

PROCES INWESTYCJI BUDOWLANYCH

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski

ZAGADNIENIA PRAWNE

PROCES INWESTYCJI BUDOWLANYCH

redakcja naukowa
Alicja Plucińska-Filipowicz
Marek Wierzbowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

ZAGADNIENIA PRAWNE

Stan prawny na 20 sierpnia 2015 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Joanna Tchorek

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Paterak-Kondek

Łamanie
Fotoedytor

Zdjęcie na okładce
iStock/a-poselenov

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

The logo for 'prawolubni' features the word in a stylized, lowercase font with a small heart above the 'i'. Below the text is a decorative wavy line.

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9259-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz, Kamil Buliński Instytucjonalne problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminie	9
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Instytucjonalne znaczenie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego	26
Tomasz Filipowicz, Adrian Sypnicki Wpływ zmian granic administracyjnych gminy na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne	35
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych	48
Arkadiusz Despot-Mładanowicz, Alicja Plucińska-Filipowicz Wszczęcie postępowania w sprawach inwestycji budowlanych	55
Tomasz Filipowicz Prywatnoprawne aspekty projektu budowlanego	68
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki Etapowanie inwestycji budowlanych	83
Kamil Buliński, Tomasz Filipowicz Problematyka odstępowania od pozwolenia na budowę	91
Kamil Buliński Sprzeciw jako odrębna instytucja w sprawach budowlanych	99

Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki, Tomasz Filipowicz	
Problematyka postępowania naprawczego	109
Mirosław Wincenciak	
Upływ czasu jako okoliczność uchylająca obowiązek legalizacji tzw. samowoli budowlanej	156
Wojciech Jacyno, Joanna Rewkowska	
Znaczenie stabilności rozstrzygnięć administracyjnych w budownictwie (nadzwyczajne postępowania administracyjne i ich konsekwencje)	165
Arkadiusz Despot-Mładanowicz	
Przewlekłość w sprawach inwestycji budowlanych	184
Piotr Otawski	
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – relacja do innych decyzji w toku realizacji i eksploatacji przedsięwzięcia	193
Mariusz Rypina, Adrian Sypnicki	
Propozycje nowych regulacji z zakresu ochrony krajobrazu (w tym ochrony widoku)	206
Alicja Plucińska-Filipowicz, Artur Kosicki	
Koszty w sprawach administracyjnych	225
Bibliografia	245
Wykaz orzeczeń sądów i trybunałów	249

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- konwencja – Europejska konwencja krajobrazowa sporządzona we Florencji dnia 20 października 2000 r. (Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 98)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- nowela lutowa – ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443)
- p.o.ś. – ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.)
- p.p.s.a. – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)
- pr. aut. – ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 z późn. zm.)
- pr. bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.)
- pr. bud. z 1974 r. – ustawa z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229 z późn. zm.)
- u.o.p. – ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.)
- u.p.e.a. – ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1619 z późn. zm.)
- u.p.z.p. – ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.)

- u.s.g. – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)
- u.u.i.ś. – ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.)
- ustawa krajobrazowa – ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774)

Inne

- CBOŚA – Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
- KPP – Kwartalnik Prawa Prywatnego
- Legalis – System Informacji Prawnej Legalis
- LEX – System Informacji Prawnej LEX
- M. Praw. – Monitor Prawniczy
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
- OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- PiP – Państwo i Prawo
- RDOŚ – regionalny dyrektor ochrony środowiska
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
- ZNUJ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego

Artur Kosicki, Alicja Plucińska-Filipowicz, Kamil Buliński

INSTYTUCJONALNE PROBLEMY PLANOWANIA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W GMINIE

1. Uwagi ogólne

Kwestie objęte regulacją prawną problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego jako materii ściśle związanej z wykorzystywaniem terenów pod realizację inwestycji budowlanych zdecydowanie należą do właściwości samorządu terytorialnego.

Samorząd terytorialny wszystkich szczebli (gminny, powiatowy i wojewódzki) jest wyrazem demokracji w funkcjonowaniu państwa. Na wszystkich szczeblach samorządu, w największym jednak stopniu na poziomie gminy, istotną rolę odgrywają obywatele, przede wszystkim z uwagi na wyłanianie organów samorządu oraz szerokie możliwości wpływania na jego działalność.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹, która reguluje – jak wskazuje sama nazwa – planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, powierza gminom istotną rolę zwłaszcza w dziedzinie planowania przestrzennego.

Założeniem polityki przestrzennej państwa jest, po pierwsze, to, że terytorium państwa nie musi w całości być objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzono instytucję planu obowiązkowego, którego uchwalenie, a tym samym wprowadzenie do obrotu prawnego jako aktu prawa miejscowego, następuje wprawdzie w ramach funkcjonowania samorządu gminnego w drodze uchwały rady gminy, jednakże o tym, że plan musi być uchwalony, decyduje ustawodawca. We wszystkich innych przypadkach gmina decyduje o wprowadzeniu planu miejscowego dla ustalonego obszaru gminy. W przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego możliwość realizacji inwestycji na określonym terenie następuje w formie aktu prawnego o charakterze indywidualnym – decyzji o warunkach zabudowy.

Każda gmina ma natomiast obowiązek posiadania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zwanego dalej studium.

¹ Tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.

Regulacje aktualnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przewidując studium jako jedną z instytucji tej ustawy, jednoznacznie nadają mu charakter co do zasady polityczny w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy. W odróżnieniu od planu zagospodarowania przestrzennego studium musi obejmować cały obszar gminy. Nie ma podstaw prawnych do tworzenia studium dla poszczególnych, wyodrębnionych obszarów gminy. Zmiana studium nie musi dotyczyć całego obszaru gminy, lecz tylko wskazanych w uchwale rady gminy jej fragmentów.

2. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium (zmiany studium)

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga, aby uchwała rady gminy, jako akt stanowienia prawa, była poprzedzona przygotowaniem, a następnie uchwaleniem przez radę gminy studium. Z uwagi na to, że aktualnie w zasadzie wszystkie gminy są w posiadaniu studium, można mówić jedynie o uchwale o przystąpieniu do zmiany studium. Najczęściej okolicznością wymagającą zmiany studium jest potrzeba jego aktualizacji w związku z tym, że wydanie większej liczby decyzji o warunkach zabudowy co do zasady spowodowałoby dezaktualizację studium w brzmieniu dotychczasowym. Potrzeba aktualizacji studium może się też niekiedy wiązać z ustaleniem nowych rozwiązań przez przepisy prawa ogólnokrajowego.

Oczywiste jest, że uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia studium lub jego zmiany musi być wcześniej odpowiednio przygotowana. Konieczny jest więc projekt odpowiedniej uchwały. Organem właściwym do zapewnienia przygotowania projektu takiej uchwały jest wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, jakie warunki muszą być spełnione, aby doszło do podjęcia przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu zaś do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium takich warunków nie przewidziano. Trzeba jednak pamiętać, że uchwała taka, a raczej – na wstępnym etapie procedury – jeszcze projekt tej uchwały, powinna uwzględniać normatywne wymogi dla samego studium. Projekt uchwały o przystąpieniu do prac nad studium nie może pomijać kwestii, jak ustawodawca postrzega rolę i cel studium, a więc jakie kierunki polityki przestrzennej ma dana gmina lub jakie zmiany w tej polityce zamierza przeprowadzić. Przykładowo w uchwale o przystąpieniu do prac nad studium trzeba wskazać, przynajmniej w ogólnym zarysie, inicjatywy planistyczne z jednoczesnym ich uzasadnieniem.

Może pojawić się problem, czy raz podjęta uchwała o przystąpieniu do prac nad studium nie podlega już ewentualnym modyfikacjom, włącznie z odstąpieniem od tych prac. Oczywiście skoro ustawowym obowiązkiem gminy jest posiadanie studium, nie ma prawnych możliwości procedowania w kierunku uchylenia w całości obowiązującego studium bez jednoczesnego zastąpienia go nowym aktem. Uchwała taka w rażąco

sposób narusza prawo i powinna być wyeliminowana rozstrzygnięciem nadzorczym wojewody stwierdzającym jej nieważność lub zaskarżona przez wojewodę jako organ nadzoru nad uchwałami samorządowymi do sądu administracyjnego. Nie można sobie wyobrazić sytuacji, w której gmina zdecyduje się na odstąpienie od wykonywania swoich obowiązków prowadzenia (kształtowania) polityki w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Konieczność usunięcia uchwały prowadzącej do uchylecia studium wynika też stąd, że rezygnacja z polityki przestrzennej gminy skutkowałaby brakiem możliwości wprowadzenia w takiej gminie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zarówno dla całej gminy, jak i jej części). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia studium, jako akt wewnętrzny obowiązujący w ramach gminy i niewpływający jeszcze na interes prawny podmiotów zewnętrznych, zasadniczo nie podlega zaskarżeniu przez podmioty zewnętrzne. Możliwe jest natomiast wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego lub wniesienie przez ten organ skargi do sądu administracyjnego, co nie jest wyrazem zwykłego działania wojewody, lecz wiąże się ze sprawowaniem przez niego nadzoru.

Każda uchwała o przystąpieniu do prac nad studium może być uchylona lub zmieniona przez radę gminy w drodze podjęcia odpowiedniej uchwały. Nie można wykluczyć sytuacji, w której przygotowany w ramach kompetencji organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) projekt uchwały najpierw uzyska aprobatę rady gminy wyrażoną w formie stosownej uchwały, po czym zaistnieją okoliczności, które spowodują, że rada zdecyduje się na wycofanie swojej aprobaty i uzna za celowe odstąpienie od procedowania w sprawie zmiany studium lub też zechce wprowadzić zmiany do studium, jednakże w odmiennym zakresie, aniżeli było to ustalone wcześniej. Na zmianę zapatrywań na konkretne potrzeby kształtowania polityki przestrzennej gminy mają wpływ zwłaszcza zmiany składu rady gminy oraz wystąpienie nowych okoliczności faktycznych lub prawnych. Nie można zapominać, że wprowadzić prace przygotowawcze do podjęcia uchwały przez radę gminy należą do kompetencji organu wykonawczego gminy, jednakże decydem, a więc organem uchwałodawczym, jest rada gminy, bez której aprobaty wyrażonej w formie uchwały nie może powstać żaden akt przewidziany ustawą. Tylko rada gminy może władczo rozstrzygnąć, jakiej treści będzie podjęta przez nią uchwała. Oprócz podjęcia uchwały o przystąpieniu do prac nad studium zgodnie z kierunkami, jakie zostały wytyczone w projekcie uchwały przygotowanym przez organ wykonawczy, może także odrzucić przedstawiony jej projekt, decydując (w formie uchwały) o tym, że nie przewiduje się w danym momencie zmian studium. Organ wykonawczy pełni wyłącznie funkcję wykonawczą w odniesieniu do uchwał rady gminy i nie ma prawnych instrumentów do przeciwstawienia się jej uchwałom. Jediną władczą kompetencją organu wykonawczego w myśl ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest wydawanie aktów indywidualnych – decyzji administracyjnych

Kolejną uchwałą podejmowaną przez radę gminy jest uchwała w sprawie studium, obecnie w zasadzie w przedmiocie zmiany obowiązującej uchwały.

Analizując problematykę związaną z instytucją przystępowania do uchwalenia studium (zmian studium), nie można zapominać o tym, że pomimo braku jednoznacz-

Marek Wierzbowski – profesor zwyczajny doktor habilitowany nauk prawnych; kieruje Katedrą Prawa i Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; Przewodniczący Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego oraz partner w kancelarii Prof. Wierzbowski i Partnerzy – Adwokaci i Radcowie Prawni.

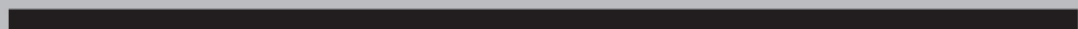
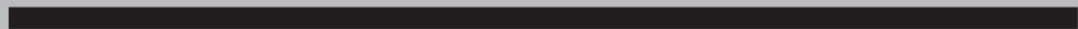
Alicja Plucińska-Filipowicz – sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, wykładowca na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; autorka publikacji z dziedziny materialnego i procesowego prawa administracyjnego, w szczególności prawa budowlanego oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Publikacja zawiera usystematyzowany wybór tekstów poświęconych szczególnie trudnym zagadnieniom inwestycji budowlanych. Autorzy – wybitni znawcy omawianej tematyki – przedstawiają aktualne poglądy w zakresie regulacji prawnych i orzecznictwa dotyczącego poruszanej problematyki. Poddają analizie nie tylko rozwiązania prawne, ale także ich skutki, proponują najbardziej odpowiednią wykładnię tych regulacji oraz sposoby praktycznego ich wykorzystania.

W książce omówiono m.in. zagadnienia takie jak:

- polityka przestrzenna gminy,
- strony i sąsiedztwo w sprawach budowlanych,
- etapy inwestycji budowlanych,
- problematyka postępowania naprawczego,
- decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach,
- nowe uregulowania dotyczące ochrony krajobrazu.

Opracowanie zostało przygotowane z myślą o uczestnikach procesu budowlanego, pracownikach administracji rządowej i samorządowej, podmiotach zajmujących się doradztwem prawnym i świadczących pomoc prawną, a także pracownikach nauki i studentach wydziałów prawa oraz uczelni technicznych.



ZAMÓWIENIA:
INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL



WOLTERS KLUWER POLECA

Serwis
Budowlany

