

DECYZJA O WARUNKACH ZABUDOWY

– PROCEDURA,
CHARAKTER
PRAWNY





ALDONA PAJOR

Aplikant radcowski w ZABOROWSKA Kancelaria Adwokacka. Doradza podmiotom prywatnym i publicznym na wszystkich etapach udzielenia i wykonania zamówienia publicznego. Współpracuje przy obsłudze projektów infrastrukturalnych i budowlanych.

Planując zmianę zagospodarowania nieruchomości, polegającą na budowie obiektu budowlanego bądź zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, bez względu na to czy zmiana taka wymaga pozwolenia na budowę czy nie, należy wcześniej sprawdzić, czy taka nieruchomość objęta jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zmieniając w ww. sposób zagospodarowanie nieruchomości, dla której nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy co do zasady uzyskać decyzję o warunkach zabudowy.

Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm.), w razie braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja o warunkach zabudowy jest pierwszą decyzją wydaną w procesie inwestycyjnym i ma ona charakter wstępny. Decyzja ta w sposób ogólny ustala warunki inwestowania i nie przesądza o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji, a jedynie określa, czy planowana inwestycja jest dopuszczalna do realizacji w danym miejscu z punktu widzenia wymogów zagospodarowania przestrzennego. W decyzji o warunkach zabudowy organ orzekający powinien w możliwie najszerszy sposób ustalić warunki inwestowania, a ich konkretyzacja następuje dopiero na późniejszym etapie – co do zasady w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę [tak:

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17.07.2019 r., II OSK 1859/18].

W decyzji o warunkach zabudowy określa się podstawowe parametry dotyczące zagospodarowania nieruchomości, które następnie podlegają dalszym szczegółowym ustaleniom, co do zasady w postępowaniu poprzedzającym wydanie pozwolenia na budowę. Realizacja inwestycji przebiega zatem w dwóch następujących po sobie etapach – i dopiero w postępowaniu następującym po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy – dotyczącym zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, organ architektoniczno-budowlany ustala szczegóły techniczne dotyczące planowanej inwestycji i ocenia, czy w świetle przepisów prawa budowlanego oraz innych aktów wykonawczych możliwe jest udzielenie pozwolenia na budowę. Decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na danym terenie w świetle zachowania ładu przestrzennego [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.09.2017 r., II OSK 121/16].

Procedurę pozyskania decyzji o warunkach zabudowy można przedstawić w następujących krokach:

1. wniosek należy złożyć do właściwego urzędu – co do zasady będzie to urząd miasta lub gminy, właściwy ze względu na położenie nieruchomości, dla której ma zostać wydana decyzja. W przypadku m.st. Warszawy, będzie to urząd dzielnicowy m.st. Warszawy, właściwy ze względu na lokalizację inwestycji. W wyjątkowych sytuacjach, ze względu na cechy lub szczególne położenie realizowanej inwestycji, może być to urząd wojewódzki bądź urząd miasta na prawach powiatu.
2. Natomiast, gdy zamierzona inwestycja wykracza poza obszar jednej gminy – wówczas wniosek powinien zostać złożony do urzędu miasta lub gminy, na obszarze której znajduje się największa część nieruchomości pod inwestycję.
3. W przypadku braków występujących we wniosku o wydanie decyzji (wniosek bowiem zostanie w urzędzie sprawdzony pod kątem formalnym – czy został złożony zgodnie z właściwością miejscową, kompletnie i z wszystkimi załącznikami oraz czy została od niego uiszczona opłata skarbową), urząd powinien wezwać do ich usunięcia. Braki takie należy usunąć, ponieważ mogą skutkować pozostawieniem wniosku bez rozpoznania lub zwrotem wniosku.

Następnie urząd rozpocznie postępowanie administracyjne.

- 3.1. W pierwszej kolejności zostaną ustalone strony takiego postępowania – oprócz składającego wniosek, będą to, np. właściciele czy użytkownicy

wieczyści nieruchomości, na które oddziałuje planowana inwestycja. Strony postępowania zostaną zawiadomione przez urząd o toczącym się procesie pozyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i mają prawo do czynnego udziału na każdym etapie tego postępowania. Zawiadomienie może nastąpić osobiście w stosunku do każdej strony postępowania, a może zostać dokonane poprzez wywieszenie informacji w budynku urzędu lub publikację ogłoszenia na stronie internetowej urzędu czy też w lokalnej prasie (jeżeli liczba stron postępowania przekroczy 20 osób).

3.2. W dalszej kolejności, urząd przystąpi do merytorycznej oceny wniosku. Na tym etapie zostanie zweryfikowane, czy dla obszaru, którego dotyczy wniosek o wydanie decyzji, obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania.

Jeżeli dla obszaru, którego dotyczy wniosek o wydanie decyzji, ustalono miejscowy plan zagospodarowania – wówczas postępowanie dot. decyzji zostanie umorzone, a inwestycję należy realizować zgodnie z ustalonym planem. W takiej sytuacji możliwe jest również wystąpienie o zmianę miejscowego planu zagospodarowania – jednak trzeba pamiętać, że o przystąpieniu do zmiany planu władze gminy rozstrzygają obiektywnie, tj. niezależnie od złożonego wniosku w tym zakresie, a od braku przystąpienia do zmiany planu nie można się odwołać.

Jeżeli w trakcie postępowania o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy okaże się, że nagle przystąpiono do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu objętego wnioskiem – postępowanie takie może zostać zawieszona maksymalnie na 9 miesięcy. Jeżeli jednak w tym czasie zawieszenia nie dojdzie do uchwalenia planu albo w ciągu 2 miesięcy od dnia zawieszenia postępowania, nie zostanie podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zostanie wznowione.

Przed złożeniem wniosku o decyzję ustalającą warunki zabudowy warto sprawdzić, czy teren, którego dotyczy ma decyzja nie jest objęty ogólnym obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego (w tym w przyszłości) – bowiem jeżeli tak będzie, postępowanie dot. decyzji ustalającej warunki zabudowy zostanie zawieszona do czasu uchwalenia planu miejscowego. Wówczas należałoby rozważyć sens występowania o decyzję ustalającą warunki zabudowy przed uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego.

3.3. W zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, zostanie przeprowadzona analiza urbanistyczna

nieruchomości (warunków i zasad zagospodarowania terenu, jego zabudowy, stanu faktycznego i prawnego nieruchomości), na podstawie której urząd wyznaczy określone parametry dla inwestycji, np. wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu. W razie, gdy wynik analizy urbanistycznej wyklucza inwestycję o charakterystyce wskazanej we wniosku, organ odmówi wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Warto zwrócić uwagę, że na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, nie znajdują zastosowania przepisy techniczno-budowlane, takie jak, np. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Organ, ustalający warunki zabudowy, nie jest zatem uprawniony do badania takich kwestii, jak minimalna odległość planowanych obiektów od granic działki sąsiedniej, wpływ planowanej inwestycji na przyszłą możliwość zabudowy innych nieruchomości czy też problemu zacieniania działek. Wszystkie te zagadnienia będą podlegały badaniu w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.09.2017 r., II OSK 79/16].

3.4. W zakresie merytorycznego rozpoznania wniosku o wydanie decyzji ustalającej warunki zabudowy, projekt decyzji o warunkach zabudowy zostanie uzgodniony przez urząd wydający decyzję, również z innymi właściwymi organami, np. w kwestii ochrony środowiska (z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska), w zakresie obsługi komunikacyjnej, ochrony zabytków, ochrony gruntów rolnych i leśnych itp. – w zależności od rodzaju i lokalizacji inwestycji. Jeśli inwestycja wykracza poza obszar gminy, to decyzja o warunkach zabudowy może zostać wydana po uzgodnieniu jej z wójtem, burmistrzem albo prezydentem miast, we właściwości których znajduje się pozostały (mniejszy) obszar inwestycji. Uzgodnienie wydawane jest co do zasady w formie postanowienia, na które wnioskodawca może złożyć zażalenie (za pośrednictwem urzędu, który prowadzi sprawę, w terminie 7 dni, licząc od dnia otrzymania postanowienia).

Uzgodnienie może nastąpić również w formie „milczącej zgody” (kiedy organ uzgadniający w wyznaczonym terminie nie zajmie w ogóle stanowiska) – wówczas takie uzgodnienie można zaskarżyć tylko w odwołaniu od wydanej już decyzji o warunkach zabudowy.

3.5. Przed wydaniem decyzji, strony postępowania administracyjnego mogą zapoznać się i wypowiedzieć co do zebranych przez urząd dowodów i materiałów. Jeśli z analizy wniosku wynika, że zostanie wydana

decyzja odmowna, w terminie wyznaczonym przez urząd należałoby złożyć dodatkowe dokumenty.

- 3.6.** Postępowanie administracyjne kończy się zasadniczo wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, o ile planowana inwestycja spełnia łącznie wszystkie warunki z art. 61 ustawy z dnia 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293 ze zm., dalej jako „u.p.z.p.”).

Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter związany – nie jest decyzją uznaniową wydawaną w ramach władztwa planistycznego gminy, a zatem w razie spełnienia wymogów określonych w art. 61 u.p.z.p., organ administracji publicznej ma obowiązek wydać pozytywne dla inwestora rozstrzygnięcie. Natomiast dopiero w przypadku, gdy inwestycja nie spełnia chociażby jednej ustawowej przesłanki, organ może odmówić wydania decyzji. [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.04.2017 r., II OSK 2022/15, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.09.2017 r., II OSK 79/16].

Co do zasady, postępowanie powinno zakończyć się w ciągu miesiąca, a w szczególnych przypadkach, termin ten może się wydłużyć do dwóch miesięcy. W praktyce jednak, termin ten może być znacznie dłuższy, gdyż należy doliczyć do niego terminy pozyskania przez organ wydający decyzję uzgodnień, opinii, czy też okresy zawieszenia postępowania, jak również inne losowe przyczyny.

- 4.** Kolejnym krokiem w procedurze wydania decyzji o warunkach zabudowy, jest możliwość odwołania się od takiej decyzji, jeżeli wnioskodawca nie jest zadowolony z rozstrzygnięcia w niej zawartego. Odwołanie należy złożyć do właściwego samorządowego kolegium odwoławczego za pośrednictwem urzędu, który wydał decyzję. Odwołanie należy złożyć w terminie 14 dni – licząc od dnia otrzymania decyzji. Prawo do odwołania przysługuje również innym stronom postępowania (nie tylko wnioskodawcy). W braku takiego odwołania decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Przed upływem terminu na odwołanie, możliwa jest rezygnacja ze złożenia takiego odwołania w urzędzie, który wydał decyzję – jeżeli zrobią to wszystkie strony postępowania to decyzja szybciej stanie się ostateczna i prawomocna.

Decyzję o warunkach zabudowy dotyczącą tej samej nieruchomości, urząd może wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. Decyzja o warunkach zabudowy nie daje bowiem prawa do nieruchomości oraz nie narusza własności i uprawnień osób trzecich – jak wynika wprost z art. 63 ust. 2 u.p.z.p. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji. Na etapie starania się o wydanie warunków zabudowy, inwestor nie musi zatem posiadać żadnego

prawa do dysponowania nieruchomością, np. na cele budowlane.

Decyzja o warunkach zabudowy nie narusza również praw osób trzecich w tym sensie, że nie pozwala jeszcze inwestorowi na realizację jego zamierzenia. Zgodnie bowiem z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.), roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31 tej ustawy. [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13.09.2017 r., II OSK 79/16, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15.09.2016 r., II OSK 3075/14].

Podkreślić należy, że podmiot, któremu wydano decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania dla danego terenu, ma prawo ponownie ubiegać się o wydanie tego rodzaju decyzji w odniesieniu do tego samego terenu, pod warunkiem, że wniosek dotyczyć będzie innej inwestycji. Nie ma też przeszkód, aby wnioskodawca z tego rodzaju wnioskami wystąpił równocześnie i żeby dotyczyły one tego samego terenu, z tym że nie tych samych inwestycji [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.03.2014 r., II OSK 2409/12].

Decyzja o warunkach zabudowy wygasa, gdy inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę w stosunku do terenu, którego dotyczy ta decyzja. Natomiast zgodnie z art. 65 u.p.z.p., organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę. Dopiero na etapie uzyskiwania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, inwestor jest obowiązany posiadać prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5.03.2014 r., II OSK 2409/12].

Związanie decyzją o warunkach zabudowy polega też na tym, że organ architektoniczno-budowlany wydając pozwolenie na budowę, nie może kształtować zasadniczych warunków inwestycji odmiennie od ustalonych w warunkach zabudowy i związany jest przedmiotowym zakresem rozstrzygnięcia. Decyzja o warunkach zabudowy jest niejako promesą pozwolenia na budowę. Organ wydający pozwolenie na budowę czerpie dane o inwestycji z decyzji o warunkach zabudowy przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie może zmieniać warunków ani ich kontrolować. [tak: Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3.04.2019 r., II OSK 1254/17].

Reasumując, choć pozyskanie decyzji o warunkach zabudowy jest niezbędnym krokiem do zmiany zagospodarowania nieruchomości, to jednak nie ostatnim, by w pełni dysponować nieruchomością i zrealizować na niej zamierzone przedsięwzięcie.