obowiązujących wszystkich inwestorów utrwaliła się jednak bardzo mocno, wpływając na sposób postrzegania przepisów nowej ustawy. Wyrażało się to w różnych próbach udowadniania ograniczonego zakresu stosowania instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wywody tego rodzaju sprowadzały się generalnie do kwestionowania tezy, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowią alternatywę i swego rodzaju surogat dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mimo oczywistego i niewymagającego specjalnych zabiegów interpretacyjnych brzmienia nowego przepisu znoszącego zasadę zabudowy planowej w dyskursie publicznym długo forsowano tezę, jakoby decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – a w szczególności decyzja o warunkach zabudowy – wydawane dla przygotowania realizacji inwestycji prywatnych stanowiły wyjątek, podczas gdy zasadą jest przygotowanie inwestycji poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem zarówno uwarunkowania normatywne, jak i stan faktyczny były zupełnie inne. W rzeczywistości zdecydowanie przeważająca część kraju pozbawiona była (i jest do tej pory) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co

oznacza, że przygotowanie realizacji inwestycji na tych terenach przebiegało wyłącznie w drodze postępowania administracyjnego kończącego się decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Również same uwarunkowania normatywne decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (przepisy art. 59 i 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) na przestrzeni lat ewoluowały i podlegały licznym nowelizacjom.

W myśl art. 59 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiana zagospodarowania terenu polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych wymaga ustalenia w drodze decyzji warunków zabudowy. Stosownie natomiast do art. 61 ust. 1 ww. ustawy wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w wypadku 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;
- 6) zamierzenie budowlane nie znajduje się w obszarze:
 - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021r., poz. 428, 784 i 922), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
 - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu,
 - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Na podstawie delegacji zawartej w art. 61 ust. 6 ustawy Minister Infrastruktury wydał 26 sierpnia 2003 r. Rozporządzenie w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W myśl jego postanowień właściwy organ w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu wyznaczał wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, „obszar analizowany” i przeprowadzał na nim analizę funkcji

oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków z art. 61 ust. 1-5 ustawy (§ 3 ust. 1). Granice tego obszaru wyznaczone były na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, tj. kopii mapy zasadniczej, w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, przyjętych do zasobu geodezyjno-kartograficznego obejmującego teren, którego wnioski dotyczą w skali 1 : 500, 1 : 1000. Granice tego obszaru wyznaczone były w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem, nie mniejszej niż 50 metrów (§ 3 ust. 2 rozporządzenia). Analizując funkcję oraz cechy zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z rozporządzeniem należało brać pod uwagę obowiązującą linię zabudowy na działkach sąsiednich (§ 4), wskaźnik wielkości zabudowy w stosunku do powierzchni działki występującej w obszarze analizowanym (§ 5), szerokość elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach na obszarze analizowanym (§ 6), wysokość górnych krawędzi elewacji frontowych istniejącej zabudowy na działkach sąsiednich (§ 7), a także występującą w analizowanym obszarze geometrię dachu (§ 8). Stosownie natomiast do przepisu § 9 ust. 1-4 powołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury warunki i wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ustalane były w decyzji o warunkach zabudowy zawierającej część tekstową i graficzną. Wyniki analizy, o której mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia, zawierające część tekstową i graficzną, stanowiły załącznik do decyzji o warunkach zabudowy. Część graficzną decyzji o warunkach zabudowy oraz część graficzną analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, należało sporządzać na kopiach mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 ustawy, w czytelnej technice graficznej zapewniającej możliwość wykonywania ich kopii. Część graficzna analizy, o której mowa w § 3 ust. 1, sporządzana była z uwzględnieniem nazewnictwa i oznaczeń graficznych stosowanych w decyzji o warunkach zabudowy. Mapa służąca analizie powinna była spełniać te same wymagania co mapa stanowiąca załącznik graficzny do decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Na mocy art. 2 Ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono wiele zmian, które głównie sprowadzają się do tego, że unormowania regulujące zasady sporządzania analizy urbanistycznej zostały przeniesione z aktu niższej rangi, jakim jest rozporządzenie (Rozporządzenie 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 przestrzennego), do aktu wyższej rangi, czyli ustawy.

Wydanie pozytywnej decyzji ustalającej warunki zabudowy uzależnione jest od spełnienia wszystkich warunków wymienionych w art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków [...]”. Natomiast niespełnienie tych przesłanek obliguje organ do wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy.

Przechodząc do szczegółowego omówienia pozytywnych przesłanek wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy, wskazać należy, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uzależnia m.in. wydanie decyzji o warunkach zabudowy od zaistnienia co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej zabudowanej 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, a także intensywności zagospodarowania terenu. Jak wynika z orzecznictwa sądowego [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r.] „działkami sąsiednimi” są nie tylko działki graniczące z wnioskowaną nieruchomością, ale także nieruchomości terenów położonych w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość. W doktrynie podkreśla się, że przepis ten wprowadzał zasadę dobrego sąsiedztwa uzależniającą zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania przestrzennego. Planowana inwestycja nie może więc odbiegać od istniejącej sąsiedniej zabudowy. Ratio legis przepisu art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest ochrona ładu przestrzennego [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r.]. Na gruncie wymienionej ustawy, zgodnie z art. 2 pkt 1, jako ład przestrzenny należy rozumieć takie ukształtowanie powierzchni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Jakkolwiek są to określenia ocenne, to jednak ich wykładnia powinna mieć na względzie z jednej strony interes inwestora, w tym przysługujące mu prawo do własności i do wolności zagospodarowania terenu, z drugiej zaś – szerszy interes społeczny rozumiany jako ochrona istniejącego stanu zabudowy. Powyższe ustalenia są niezbędne dla prawidłowego zastosowania art. 61 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy zarówno w fazie sporządzania analizy urbanistycznej, jak i wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Do ustalenia warunków zabudowy terenu może zatem dojść tylko wówczas, gdy projektowana inwestycja będzie kontynuowała funkcję, wykazywała podobne cechy oraz zbliżony do zabudowy zlokalizowanej na działce sąsiedniej sposób zagospodarowania terenu. Tylko znaczny stopień podobieństwa pod względem każdego z determinantów pozwala na stwierdzenie, że wydanie decyzji o warunkach zabudowy terenu objętego inwestycją będzie stanowiło kontynuację dotychczasowej zabudowy terenu w znaczeniu art. 61 ust. 1 pkt 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2007 r.].

Zgodnie z art. 61 ust. 5a ww. ustawy w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany

w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1 przywoływanego artykułu.

Najdalej idące zmiany w zakresie ustalania warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej wprowadziła jednak Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Do dnia wejścia w życie tej ustawy art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił (ust. 1), że zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z uwzględnieniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 pkt 1 należało stosować odpowiednio, a do jednorazowej, trwającej do roku, zmiany zagospodarowania terenu lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części nie należało stosować przepisu ust. 1.

Zmiana zagospodarowania terenu dotycząca obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4-6, 8-12, 17, 21-28 i 30 oraz ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane zawiera enumeratywne wyliczenie inwestycji, dla których nie jest konieczne uzyskiwanie decyzji o pozwoleniu na budowę, a na mocy omawianego przepisu dla niektórych z tych inwestycji nie jest także konieczne uzyskiwanie decyzji o warunkach zabudowy.

Zwolnienia określonego rodzaju inwestycji z obowiązku uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy nie stosuje się do zmiany zagospodarowania terenu dotyczącej obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub położonych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, sytuowanych na obszarze parków narodowych i rezerwatów i ich otulin, niektórych obiektów sytuowanych na obszarach Natura 2000 czy niektórych obiektów sytuowanych na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 3, 4 i 6-9 Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

W przypadku zmiany zagospodarowania terenu będącej poza zakresem przedmiotowym ustawy Prawo budowlane, czyli takich inwestycji, które nie wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1b Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wóldarzowi gminy (wójtowi, burmistrzowi albo prezydentowi miasta), przysługuje prawo wydania decyzji nakazującej właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu, z wyznaczeniem terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, albo nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

Natomiast istotnym novum, jakie przyniosła nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jest wprowadzenie terminu „obszar uzupełnienia zabudowy”.

Otóż zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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 parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;
- 1a) teren jest położony na obszarze uzupełnienia zabudowy;
- 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;
- 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze:
 - a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 273 i 1846 oraz z 2023 r. poz. 595), ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy,
 - b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, o którym mowa w art. 53 ust. 5e pkt 2,
 - c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach rurociągu.

Warunek, by teren objęty wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy był położony na obszarze uzupełnienia zabudowy, choć znajduje się wśród warunków w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w pełni zacznie obowiązywać dopiero z dniem uchwalenia planu ogólnego, lecz nie później niż 1 stycznia 2026 r. Podkreślić należy, że brak uchwalenia planu ogólnego do 1 stycznia 2026 r. oznacza brak możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy – możliwość jej uzyskania pojawi się dopiero po uchwaleniu planu ogólnego. Podobnie jest z uchwaleniem planu ogólnego, który nie przewiduje obszarów uzupełnienia zabudowy, powoduje brak możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że po upływie 30 lat kształtowania przestrzeni na podstawie indywidualnych aktów administracyjnych wydawanych bez żadnego planu ustawodawca znów powrócił do koncepcji kształtowania przestrzeni, opierając się na długofalowych planach mających rangę aktów prawa miejscowego.

W tym miejscu wskazać również trzeba na przepisy przejściowe do ww. ustawy, tj. zgodnie z art. 59 ust. 1 tej ustawy do spraw dotyczących ustalenia lokalizacji

inwestycji celu publicznego lub wydania decyzji o warunkach zabudowy wszczętych i niezakończonych decyzją ostateczną przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym.

2. PRZEBIEG PROCESU INWESTYCYJNEGO

Realizacja inwestycji w Polsce to skomplikowany proces, który podlega ścisłym regulacjom administracyjnym. Wymaga on spełnienia wielu wymogów prawnych oraz uzyskania odpowiednich decyzji i pozwoleń. Cały przebieg inwestycji regulowany jest przede wszystkim przez Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725), Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1130) oraz przepisy dotyczące ochrony środowiska.

Każda inwestycja rozpoczyna się od etapu planowania i analizy możliwości jej realizacji. Przedsięwzięcie musi być zgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (MPZP), który określa sposób użytkowania terenu. Jeśli dla danej lokalizacji nie został uchwalony plan miejscowy, inwestor musi uzyskać decyzję o warunkach zabudowy, którą wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Decyzja ta stanowi podstawę dalszych działań i precyzuje podstawowe parametry przyszłej zabudowy. Procedura ustalania warunków zabudowy została opisana w poprzednim rozdziale. Kolejnym istotnym elementem jest ocena oddziaływania inwestycji na środowisko. Jeśli planowane przedsięwzięcie może mieć znaczący wpływ na przyrodę lub zdrowie ludzi, konieczne jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której wydanie regulowane jest przepisami Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie (Dz.U. z 2024 r. poz. 1112). W ramach tego postępowania organ administracji może wymagać sporządzenia raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, a także przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Jednak głównym dokumentem, który umożliwia rozpoczęcie robót budowlanych, jest pozwolenie na budowę wydawane przez starostę lub prezydenta miasta. Proces ten reguluje ustawa Prawo budowlane, która określa zakres wymaganej dokumentacji, w tym projekt budowlany, uzgodnienia branżowe oraz warunki techniczne przyłączy do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i energetycznej. Decyzja o pozwoleniu na budowę jest wiążąca i określa zakres prac, jakie mogą zostać wykonane.

Po uzyskaniu pozwolenia inwestor musi zgłosić rozpoczęcie robót do powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (PINB) oraz wyznaczyć kierownika budowy, który prowadzi dziennik budowy i nadzoruje jej zgodność z zatwierdzonym projektem. W trakcie realizacji inwestycji organy nadzoru mogą przeprowadzać kontrole mające na celu sprawdzenie zgodności prowadzonych prac z warunkami pozwolenia na budowę.

Rozpoczęcie prac budowlanych musi być zgodne z projektem i wydanym pozwoleniem. W tym czasie mogą wystąpić dodatkowe obowiązki administracyjne, takie jak uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, jeśli inwestycja dotyczy terenów narażonych na oddziaływanie wód lub obejmuje korzystanie z cieków wodnych.

Podczas realizacji budowy istotne jest prowadzenie dziennika budowy, który stanowi dokumentację wszystkich działań i decyzji podjętych na placu budowy. W razie wystąpienia niezgodności z projektem nadzór budowlany ma prawo do wstrzymania prac i nałożenia sankcji administracyjnych.

Po zakończeniu prac budowlanych inwestor musi zgłosić zakończenie inwestycji do nadzoru budowlanego. W zależności od rodzaju obiektu może być wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie, które jest konieczne dla budynków użyteczności publicznej, a także obiektów mogących oddziaływać na środowisko. W tym celu nadzór budowlany przeprowadza kontrolę, podczas której sprawdza zgodność wykonanej inwestycji z zatwierdzonym projektem oraz obowiązującymi normami bezpieczeństwa. Jeżeli obiekt spełnia wszystkie wymogi, organ administracyjny wydaje pozwolenie na użytkowanie, co oznacza, że może on zostać oficjalnie oddany do eksploatacji.

Proces realizacji inwestycji w Polsce to wieloetapowa procedura wymagająca ścisłego przestrzegania przepisów administracyjnoprawnych. Każdy etap – od planowania, przez uzyskanie decyzji środowiskowych, pozwolenia na budowę, aż po zakończenie prac i oddanie obiektu do użytkowania – wiąże się z koniecznością spełnienia określonych wymagań prawnych. Pominięcie któregośkolwiek z tych kroków może skutkować konsekwencjami administracyjnymi, takimi jak nakaz rozbioru lub wstrzymanie inwestycji, co podkreśla istotność odpowiedniego przygotowania i przestrzegania obowiązujących regulacji.

Omówienie ustawowych szczegółów i niuansów procesu inwestycyjnego dalece wykraczałoby poza temat niniejszej pracy, dlatego powyżej opisany przebieg realizacji inwestycji jest zaledwie schematem wystarczającym na potrzeby niniejszego opracowania, którego zasadniczą problematyką jest powiązanie przepisów Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a konkretnie norm regulujących ustalanie warunków zabudowy, z normami ustawy Prawo budowlane w przypadku samowoli budowlanej oraz istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Problematyka samowoli budowlanej, a zwłaszcza sposób jej zwalczania czy zapobiegania jej powstawaniu, stanowi niezwykle trudną materię do uregulowania w przepisach prawnych. Co do zasady obecnie obowiązujące przepisy ustawy Prawo budowlane przewidują dwie procedury usuwania samowoli budowlanych, które zostaną poddane szczegółowej analizie w dalszej kolejności:

- tzw. legalizacyjną – normowaną przepisami rozdziału 4 ustawy Prawo budowlane – która dotyczy budowy obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę,

- tzw. naprawczą, która ma zastosowanie w sytuacjach innych niż brak pozwolenia na budowę, gdy inwestor wykonuje prace niezgodnie z przepisami prawa.

W obydwu przypadkach warunkiem uznania przez właściwe organy, że obiekt budowlany lub roboty budowlane zostały doprowadzone do stanu zgodności z prawem, jest stwierdzenie, że są one zgodne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Problemem pozostaje forma, w jakiej należy stwierdzić zgodność zrealizowanej inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W ustawie Prawo budowlane z 1974 r. (tzw. stare prawo budowlane) [Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane] zawarte były bardzo liberalne normy, które dawały podstawę do zalegalizowania (nieodpłatnego) większości obiektów budowlanych wzniesionych bez wymaganego pozwolenia na budowę. Niemniej jednak art. 37 ust. 1 starej ustawy Prawo budowlane formułował wyraźny nakaz orzekania rozbiórki obiektu, który znajdował się na terenie, który zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym nie był przeznaczony pod zabudowę albo przeznaczony był pod innego rodzaju zabudowę lub powodowałby niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia albo niedopuszczalne pogorszenie warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia. Organy nadzoru budowlanego, prowadząc postępowania legalizacyjne oparte na tych przepisach, napotykały trudności natury intertemporalnej na etapie ustalania, czy konkretna inwestycja jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Rozbieżności w orzecznictwie sądowno-administracyjnym wywoływała bowiem kwestia, które przepisy o planowaniu przestrzennym należy stosować przy rozpoznaniu sprawy w przedmiocie przymusowej rozbiórki: przepisy obowiązujące w trakcie trwania procesu budowlanego czy też przepisy obowiązujące w dniu orzekania przez organ administracji. Ostatecznie NSA podjął 16 grudnia 2013 r. uchwałę w składzie siedmiu sędziów [Uchwała NSA z dnia 16 grudnia 2013 r.], którą przesądził, że przepisami o planowaniu przestrzennym, o których mowa w art. 37 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38 poz. 229 ze zm.), w związku z art. 103 ust. 2 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243 poz. 1623 ze zm.), są przepisy obowiązujące w dacie orzekania przez organy administracji, z tym że w postępowaniu w przedmiocie nakazania przymusowej rozbiórki należy uwzględnić także przeznaczenie terenu, na którym powstał obiekt budowlany, od daty jego budowy.

W Ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ustawodawca zdecydował się na przyjęcie jednoznacznych norm przewidujących bezwarunkowy nakaz rozbiórki obiektu budowlanego (lub jego części) realizowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę lub skutecznego zgłoszenia. Tak radykalne rozwiązanie w znacznej mierze odniosło zakładany skutek. Możliwości uniknięcia rozbiórki były w ustawie ściśle regulowane i wiązały się albo z terminem popełnienia samowoli (przed wejściem w życie ustawy, tzn. przed 1 stycznia 1995 r. – art. 103 ustawy Prawo budowlane), albo z upływem czasu, w jakim samowola nie została wykryta (zgodnie z art. 49 w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r. było to 5 lat).

Należy zauważyć, że rozwiązanie to, choć odniosło zamierzony skutek, było często krytykowane za nadmierną restrykcyjność oraz automatyzm. Doczekało się również zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego, który uznał jednak, że przepis ówczesnego art. 48 jest zgodny z Konstytucją RP. Wielu autorów podnosiło też, że przepis miał charakter represyjny (i to nadmiernie). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym i piśmiennictwie przeważał jednak pogląd, że tak restrykcyjny przepis miał charakter przede wszystkim charakter restytucyjny, chodziło bowiem o przywrócenie stanu zgodnego z porządkiem prawnym.

Ustawa Prawo budowlane doczekała się nowelizacji tak restrykcyjnego przepisu, kiedy to nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r., uzupełnioną Ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r., ustawodawca zdecydował się jednak na pewne złagodzenie przepisów odnoszących się do samowoli budowlanej. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że – jak się wydaje – formuła tak surowych rozwiązań uległa pewnemu wyczerpaniu, a ponadto możliwe były przypadki, że w miejsce przymusowo rozebranego obiektu wzniesiono w warunkach samowoli budowlanej możliwe było wybudowanie jedynie dokładnie takiego samego obiektu, ale już na podstawie pozwolenia na budowę. Dlatego też wprowadzone zostały do ustawy Prawo budowlane mechanizmy umożliwiające, w ściśle określonych przypadkach, odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu i jego zalegalizowanie. Znalazły się one w przepisach art. 48-49a (budowa bez wymaganego pozwolenia na budowę) oraz art. 49b (bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu).

Omawiając art. 48, trzeba zwrócić uwagę, że odnosi się on wyłącznie do budowy obiektu budowlanego (lub jego części) bez wymaganego pozwolenia na budowę. Pojęcie budowy należy przy tym rozumieć zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane. Budowy prowadzone bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu podlegają regulacjom art. 49b, a pozostałe przypadki nielegalnego wykonywania robót budowlanych podlegają regulacji z art. 50-51 ustawy Prawo budowlane w tzw. postępowaniu naprawczym.

Przepis art. 48 ust. 1 podtrzymał dotychczas obowiązującą zasadę, że w przypadku wystąpienia samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego będzie wydawał nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części będących w budowie lub wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę i formułował od tego jedyny wyjątek, że zasada ta nie będzie miała zastosowania jedynie w przypadku, gdy zostanie udowodnione, że samowolna budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznaczało to, że nie było możliwe, w ówczesnych uwarunkowaniach prawnych, zalegalizowanie samowoli budowlanej niezgodnej z ustaleniami planu miejscowego, przy czym warunkiem umożliwiającym legalizację była pozytywna, „wykrywalna” zgodność z planem, a nie zaledwie niesprzeczność z nim. Niemożliwe było też zalegalizowanie samowoli budowlanej wzniesionej na terenie nieobjętym obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Nowelizacja z dnia 16 kwietnia 2004 r. przewidywała jeszcze jedną sytuację, a mianowicie taką, kiedy to inwestor przed popełnieniem samowoli budowlanej w sytuacji braku planu miejscowego dysponował ostateczną decyzją o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wymóg ostateczności tej decyzji oraz faktu jej posiadania przed popełnieniem samowoli został jednoznacznie określony, co oznacza, że niespełnienie któregokolwiek z tych warunków wykluczało możliwość legalizacji. Oczywiście przy tym było – i to zarówno w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i w opinii judykatury – że przedmiot decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu musi być tożsamy z legalizowanym obiektem.

Kolejnym warunkiem *sine qua non* umożliwiającym odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu lub jego części było wykazanie, że budowa nie narusza przepisów, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem.

Ustaliwszy, że zachodzą przedstawione powyżej okoliczności, organ nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, wstrzymywał w drodze postanowienia (na które przysługuje zażalenie) prowadzenie robót budowlanych. Postanowienie to organ nadzoru budowlanego był zobowiązany wydać bez względu na stopień zaawansowania robót, a więc również w przypadku, gdy roboty zostały już faktycznie zakończone. W postanowieniu tym organ nadzoru budowlanego ustalał też wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz informował o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej wnioskiem o legalizację, oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej decyzją o legalizacji, a także o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej.

Obecnie – w obowiązującym dziś stanie prawnym (ustawa Prawo budowlane w wersji obowiązującej od 20 stycznia 2025 r. do 31 grudnia 2025 r. [Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane]) – organ nadzoru budowlanego po stwierdzeniu samowoli budowlanej (precyzyjnie rzecz ujmując – po stwierdzeniu budowy obiektu budowlanego bez wymaganego prawem pozwolenia na budowę) najpierw wydaje postanowienie o wstrzymaniu budowy, w którym informuje o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części, zwanego dalej wnioskiem o legalizację, oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego lub jego części, zwanej dalej decyzją o legalizacji, a także o zasadach obliczania opłaty legalizacyjnej, a następnie – po złożeniu przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego wniosku o legalizację – na mocy art. 48b ust. 1 ustawy Prawo budowlane – organ nadzoru budowlanego nakłada, w drodze postanowienia, obowiązek przedłożenia dokumentów legalizacyjnych w terminie nie krótszym niż 60 dni od dnia doręczenia tego postanowienia.

Fundamentalne znaczenie ma przy tym art. 48b ust. 2 ustawy Prawo budowlane, który w sposób wyraźny określa, że do dokumentów legalizacyjnych należą: 1) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; 2) dokumenty, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4, oraz dwa egzemplarze projektu technicznego (ust. 2). Podobnie też art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane wskazuje, że w przypadku budowy innej niż budowa wymagająca decyzji o pozwoleniu na budowę lub budowy innej niż budowa, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3, do dokumentów legalizacyjnych należą: 1) zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; 2) oświadczenie, o którym mowa w art. 32 ust. 4 pkt 2; 3) projekt zagospodarowania działki lub terenu (ust. 3).

Wyrażnie w tym miejscu należy podkreślić, że obydwa wyżej przytoczone przepisy, tj. zarówno art. 48b ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane, stanowią wyraźną i niekwestionowaną podstawę do wszczęcia przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta (oczywiście na wniosek inwestora, którym może być właściciel bądź zarządca obiektu budowlanego) postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla legalizowanej inwestycji.

Niespełnienie przez inwestora przedstawionych powyżej obowiązków w wyznaczonym terminie oznacza dla organu nadzoru budowlanego obligatoryjne wydanie nakazu rozbiórki zgodnie z ust. 1 omawianego artykułu (ust. 4), natomiast przedłożenie w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów jest traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych (jeżeli budowa została zakończona, to tylko o zatwierdzenie projektu), a także umożliwia dalsze prowadzenie procedury legalizacyjnej określonej w art. 49 ustawy Prawo budowlane.

W artykule tym, stanowiącym kontynuację przepisów art. 48, została uregulowana dalsza procedura legalizacji samowoli budowlanej. I tak organ nadzoru budowlanego, który otrzymał w wyznaczonym terminie dokumenty, o których mowa w art. 48b ustawy Prawo budowlane, traktowane jako wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i (lub) wydanie pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, jest zobowiązany zbadać zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane.

Do dokumentów legalizacyjnych w każdym przypadku należy także zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami

obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej. W przypadku takiego zaświadczenia w toku postępowania legalizacyjnego organ nadzoru budowlanego ma badać jego kompletność, ale już nie weryfikować zgodności treści zaświadczenia ze stanem faktycznym. Organ nadzoru budowlanego polega tu zatem w pełni na ustaleniach poczynionych przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta i nie dokonuje już własnych ustaleń, które mogłyby wskazywać na brak przedmiotowej zgodności (tj. na brak zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej). Stanowi to istotną zmianę w stosunku do zasad wynikających z treści art. 49 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu sprzed nowelizacji z 13 lutego 2020 r. Jak wskazano w uzasadnieniu projektu noweli z 13 lutego 2020 r., nieuzasadniona jest ponowna ocena w tym zakresie przez organ nadzoru budowlanego, zwłaszcza że w sprawie wypowiada się sam autor miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [por. uzasadnienie do projektu ustawy, IX kadencja, druk sejm. nr 121, s. 38].

2.1. Procedura doprowadzenia do stanu zgodności z prawem obiektów budowlanych realizowanych z naruszeniem przepisów – art. 48-49 ustawy Prawo budowlane

Z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wynika, że do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego należą m.in. zadania wynikające z przepisów art. 48-51 tej ustawy. Zgodnie z ust. 1 art. 50 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych innych niż te wymienione w art. 48 ust. 1 lub art. 49f ustawy Prawo budowlane. Przypadkami określonymi w art. 48 ust. 1 tej ustawy są przypadki budowy obiektu budowlanego lub jego części będące w budowie albo wybudowane bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, bez wymaganego zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia, zaś przepis art. 49f odnosi się do budowy obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia – jeżeli od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Są to wprawdzie najbardziej spektakularne naruszenia prawa budowlanego mające największy ciężar gatunkowy, lecz w praktyce najczęstszymi przypadkami naruszeń prawa budowlanego są właśnie te, do których zastosowanie znajdzie art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Pojęcie robót budowlanych, zgodnie ze słowniczkiem, jest określeniem szerszym od budowy, a zatem art. 50 ust. 1 ustawy Prawo budowlane ma zastosowanie także do robót budowlanych innych niż budowa, które wymagają zgłoszenia albo pozwolenia na budowę, w tym do innych robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę albo zgłoszenia. W tym miejscu przytoczyć należy uchwałę NSA w składzie siedmiu sędziów z 20 października 1997 r., w której Sąd wywiódł, że: „[...] można dokonać rozgraniczenia zakresu obydwu regulacji. Na plan pierwszy wysuwa się oczywisty wniosek: obiekty budowlane, które nie wymagają ani uzyskania pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia właściwemu organowi, nie są objęte hipotezą art. 48. Zasadność tego stwierdzenia wynika zresztą wprost z brzmienia art. 48, w którym mowa jest jedynie o takich obiektach, które zostały wybudowane (lub są w budowie) bez wymaganego pozwolenia albo zgłoszenia. A zatem obiekty niewymagające ani pozwolenia, ani zgłoszenia nie mieszczą się w hipotezie art. 48. Konsekwentnie trzeba przyjąć, że mieszczą się w hipotezie art. 50. Poza tym należy wyjść od rozumienia pojęcia *prowadzenie robót budowlanych* użytego w art. 50. Nie powinno ulegać wątpliwości, że prowadzenie robót budowlanych jest pojęciem szerokim i w zakresie tego pojęcia mieszczą się także pojęcia użyte w art. 48. Z tych względów ustawodawca w art. 50 stanowi o prowadzeniu robót budowlanych innych niż te, o których mówi art. 48. W słowniczku pojęć ustawowych w tym zakresie wyjaśnia się, że przez roboty budowlane należy rozumieć *budowę, a także prace polegające na montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego*. Można zatem zasadnie twierdzić, że zbiorcze pojęcie prowadzenia robót budowlanych obejmuje: budowę, montaż, rozbiórkę i remont obiektów budowlanych. Uprawniony więc jest pogląd, że art. 50 ust. 1 pkt 1 prawa budowlanego odnosi się do takich robót budowlanych, które wymagają pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, ale które nie są budową w rozumieniu art. 48 tego prawa (np. rozbiórka lub remont obiektu budowlanego)”.

W art. 50 ust. 1 pkt 1-4 ustawy Prawo budowlane prawodawca określa przesłanki obligujące organ nadzoru budowlanego do wszczęcia postępowania nazwanego przez orzecznictwo i judykaturę postępowaniem naprawczym, wskazując, że organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenia, mogących spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenie środowiska, prowadzonych na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 29 ust. 1 i 3 ustawy Prawo budowlane lub prowadzonych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

W postanowieniu wydanym na podstawie tego przepisu organ nadzoru budowlanego winien podać przyczynę wstrzymania robót oraz ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń. Organ nadzoru budowlanego może też nałożyć na inwestora obowiązek przedstawienia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia

postanowienia, inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych lub odpowiednich ocen technicznych bądź ekspertyz.

Po upływie dwóch miesięcy od daty wydania postanowienia organ nadzoru budowlanego nakazuje zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego lub też nakłada obowiązek wykonania określonych czynności, robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania. W trzecim przypadku, kiedy przedmiotem postępowania organu nadzoru budowlanego było istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję nakładającą na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz – w razie potrzeby – wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, przy czym przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian.

Stanem prawnym najlepiej obrazującym problem badawczy opisany w niniejszej pracy jest wykonywanie robót budowlanych w sposób istotnie odstępujący od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę.

W takiej sytuacji organ nadzoru budowlanego – po przedłożeniu mu przez inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu albo projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych – ma obowiązek wydać decyzję o zatwierdzeniu projektów, o których mowa w ust. 1 pkt 3, ewentualnie – jeżeli roboty budowlane nie zostały zakończone – powinien w tej decyzji dodatkowo postanowić o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

Postępowanie prowadzone na podstawie wskazanych wyżej przepisów art. 51 ustawy Prawo budowlane, podobnie jak postępowanie prowadzone na podstawie art. 48 ustawy Prawo budowlane, zmierza w pierwszej kolejności do zalegalizowania samowolnie wykonanych robót budowlanych.

Podstawowymi warunkami uznania przez właściwe organy, że istnieje możliwość doprowadzenia inwestycji do stanu zgodności z prawem, jest zgodność z warunkami technicznymi i zasadami sztuki budowlanej oraz zgodność z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

O ile przepisy art. 48b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane formułują wprost podstawę do żądania przez organy nadzoru budowlanego zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami: obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów

prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, o tyle ustawodawca nie zastosował tego rozwiązania także w przypadku procedury naprawczej określonej w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

2.2. Analiza porównawcza przesłanek wydania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji będących w toku, wobec których organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowania legalizacyjne i naprawcze

Rozważania będące treścią niniejszego opracowania mają na celu znalezienie rozwiązania usuwającego istniejący obecnie stan niepewności co do dopuszczalności wydawania przez organy planowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji już realizowanych, dla których organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowanie naprawcze oparte na normach art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

W kontekście tej ustawy, szczególnie regulacji dotyczących tzw. postępowania naprawczego (art. 50-51 ustawy Prawo budowlane) oraz postępowania legalizacyjnego (art. 48-49 tejże ustawy), decyzja o warunkach zabudowy odgrywa istotną rolę w ustaleniu, czy dana inwestycja (już zrealizowana lub będąca w trakcie realizacji) może zostać doprowadzona do stanu zgodnego z prawem, jeżeli na danym terenie nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W obu tych procedurach (naprawczej i legalizacyjnej) ocenia się zgodność inwestycji z przepisami, w tym przepisami planistycznymi. W konsekwencji, jeśli na danym obszarze nie obowiązuje plan miejscowy, niezbędnym dokumentem potwierdzającym możliwość realizacji inwestycji jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy.

W praktyce pojawiają się wątpliwości, czy art. 51 (albo szerzej: art. 50-51) ustawy Prawo budowlane stanowi wyraźną podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, czy raczej mówi wyłącznie o obowiązku przedłożenia istniejących już dokumentów lub usunięcia niezgodności z prawem w inny sposób. Część organów, jak i komentatorów stoi na stanowisku, że skoro wymóg zgodności z przepisami planistycznymi jest niekwestionowany, to organ nadzoru budowlanego może wymagać decyzji o warunkach zabudowy jako podstawy do oceny „naprawienia niezgodności”. Zwolennicy szerokiej wykładni art. 51 ustawy Prawo budowlane argumentują, że za pomocą wykładni funkcjonalnej i systemowej należy uznać, iż organy nadzoru budowlanego mogą nakazać inwestorowi uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, bo w innym przypadku nie da się zrealizować ustawowego celu postępowania naprawczego.

Przyznać należy, że obecnie orzecznictwo sądów administracyjnych dość wyraźnie stoi na stanowisku, że istnieją pewne możliwości prawne konstruowania podstawy prawnej dla wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji

będących przedmiotem postępowania naprawczego, niemniej jednak żadne z orzeczeń sądów nie wskazuje konkretnej podstawy prawnej wydania decyzji, uciekając się raczej do stosowania reguł wykładni celowościowej.

Tymczasem jednym z podstawowych fundamentów każdego demokratycznego państwa prawa jest zasada praworządności. W Polsce została ona wyrażona w art. 7 Konstytucji RP [Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.] mówiącym o tym, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zasada ta jest szeroko analizowana w nauce prawa i bardzo często stanowi odniesienie do rozmaitych rozstrzygnięć sądowych opartych na różnorodnych przepisach materialnoprawnych. Ze względu na uniwersalność tej normy nie ma potrzeby, aby w zakresie niniejszej pracy ujmować rozszerzoną egzegezę przepisu tę normę kształtującego. Dla potrzeb opracowania wystarczy bowiem analiza zasady praworządności w połączeniu z odpowiadającą jej zasadą legalizmu unormowaną w art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego [Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego].

Art. 6 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) w dokładnym brzmieniu stanowi, że „organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Oczywiście jest, że norma Kodeksu postępowania administracyjnego jest uszczegółowieniem normy konstytucyjnej i musi znaleźć zastosowanie w każdym postępowaniu prowadzonym przez organy administracji publicznej. Wyraźnie należy w tym miejscu wskazać, że wydanie przez organy administracji publicznej jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, dla którego nie można wskazać podstawy prawnej, musiało by zostać potraktowane jako naruszenie nie tylko zasady ogólnej postępowania administracyjnego, ale też jako naruszenie konstytucyjnej zasady praworządności.

Jak to zostało wywiedzione przez prof. Andrzeja Wróbla w *Komentarzu zaktualizowanym do kodeksu postępowania administracyjnego*: „Z zasady praworządności wynika, że organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa powszechnie obowiązującego i są tymi przepisami związane. Związanie organów administracji publicznej przepisami prawa powszechnie obowiązującego oznacza w szczególności, że nie są upoważnione – inaczej niż sądy i trybunały – do samodzielnego kwestionowania obowiązywania przepisów prawnych powszechnie obowiązujących (należycie ogłoszonych) i odmowy zastosowania tych przepisów jako podstawy prawnej decyzji administracyjnej. Wprawdzie organy administracji publicznej, podobnie jak wszystkie organy stosujące prawo, mają obowiązek ustalenia prawidłowej podstawy decyzji administracyjnej, w tym obowiązek rozstrzygania ewentualnych sprzeczności i kolizji między wchodzącymi w rachubę przepisami powszechnie obowiązującymi różnej rangi, jednak rozstrzyganie tych kolizji może następować wyłącznie poprzez odpowiednie zabiegi interpretacyjne, w tym stosowanie powszechnie uznanych reguł kolizyjnych. [...] Organy administracji publicznej, przestrzegając zasady praworządności, nie mogą odmawiać stosowania obowiązujących przepisów, nawet wówczas, gdy dostrzegają ich niezgodność z ustawą lub Konstytucją, bowiem w przeciwnieństwie

do sądów nie korzystają z przymiotu niezawisłości” (Wyrok z dnia 13 czerwca 2013 r., I OSK 15/12, LEX nr 1328347; Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., I OSK 873/16, LEX nr 2561269, w którym stwierdzono, że: „Przepisy konstytucyjne nie mogą być podstawą do procedowania przez organ administracji publicznej niezgodnie z obowiązującym kodeksem postępowania administracyjnego. Tego rodzaju postępowanie stanowiłoby bowiem właśnie naruszenie zasady legalizmu, wyrażonej w art. 6 k.p.a.”) [Wróbel 2025].

Przechodząc na materialnoprawny grunt tematyki niniejszego opracowania, w pierwszej kolejności należy wskazać, że decyzję o warunkach zabudowy właściwy organ wydaje na wniosek osoby zainteresowanej i nie istnieje w polskim systemie prawa zagospodarowania przestrzennego możliwość wydania z urzędu decyzji ustalającej warunki zabudowy.

Natomiast niedające się jednoznacznie rozstrzygnąć wątpliwości pojawiają się na gruncie dopuszczalności wydawania decyzji ustalającej warunki zabudowy dla inwestycji już istniejących. W orzecznictwie i w judykaturze rozpowszechniony jest bowiem pogląd, że z samej istoty decyzji o warunkach zabudowy wynika, że można ją wydać jedynie dla inwestycji przyszłych, a ewentualny wyjątek od tej zasady może wprowadzić jedynie przepis rangi ustawowej. I tak w postępowaniu legalizacyjnym ustawodawca w art. 48b ust. 2 pkt 1 oraz art. 48b ust. 3 ustawy Prawo budowlane wyraźnie wskazuje, że jednym z dokumentów legalizacyjnych niezbędnym w tym postępowaniu jest decyzja o warunkach zabudowy. Ustawodawca nie czyni natomiast tego w odniesieniu do procedury naprawczej określonej w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane, wprowadzając tym samym wyraźnie rozróżnienie.

W tym miejscu konieczne jest przywołanie dyrektywy racjonalnego ustawodawcy odnoszącej się do zasady hermeneutycznej, według której przy wykładni przepisów prawnych należy przyjmować, że ustawodawca, sporządzając normy prawne, działał w sposób racjonalny, kierując się logiczną spójnością oraz dążeniem do realizacji określonych celów społecznych, gospodarczych i administracyjnych. W ujęciu naukowym zasada ta opiera się na kilku kluczowych przesłankach takich jak celowość i racjonalność ustawodawcy, gdzie przy interpretacji norm prawnych trzeba przyjąć założenie, że ustawodawca przy formułowaniu przepisów uwzględnił ich funkcjonalny cel oraz logiczną konstrukcję systemu prawnego. W związku z tym wykładnia przepisów powinna uwzględniać nie tylko dosłowne brzmienie normy, ale również cele, jakie ustawodawca zamierzał osiągnąć. Taka perspektywa pozwala na identyfikację zamierzonej logiki normatywnej, eliminując wykładnie prowadzące do absurdalnych lub niespójnych skutków. Ponadto dyrektywa racjonalnego ustawodawcy wymaga wykluczenia wykładni absurdalnych, które w praktyce prowadziłyby do rezultatów nieadekwatnych do celów regulacyjnych ustawodawcy, a także wymaga analizy kontekstowej, czyli rozpatrywania norm w ramach całego systemu prawnego.

Taka metodologia hermeneutyczna zakłada, że przepisy powinny być rozumiane w kontekście ich umiejscowienia w strukturze prawa, co umożliwia wykazanie

spójności między poszczególnymi aktami normatywnymi oraz uwzględnienie interdyscyplinarnych uwarunkowań – ekonomicznych, społecznych i administracyjnych.

Podsumowując, dyrektywa racjonalnego ustawodawcy stanowi fundament interpretacji prawa, który umożliwia wykładnię przepisów w sposób zgodny z intencjami ustawodawcy oraz z założeniami logicznej spójności systemu prawnego. Z naukowego punktu widzenia przyjęcie tej dyrektywy pozwala na integrację różnych metod wykładni i sprzyja tworzeniu jednolitej, racjonalnej i funkcjonalnej hermeneutyki prawa.

Przenosząc te czysto teoretyczne zagadnienia na grunt niniejszego opracowania, autorki pracy przyjmują pogląd, że należy w pierwszej kolejności wykluczyć swego rodzaju niestaranność ustawodawcy i oprzeć się pokusie przyjęcia założenia, że ustawodawca jedynie przez zapomnienie nie wykreował w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane ustawowej podstawy do prowadzenia przez organy planowania przestrzennego postępowania ustalającego warunki zabudowy, tak jak to uczynił w art. 48b ustawy Prawo budowlane.

NSA w Wyroku z dnia 4 lipca 2017 r. wypowiedział się jasno: „Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela pogląd Sądu I instancji, wyrażony już wcześniej w orzecznictwie sądów administracyjnych, zgodnie z którym postępowanie naprawcze prowadzone w oparciu o art. 50 i 51 ustawy – Prawo budowlane nie daje podstaw do żądania przedłożenia przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. W postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b ustawy – Prawo budowlane, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej”.

Podobnie wypowiedział się NSA w innym składzie w Wyroku z dnia 16 czerwca 2021 r., wywodząc wprost, że „w postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b prawa budowlanego, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej. Sąd I instancji trafnie wskazał, że ustawodawca wprowadził dwa różne tryby mające doprowadzić wykonane nielegalnie roboty budowlane do stanu zgodnego z prawem. Skoro zatem ustawodawca uznał za właściwe odmienne uregulowanie postępowania legalizacyjnego unormowanego w art. 48 prawa budowlanego oraz postępowania naprawczego unormowanego w art. 50-51 prawa budowlanego, to nie można mówić o naruszeniu zasady równości wobec prawa interpretacji przepisu art. 48 ust. 3 i art. 51 ust. 1 p.b., ponieważ oba te tryby dotyczą różnych sytuacji faktycznych i prawnych”.

Zgodnie z tym stanowiskiem NSA decyzję ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji, wobec której organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie naprawcze (art. 50-51 ustawy Prawo budowlane), należałoby uznać za decyzję wydaną bez podstawy prawnej, co stanowi bezpośrednią przesłankę do stwierdzenia jej nieważności (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.).

Niemniej jednak zarówno judykatura, jak i aktualne orzecznictwo widzą konieczność przedkładania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy także

w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie przepisów art. 50-51 ustawy Prawo budowlane.

W Wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Op 69/20, wskazano, że „zdaniem Sądu nie można zaakceptować stanowiska Kolegium co do braku materialnoprawnej podstawy do wszczęcia postępowania. Zarówno organ pierwszej instancji, jak i Kolegium nieprawidłowo powołały się na tę okoliczność, wywodząc, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która jest sanowana w postępowaniu prowadzonym w trybie art. 50-51 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), przez co w przedmiotowej sprawie brak jest przepisu, który pozwalałby na wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla wskazanej we wniosku działki i wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Sąd uznał, że powyższa okoliczność nie mogła stanowić oczywistej i na pierwszy rzut oka dostrzegalnej przyczyny uzasadniającej odmowę wszczęcia postępowania. Nie można bowiem mówić o oczywistym braku materialnej podstawy prawnej do podjęcia rozstrzygnięcia w sytuacji, gdy tak jak w niniejszej sprawie organ został wskazany przez ustawodawcę jako właściwy do podejmowania rozstrzygnięć w określonym przedmiocie, natomiast stwierdzenie braku podstaw do podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia wynika z wykładni przepisów, która nie jest jednolita i wymaga odniesienia się do konkretnych okoliczności faktycznych.

Na gruncie niniejszej sprawy uwzględnić należało, że materialną podstawę prawną wydania decyzji o warunkach zabudowy stanowi art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Właściwość organów w sprawie decyzji o warunkach zabudowy została wprost określona w art. 60 ww. ustawy, a przesłanki dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy określono w art. 60 ust. 1. Ocena natomiast, czy w określonym stanie faktycznym zachodzą podstawy do ustalenia warunków zabudowy, czy też brak jest podstaw do podjęcia takiego rozstrzygnięcia, stanowi ocenę merytoryczną.

Jak już wcześniej wspomniano, wszelkie wnioski i oceny dotyczące meritum żądania mogą być formułowane w ramach wszczętego postępowania i nie mogą być uznane za przeszkody do wszczęcia postępowania. Przy ocenie istnienia przesłanek z art. 61a § 1 k.p.a. organ nie bada merytorycznie wniosku, a tam samym nie gromadzi dowodów, na podstawie których ustala się stan faktyczny. Wydając rozstrzygnięcie oparte na przepisie art. 61a § 1 k.p.a., organ ogranicza się do stwierdzenia przesłanek formalnych uniemożliwiających merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy. Nie można tym samym przyjąć, że wykładnia przepisów prawa materialnego dokonana w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego stanowi uzasadnioną przeszkodę do wszczęcia postępowania.

Skoro ocena taka może być dokonana w ramach wszczętego postępowania administracyjnego, uznać należało, że jej dokonanie w niniejszej sprawie w postanowieniu wydanym na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. było nieprawidłowe i stanowi o naruszeniu tego przepisu.

Skład orzekający nie podziela przy tym stanowiska organów, że decyzja o warunkach zabudowy nie może być wydana dla inwestycji, która podlega legalizacji w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. W razie gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązkiem zaś organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy winno być ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie zapadłych decyzji zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i ustawy Prawo budowlane.

Sądowi wiadome jest, że przyjęty przez organy pogląd znalazł wyraz w orzecznictwie sądowym. Jednak dostrzec należy, że w orzecznictwie wyrażony został także pogląd przeciwny, akceptujący taką wykładnię art. 59 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 50-51 ustawy Prawo budowlane, która dopuszcza wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie tylko dla inwestycji objętej legalizacją w trybie art. 48 ustawy Prawo budowlane, ale także dla inwestycji objętych trybem z art. 50-51 tej ustawy.

W świetle ujawnionych okoliczności faktycznych taki właśnie kierunek funkcjonalnej i systemowej wykładni przepisów prawa materialnego należało uwzględnić na gruncie niniejszej sprawy, przy czym ocena co do możliwości ustalenia warunków zabudowy dla spornej inwestycji mogła nastąpić dopiero po wszczęciu postępowania. W przedmiotowej sprawie postępowanie co do zrealizowanej inwestycji prowadzi organ nadzoru budowlanego i to on zobowiązał inwestora do uzupełnienia złożonej dokumentacji o decyzję o warunkach zabudowy. Skarżący wykazali, że inwestycja, której dotyczy ich wniosek o ustalenie warunków zabudowy, objęta została postępowaniem naprawczym w trybie art. 50-51 ustawy Prawo budowlane. W ramach tego postępowania, na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, na skarżących nałożony został obowiązek przedłożenia projektu budowlanego zamiennego, którego realizacja wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy celem załączenia jej do tego projektu. Organy nadzoru budowlanego, prowadząc postępowanie naprawcze, uznały więc, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy jest koniecznym elementem projektu budowlanego zamiennego. Wniosek skarżących o ustalenie warunków zabudowy był natomiast konsekwencją obowiązku nałożonego w postępowaniu naprawczym”.

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że skoro postępowanie naprawcze służy doprowadzeniu zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, to nie są z tego wyłączone wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie można wykluczyć, że w postępowaniu naprawczym, prowadzonym na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane, organ nadzoru budowlanego może oceniać wykonane roboty budowlane pod kątem zgodności z miejscowym planem lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy czy lokalizacyjną, chociaż brak tu podobnych przepisów jak w art. 48 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i art. 49b

ust. 2. Stanowisko to można odnieść do sytuacji, gdy wystąpiło istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę (art. 51 ust. 1 pkt 3), o którym mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane, gdy właściwy organ nakłada obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego. Możliwe jest zatem ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby przedłożyć ją w postępowaniu przed organem nadzoru budowlanego mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych w ramach postępowania naprawczego. Przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny organ nadzoru budowlanego ma obowiązek zbadać zgodność projektu budowlanego zamiennego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy. Aby zbadać, czy taka zgodność istnieje, niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny. W sytuacji, gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. O ile bowiem ustawodawca w art. 50-51 ustawy Prawo budowlane nie wprowadził wprost wymogu badania zgodności zrealizowanej inwestycji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak jak to uczynił w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, to jednak nakazał doprowadzenie zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, nie wyłączając z tego przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Obowiązkiem organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy powinno być natomiast, stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 64 Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie obowiązywania decyzji podjętych zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa budowlanego, które mogą mieć znaczenie dla oceny legalności wydanej decyzji o warunkach zabudowy [por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 1115/17; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2729/15; z dnia 11 czerwca 2019 r., sygn. akt II OSK 559/19; z dnia 4 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2162/16; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lipca 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 832/19 oraz powołane w tych wyrokach orzecznictwo].

Jak wyjaśnia Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 11161/16, po przedstawieniu przez inwestora organowi nadzoru budowlanego projektu budowlanego zamiennego obowiązkiem tego organu jest dokonanie jego merytorycznej oceny pod kątem wymogów określonych w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, a więc zwłaszcza zgodności z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku

miejscowego planu, a także wymogami ochrony środowiska, w tym z przepisami techniczno-budowlanymi, oraz oceny kompletności projektu i posiadanych wymaganych opinii, uzgodnień i pozwoleń. Wymogom tym winien odpowiadać również projekt budowlany zamienny, ponieważ do zmian projektu budowlanego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące projektu budowlanego [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt II OSK 923/10]. Przepis art. 51 ust. 4 ustawy Prawo budowlane nie daje podstaw do stwierdzenia, że organ nadzoru budowlanego w przypadku przedłożenia zamiennego projektu budowlanego w określonym terminie obowiązany jest dokonać jego zatwierdzenia bez uprzedniego jego sprawdzenia według kryteriów wyżej przedstawionych. Przemawia za tym przede wszystkim brzmienie art. 54 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że po upływie terminu lub na wniosek inwestora właściwy organ wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego, co oznacza, że decyzja ta może być zarówno pozytywna, jak i negatywna. Nadto przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania inwestora, który w związku z wykonaniem obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami od udzielonego pozwolenia na budowę został obciążony obowiązkiem przedłożenia zamiennego projektu budowlanego w stosunku do inwestora legitymującym się pozwoleniem na budowę wydanym na zasadach ogólnych. Tym samym należy opowiedzieć się za stanowiskiem, zgodnie z którym możliwe jest ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji realizowanej lub zrealizowanej w sytuacji, gdy decyzja o warunkach zabudowy jest konieczna, aby ją przedłożyć w postępowaniu naprawczym prowadzonym przez organ nadzoru budowlanego, mającym na celu legalizację wykonanych robót budowlanych [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 30 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2729/15]. „Skoro stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy, to również w postępowaniu naprawczym można żądać przedstawienia takiego dokumentu. Nie do zaakceptowania byłby pogląd, że rola organu nadzoru budowlanego w postępowaniu naprawczym ogranicza się wyłącznie do przeprowadzenia oceny pod kątem zgodności wykonanych robót budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi w zakresie umożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1834/17]”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w Wyroku z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt II SA/Po 320/19, podał, że „w pierwszej kolejności wskazać należy, że organ odwoławczy błędnie uznał, iż nie ma podstaw prawnych do żądania od inwestora przedłożenia w toku postępowania naprawczego decyzji o warunkach zabudowy. Zdaniem Sądu możliwe jest bowiem uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy na potrzeby postępowania naprawczego prowadzonego w trybie art. 50-51 Pr. bud., tak jak w przypadku trybu legalizacyjnego prowadzonego na podstawie art. 48-49 Pr. bud. Co prawda w art. 50-51 Prawa budowlanego brak jest wyraźnego

przepisu, który umożliwiałby organowi zobowiązanie inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy, to jednak należy mieć na uwadze, że tego rodzaju czynność procesowa bezsprzecznie zmierza do doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. Osiągnięcie tego stanu, który jest celem postępowania naprawczego, wymaga zgodności ze wszystkimi powszechnie obowiązującymi przepisami, w tym także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W konsekwencji organ nadzoru budowlanego prowadzący postępowanie naprawcze, badając zgodność robót budowlanych z tymi ostatnimi przepisami w przypadku braku obowiązującego planu miejscowego, może nałożyć obowiązek przedstawienia w wyznaczonym terminie decyzji o warunkach zabudowy. Obowiązek ten może obejmować dostarczenie także innych dokumentów wymaganych od podmiotów ubiegających się o pozwolenie na budowę [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 marca 2013 r., II OSK 2180/11]. Tylko wówczas budowa będzie spełniać te same warunki zgodności z prawem, co budowa zrealizowana od początku na podstawie i zgodnie z pozwoleniem na budowę. Skoro zatem stosownie do art. 33 ust. 2 pkt 3 Pr. bud. do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę należy dołączyć decyzję o warunkach zabudowy, to również w postępowaniu naprawczym można żądać przedstawienia tego dokumentu [por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2775/15, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1834/17 – wszystkie powołane w niniejszym wyroku orzeczenia dostępne są pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl].

Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 7 lipca 2017 r., II OSK 2775/15 (opubl. w CBOSA), wskazał, że w postępowaniu naprawczym należy zbadać nie tylko zgodność wykonanych robót budowlanych z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, ale także z przepisami w tym zakresie obowiązującymi, jeżeli na danym terenie plan taki nie obowiązuje. Zdaniem sądu, skoro postępowanie naprawcze służy doprowadzeniu zrealizowanej inwestycji do stanu zgodnego z prawem, to nie są z tego wyłączone wymagania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym nie można wykluczyć, że w postępowaniu naprawczym prowadzonym na podstawie art. 51 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego może oceniać wykonane roboty budowlane pod kątem zgodności z miejscowy planem lub ostateczną decyzją o warunkach zabudowy, chociaż brak tu podobnych przepisów, jak w art. 48 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i art. 49b ust. 2 [wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2009 r., II OSK 534/08; z dnia 6 marca 2012 r., II OSK 2477/10; z dnia 14 stycznia 2014 r., II OSK 1890/12; z dnia 24 lutego 2017 r., II OSK 1530/15, opubl. w CBOSA]. Naczelny Sąd Administracyjny w Wyroku z dnia 30 czerwca 2017 r., II OSK 2729/15, opubl. w CBOSA, powyższe stanowisko odniósł do sytuacji, gdy wystąpiło istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę (art. 51 ust. 1 pkt 3), o którym mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane, gdy właściwy organ nakłada obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu

budowlanego zamiennego. Zdaniem sądu przed wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany zamienny organ ten ma obowiązek zbadać zgodność projektu budowlanego zamiennego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – z decyzją o warunkach zabudowy. Zrealizowany obiekt budowlany, którego sposób użytkowania został nielegalnie zmieniony, powinien być zgodny z przepisami budowlanymi, a także z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Aby zbadać, czy taka zgodność istnieje, niezbędna jest właśnie decyzja o warunkach zabudowy. Taki obiekt budowlany musi nadawać się do wkomponowania w istniejący ład architektoniczny, dlatego też orzekające w sprawie organy prawidłowo zastosowały do rozpatrzenia wniosku inwestora, który został złożony na potrzeby prowadzonego postępowania naprawczego, dyspozycję art. 61 ust. 1 ustawy, gdyż przepis ten służy właśnie realizacji normy wynikającej z art. 59 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Sąd rozpoznający niniejszą skargę podziela ten pogląd, skłania się jednak także do poglądu przedstawionego w Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2162/16 i podane tam orzecznictwo opubl. w CBOSA, według którego nie jest dopuszczalne, aby inwestor inicjował postępowanie co do ustalenia warunków zabudowy niezależnie od działań podejmowanych przez organ nadzoru budowlanego. Ze względów systemowych wykluczyć należy sytuację, aby w przedmiocie tej samej inwestycji bądź inwestycji częściowo zrealizowanej w sposób niezależny od siebie toczyły się dwa odrębne postępowania: jedno nadzorcze o charakterze naprawczym lub legalizacyjnym, a drugie w przedmiocie warunków zabudowy. W razie gdy organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie legalizacyjne lub naprawcze w przedmiocie zrealizowanych robót budowlanych, to do jego kompetencji należy ocena, czy zachodzi potrzeba uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy.

Do podobnego wniosku Naczelny Sąd Administracyjny doszedł w Wyroku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. II OSK 1738/15, dowodząc, że do projektu zamiennego taka decyzja jest potrzebna, jednakże tylko w razie dojścia do takiego przekonania przez organ nadzoru budowlanego na podstawie warunków konkretnej sprawy. Obowiązkiem organu orzekającego w sprawie o ustalenie warunków zabudowy powinno być natomiast, stosownie do art. 53 ust. 3 pkt 2 w zw. z art. 64 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustalenie rzeczywistego stanu zabudowy istniejącej na działce inwestora, a także uwzględnienie obowiązywania decyzji podjętych zarówno w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak i prawa budowlanego, które mogą mieć znaczenie dla oceny legalności wydanej decyzji o warunkach zabudowy.

W orzecznictwie NSA [Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2021 r.] wielokrotnie też podkreślano, że wniosek o ustalenie warunków zabudowy może co do zasady dotyczyć wyłącznie planowanego przedsięwzięcia budowlanego, a nie inwestycji już zrealizowanej lub będącej w toku. Ogólna zasada, że inwestor może ubiegać się o ustalenie warunków zagospodarowania danego terenu

nawet kilkakrotnie, przedstawiając we wnioskach różne warianty zamierzenia inwestycyjnego, ma zastosowanie do zamierzeń inwestycyjnych, a nie do inwestycji już zrealizowanych lub będących w toku. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do inwestycji już zrealizowanych lub będących w toku dopuszczalne jest wyjątkowo, jeżeli przepis szczególnie przewiduje taką możliwość. Jak podkreślono w przywoływanym wyżej Wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., sygn. akt II OSK 2162/16, postępowanie naprawcze prowadzone na podstawie art. 50 i 51 ustawy Prawo budowlane nie daje podstaw do żądania przedłożenia przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy. W postępowaniu naprawczym nie jest dopuszczalne stosowanie analogii z art. 48 ust. 2 pkt b ustawy Prawo budowlane, bowiem przepis ten odnosi się do legalizacji samowoli budowlanej. Sąd I instancji trafnie wskazał, że ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji zrealizowanej całkowicie lub częściowo jest, co do zasady, bezprzedmiotowe, a postępowanie w takiej sprawie, o ile zostało wszczęte, podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. Przy tym nawet błędne stanowisko organu nadzoru w tej materii nie może stanowić podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy, skoro brak jest ustawowego upoważnienia do jej wydania.

Jak już wspomniano w poprzednich rozdziałach, przeważająca linia orzecznicza (zarówno WSA, jak i NSA) skłania się ku tezie, że organy nadzoru budowlanego, działając w ramach postępowania naprawczego, mogą (a w praktyce wręcz powinny) wymagać od inwestora wykazania, iż inwestycja jest zgodna z przepisami planistycznymi, co w przypadku braku planu miejscowego oznacza potrzebę uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Różnica zdań dotyczy podstawy sformułowania przez organy nadzoru budowlanego takiego żądania. W niektórych orzeczeniach sądów administracyjnych jest wprost zaakcentowane, że organ nadzoru może „nakazać” uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, w innych – bardziej zachowawczych – wywodzi się, że organy nadzoru budowlanego mogą „wezwać” inwestora do wykazania spełnienia warunków planistycznych, przy czym i tak w praktyce sprowadza się to do posiadania decyzji o warunkach zabudowy.

Argument literalny (brak w art. 50-51 wzmianek o decyzji o warunkach zabudowy) jest pomijany w części orzeczeń na rzecz wykładni funkcjonalnej podkreślającej, że sednem postępowania naprawczego jest doprowadzenie robót do stanu zgodnego z prawem, co siłą rzeczy wymusza przedstawienie odpowiednich dokumentów planistycznych.

Argument o rozdzieleniu kompetencji (nadzór budowlany vs. organ wydający decyzję o warunkach zabudowy) jest zasadny w tym sensie, że nadzór nie „wydaje” decyzji WZ i nie może „zastępować” organu planistycznego; może jednak żądać od inwestora, aby ten ową decyzję przedstawił, jeżeli chce uniknąć negatywnych konsekwencji (np. nakazu rozbiórki).

Powyższy konflikt wykładni pozostaje jedną z bardziej dyskutowanych kwestii w prawie budowlanym. Praktyczne i bezpieczne podejście dla inwestora

to uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy (o ile brak planu miejscowego) i przedstawienie jej jako elementu potwierdzającego zgodność zamierzenia z przepisami planistycznymi, nawet jeśli literalna wykładnia art. 50-51 wprost o tym nie mówi.

W tym kontekście wielkim zaskoczeniem dla podmiotów stosujących w codziennej praktyce procedurę naprawczą okazała się obecna nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która nie rozwiązała w żaden sposób problemu braku wyraźnej podstawy prawnej do wydawania przez organy planowania przestrzennego decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniu naprawczym. Ustawodawca, skupiając się przede wszystkim na reformie systemu planowania przestrzennego, nie uregulował szczegółowo relacji między decyzją o warunkach zabudowy a postępowaniem nadzoru budowlanego w trybie naprawczym.

W konsekwencji w dalszym ciągu w orzecznictwie i doktrynie utrzymuje się pogląd, że choć przepisów brak, organ nadzoru może „oczekiwać” decyzji o warunkach zabudowy jako dowodu spełnienia wymagań przepisów planistycznych, lecz nie stoi za tym wyraźna podstawa w ustawie Prawo budowlane, chociaż można też przyjąć założenie, że ustawodawca nie uregulował tej kwestii, bo po prostu nie miał takiego zamiaru, uważając, że brak podstawy prawnej do wydania decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniu naprawczym nie jest niedoskonałością ustawy, lecz świadomym zabiegiem legislacyjnym.

Niemniej jednak niepewność podstaw prawnych tytułu wydanych już w kraju decyzji o warunkach zabudowy w postępowaniach naprawczych nie jest czynnikiem korzystnym dla pewności obrotu gospodarczego oraz z całą pewnością godzi w zasadę zaufania obywatela do organów państwa.

Proponujemy więc, aby ustawodawca w ustawie Prawo budowlane „wyciągnął przed nawias” zagadnienie uzyskiwania w toku postępowania naprawczego decyzji o warunkach zabudowy i ustalił jedną, identyczną regulację do obu postępowań, a powinna temu odpowiadać regulacja w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która jednoznacznie przesądzi, że wójt, burmistrz czy prezydent mogą wydać decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji, dla której organy nadzoru budowlanego prowadzą postępowanie naprawcze.

W postulowanej przez autorki opracowania nowelizacji zmianie winien ulec art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane poprzez dodanie do niego po fragmencie „w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę nakłada, określając termin wykonania, obowiązek” fragmentu: „uzyskania w pierwszej kolejności zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej, a następnie [...]”.

W ten sposób art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane formułowałby normę nakazującą organowi nadzoru budowlanego prowadzącemu postępowanie w sprawie istotnego odstępiania od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu wydanie decyzji zobowiązującej inwestora do uzyskania w pierwszej kolejności zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego lub uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a następnie dopiero po uzyskaniu aktów zagospodarowania przestrzennego sporządzenie odpowiadającej tym aktom dokumentacji projektowej.

Tej regulacji powinna odpowiadać kolejna nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – autorki opracowania proponują wprowadzić do ustawy jednoznacznie brzmiący przepis zakazujący prowadzenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji już istniejących, z wyjątkiem tych inwestycji, dla których organy nadzoru budowlanego wydały postanowienie zobowiązujące inwestora na podstawie art. 48b ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane lub decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane.

LITERATURA

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- Rozporządzenie 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 przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1588 z późn. zm.).
- Szewczyk M., 2019, *Część pierwsza*, w: M. Szewczyk, M. Kruś, Z. Leoński, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer Polska.
- Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego (7w) z dnia 16 grudnia 2013 r., II OPS 2/13, ONSAiWSA 2014, nr 6, poz. 89.
- Ustawa z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretoów z mocą ustawy (Dz.U. Nr 1 poz. 1).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2024 r. poz. 572).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1975 r. Nr 11 poz. 67 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38 poz. 229 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17 poz. 99 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1999 r. Nr 15 poz. 139 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2024 r. poz. 725 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1688 z późn. zm.).
- Wróbel A., 2025, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2025, art. 6.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 3 grudnia 1987 r., sygn. akt IV SA 829/87.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2006 r., sygn. II OSK 551/05, LEX nr 194346.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt II OSK 646/06, LEX nr 322329.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 października 2007 r., II OSK 1391/06.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 lipca 2017 r., II OSK 2162/16, LEX nr 2345617.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 czerwca 2021 r., II OSK 2665/18, LEX nr 3243632.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lipca 2021 r., II OSK 3047/18, LEX nr 3243979.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 22 czerwca 2020 r., II SA/Op 69/20, LEX nr 3027794.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 13 grudnia 2017 r., IV SA/Po 951/17, LEX nr 2411518.

**CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF LEGALITY IN THE CONTEXT OF THE
LEGAL BASES FOR ISSUING DECISIONS ON DEVELOPMENT CONDITIONS,
FOR THE PURPOSES OF LEGALISATION AND REMEDIAL PROCEEDINGS
CONDUCTED UNDER THE PROVISIONS OF THE BUILDING LAW ACT**

Summary

This paper focuses on an analysis of the constitutional principle of legality in the context of the legal bases for issuing decisions on development conditions. Particular attention is devoted to their significance in legalisation and remedial proceedings conducted pursuant to articles 48-49 and articles 50-51 of the Building Law Act. The aim of this study is to assess the admissibility of issuing decisions on development conditions for existing developments and their impact on building control processes. It further discusses the investment process in light of the Building Law Act, emphasising the requirement to ensure that developments comply with local spatial development plans or administrative decisions. The

legalisation procedures are examined in detail, with attention to their formal and legal conditions, as well as the consequences for investors and administrative authorities.

A key aspect of the discussion concerns the issue of decisions on development conditions as an instrument enabling the legalisation of building structures. The paper also addresses doubts related to their issuance, including the potential application of such decisions in legalisation proceedings and their effectiveness in restoring spatial order. The concluding section of the paper presents *de lege ferenda* proposals, highlighting the need for reforms in the legalisation system and spatial planning framework. The suggested reforms aim to enhance the transparency and efficiency of administrative procedures in the areas of building control and spatial order protection.

Keywords: decision on land development conditions, legalization proceedings, unauthorized construction, Construction Law Act, Spatial Planning and Development Act, amendment to the Spatial Planning and Development Act, spatial planning, local spatial development plan

