

LUDWIK ŻUKOWSKI

USTALANIE WARUNKÓW ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU NA TLE NOWELIZACJI USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM Z DNIA 22.08.1997 R.

Założeniem leżącym u podstaw uchwalenia w dniu 7.07.1994 r. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym¹ oraz pochodzącej z tej samej daty ustawy Prawo budowlane² było między innymi uporządkowanie prawnych procesów przygotowywania inwestycji mających służyć przyśpieszeniu różnorodnych form budownictwa, głównie mieszkaniowego, te ostatnie bowiem przynajmniej od kilku lat znajduje się w stanie widocznej zapaści. Kilku-letni okres obowiązywania powołanych ustaw, kształtująca się na ich tle judykatura sądowa, a zwłaszcza ostatnia nowelizacja³ mogą być podstawą do kilku refleksji. W szczególności zastanowić się warto na ile obowiązujące regulacje prawne właściwie godzą interesy inwestorów i innych podmiotów w związku z określonymi formami zagospodarowania nieruchomości. Rozwinięta dalej problematyka, zgodnie z tytułem, ograniczona zostanie do wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jako etapu stanowiącego początkową fazę prawną przygotowywania inwestycji do realizacji.

U.z.p. zastąpiła ustalenie lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym⁴ (decyzji lokalizacyjnych) nowym ich rodzajem – decyzjami o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu⁵. Zgodnie z art. 66 ust. 1 u.z.p., zawartym w rozdziale 7 – Przepisy przejściowe i końcowe do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy (1.01.1995 r.), a nie zakończonych decyzją ostateczną, stosuje się nowe przepisy. Zrównano przy tym ostateczne decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji, dla których nie wydano do dnia 1.01.1995 r. pozwolenia na budowę z decyzjami o w.z.t. Ustawodawca nie objął zakresem powołanego przepisu spraw, w zakresie których przed dniem wejścia w życie u.z.p. zapadła decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji, ale zostało od niej złożone odwołanie lub uwzględniony został wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania przy czym odwołanie nie zostało rozpatrzone przed

¹ Dz. U. Nr 89, poz. 415 z późn. zm., zwana dalej w skrócie u.z.p., powoływane dalej bez bliższego określenia artykuły są artykułami tejże ustawy.

² Dz. U. Nr 89, poz. 414 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 22.08.1997 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw, Dz. U. Nr 111, poz. 726, zwanej dalej nowelą sierpniową.

⁴ Ustawa z dnia 12.07.1984 r., tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.

⁵ Zwanych dalej w skrócie w.z.t.

dniem 1.01.1995 r. Taka sytuacja była przedmiotem rozpoznania przez NSA w sprawie SA/Gd 1094/95; w motywach wyroku z dnia 25.10.1995 r. Sąd przyjął, że w przypadku kiedy organ drugiej instancji, rozpoznający pod rządami u.z.p. odwołanie od decyzji lokalizacyjnej uzna, że zachodzą przesłanki do wydania decyzji merytorycznej, winien uchylić decyzję dotychczasową i wydać nową o w.z.t. Zdaniem Sądu takie działanie znajduje oparcie w dyspozycji art. 66 ust. 1 u.z.p. oraz art. 138 § 1 k.p.a. Zapatrywanie Sądu nie wydaje się w tym przypadku być trafne zawiera ono bowiem rozszerzającą wykładnię przepisu art. 66 ust. 1 u.z.p. Sąd stanął również na stanowisku, że rozstrzygnięcie o w.z.t. jest decyzją administracyjną w rozumieniu art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. i między nią a decyzją lokalizacyjną nie zachodzi stosunek tożsamości, czy też prostej odpowiedniości. Pogląd Sądu trudno pogodzić z zasadą dwuinstancyjności postępowania (art. 15 k.p.a.), nie może bowiem funkcjonować w obrocie prawnym decyzja wydana w sprawie przez organ odwoławczy, jaką nie poprzedzałyby decyzja pierwszoinstancyjna w tej samej sprawie. Związanie organu odwoławczego granicami rozpoznawanej sprawy administracyjnej nie może budzić wątpliwości. Sprawa o ustalenie lokalizacji, w której wniesiono odwołanie i nie zostało ono rozpoznane przez organ przed dniem wejścia w życie u.z.p. powinna kończyć się decyzją organu odwoławczego o uchyleniu nieostatecznej decyzji lokalizacyjnej i umorzeniu postępowania pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 *in fine* k.p.a.). Orzecznictwo NSA stoi konsekwentnie na stanowisku, że istota postępowania odwoławczego polega na ponownym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej, która była przedmiotem orzecznictwa przez organ pierwszej instancji⁶. Jeżeli natomiast w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ pierwszej instancji a rozpatrzeniem odwołania uchylone zostaną przepisy, jakie stanowiły podstawę prawną decyzji, organ odwoławczy powinien uchylić zaskarżoną decyzję i umorzyć postępowanie w pierwszej instancji jako bezprzedmiotowe⁷. Wydanie decyzji z pogwałceniem zasady dwuinstancyjności traktowane jest jako godzące w podstawowe prawa i gwarancje procesowe obywatela, należy je traktować jako rażące naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. Nie można zatem zgodzić się z poglądem wyrażonym w motywach wyroku NSA z dnia 25.10.1995 r. SA/Gd 1094/95, bowiem w istocie Sąd w konkretnym przypadku "uzupełnił" przepis art. 66 ust. 1 u.z.p. o normę w nim nie zawartą. Podniesiony problem tylko pozornie ma charakter historyczny bowiem nowela sierpniowa modyfikując niekiedy dość znacznie dotychczasowe rozwiązania prawne nakazuje nadal w art. 6 stosować nowe przepisy do spraw wszczętych przed dniem jej wejścia w życie; ciągle brakuje do-

⁶ Zob. chociażby wyrok NSA z 9.10.1992 r. V SA 137/92, ONSA Nr 1/1993, poz. 22.

⁷ Wyrok NSA z 21.04.1983, podają za: *Kodeks postępowania administracyjnego z Orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego*, pod red. R. Hausera, Warszawa 1995, s. 280, teza 9.

⁸ Wedle § 21 Uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej w przepisach przejściowych normuje się wpływ nowego prawa na stosunki powstałe pod działaniem prawa dotychczasowego i należy w nich w szczególności unormować sposób zakończenia postępowania w sprawach będących w toku. Podają za: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Problemy i zasady redagowania tekstów prawnych*, Urząd Rady Ministrów 1993, s. 175.

kładnych wskazówek odnośnie sposobu postępowania w odniesieniu do spraw, w jakich toczy się postępowanie przed organem odwoławczym przy zmienionym, w porównaniu do postępowania pierwszoinstancyjnego, stanie prawnym. Zatem więc obowiązuje niedoskonałe z punktu widzenia techniki legislacyjnej unormowanie przejściowe⁸.

Bez wątplenia jedną z podstawowych instytucji prawnych u.z.p. jest ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W praktyce organów orzekających (samorządowych kolegiów odwoławczych) budził początkowo wątpliwości charakter prawny czynności polegającej na ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, pojawiały się na przykład stanowiska, po myśli których czynność ta ma charakter informacyjny, nie ma walorów władczego jednostronnego rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej. Taki stan mógł być usprawiedliwiony wcześniejszą praktyką tzw. informacji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanych przez zarządy gmin na podstawie epizodycznej ustawy z dnia 4.10.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowywania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991 - 1995 oraz o zmianie niektórych ustaw⁹. Aktualnie nie istnieją wątpliwości odnośnie charakteru omawianej czynności, którą uznaje się jednolicie za decyzję administracyjną w znaczeniu przyjętym w art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a. aczkolwiek nadal nie odmawia się jej cech szczególnych¹⁰. Za przyjętym stanowiskiem przemawia użycie w u.z.p. (art. 40 ust. 1) określenia "decyzja" oraz brak wyraźnego wyłączenia przepisów k.p.a. w orzekaniu o warunkach zagospodarowania terenu. Występuje w omawianym przypadku władcze rozstrzygnięcie skierowane do oznaczonego adresata, stanowiące konkretyzację normy prawa materialnego. Wreszcie skoro odmowa ustalenia warunków zagospodarowania terenu ma następować w formie decyzji, to i pozytywne rozstrzygnięcie powinno przybrać tę samą formę¹¹.

Szczególny charakter decyzji o w.z.t. wynika między innymi z tego, iż w razie braku planu zagospodarowania przestrzennego decyzja ta określa przeznaczenie i ustalenie warunków zagospodarowania terenu (art. 2 ust. 2 u.z.p.), co w normalnej sytuacji następuje w samym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 2 ust. 1 u.z.p.). Zasady wydawania decyzji o w.z.t. określone są w k.p.a. o ile przepisy szczególne (w tym przypadku przepisy u.z.p.) nie stanowią inaczej. Tak więc regulacje proceduralne u.z.p. wyprzedzają w tym przypadku unormowania k.p.a. Przyjęcie takiej metody regulacji nie usuwa wątpliwości w stosowaniu przepisów odnoszących się do planowania przestrzennego. Nowela sierpniowa miała na celu eliminację dotychczasowych wadliwości u.z.p., jakie wyłoniły się w praktyce jej stosowania, można jednak przypuszczać, że usunięcie pewnych dotychczasowych wątpliwości nie usuwa niebezpieczeństwa powstania nowych, do tej pory nieznanych.

⁹ Dz. U. Nr 103, poz. 446, por. też G. Zalas, *Decyzje wydawane podczas procesu inwestycyjnego*, "Causus", Kwartalnik Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Nr 2/1996, s. 23.

¹⁰ Por. Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*, "Samorząd Terytorialny" Nr 6/1995, s. 58.

¹¹ Por. Motywy uchwały NSA z 25.09.1995 r. VI SA 13/95, ONSA nr 4/1995, poz. 154.

Nowela sierpniowa przyniosła nowe określenie przypadków, w których niezbędne jest wydanie decyzji o w.z.t. Według stanu prawnego sprzed 24.12.1997 r. (data wejścia w życie noweli sierpniowej) każda zmiana zagospodarowania terenu, w szczególności jego zabudowa wymagała wydania decyzji o w.z.t. Spore wątpliwości wywoływało brzmienie art. 39 ust. 2 u.z.p. stanowiącego, iż ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga budowa, dla której przepisy Prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę. W wielu przypadkach literalna wykładnia tego przepisu prowadziła chociażby do wniosku, że wymiana elementów konstrukcyjnych, wymagająca pozwolenia na budowę musi być poprzedzona decyzją o w.z.t.¹² Znowelizowany przepis art. 39 ust. 1 u.z.p. stanowi, że zmiana zagospodarowania terenu polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu; w ust. 2 zawarto katalog robót budowlanych, w zakresie których nie potrzeba wydawać tego typu decyzji. Chodzi tu o przypadki robót nie wymagających pozwolenia na budowę, a także i tych, które nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu, jeśli polegają na modernizacji, remoncie lub montażu, przebudowie, zmianie przeznaczenia budynku lub jego części. Przedstawiona zmiana u.z.p. miała na celu uniknięcie sytuacji, w jakich roboty budowlane o niewielkim zakresie miałyby być poprzedzane wydaniem decyzji o w.z.t.

Zmieniony został również art. 40 ust. 1 u.z.p., którego pierwotne brzmienie "ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje w drodze decyzji" zmieniono na "w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzeka się w drodze decyzji". Nowe sformułowanie mogłoby sugerować, iż nie tylko ustalenie warunków zabudowy, ale i inne orzeczenia poprzedzające tę decyzję miałyby przybierać formę decyzji; tak jednak nie jest co wynika z treści art. 40 ust. 3, który stanowi, że decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, po uzyskaniu uzgodnień lub decyzji. Wreszcie zgodnie z art. 44 ust. 3 u.z.p. wojewoda w drodze postanowienia stwierdza zgodność warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z prawem w sytuacji, kiedy brakuje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie ulega zatem wątpliwości dopuszczalność wydawania na gruncie u.z.p. innych niż decyzje aktów administracyjnych.

Istotne modyfikacje wprowadziła nowela sierpniowa w zakresie ustalania właściwości miejscowej. Art. 4 ust. 1 u.z.p. przypisuje ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu do zadań własnych gminy z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego. W konsekwencji według art. 40 ust. 3b właściwymi do ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania na obszarach morskich wód wewnętrznych oraz morza terytorialnego są dyrektorzy właściwego miejscowo urzędu

¹² Por. J. Siewień, w: R. Dziwiński, Z. Niewiadomski, J. Siewień, *Komentarz do ustawy z dnia 7.07.1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, s. 47, *Prawo samorządu terytorialnego*, pod red. P. Czechowskiego i S. Piątka, Warszawa 1994, por. też W. Sz wajdler, *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna, ustawa, orzecznictwo*, Toruń 1995, s. 185 i n.

morskiego. Ta zmiana powoduje oczywiście zmianę właściwości instancyjnej. Ograniczenie właściwości miejscowej gminy w kręgu omawianych spraw nastąpiło również wobec tzw. terenów zamkniętych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Po myśli art. 3 pkt 15 Prawa budowlanego przez tereny zamknięte należy rozumieć teren, a w szczególnych przypadkach obiekt budowlany lub jego część, dostępny wyłącznie dla osób uprawnionych, niezbędny na cele: a) obronności lub bezpieczeństwa Państwa, będący w dyspozycji jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministrowi Spraw Zagranicznych, b) bezpośredniego wydobywania kopaliny ze złoża, będący w dyspozycji zakładu górniczego. W odniesieniu do takich terenów decyzje o w.z.t. wydają właściwe organy specjalistycznego nadzoru budowlanego, którymi są wojewodowie, a w dziedzinie górnictwa urzędy górnicze. W art. 4 ust. 1 ustawodawca nie wyłączył z zakresu zadań własnych gminy kompetencji do ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania na terenach zamkniętych tak, jak uczynił to wobec morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego, uczynił to dopiero w art. 40 ust. 3a. Nie jest to rozwiązanie najzręczniejsze bowiem w takim stanie rzeczy art. 4 ust. 1 w brzmieniu nadanym nowelą zawiera tylko pozorną zasadę odnośnie ustalenia zakresu zadań własnych gminy w omawianej dziedzinie. Trudno objaśnić dlaczego ustawodawca ustanowił obowiązek uzgadniania dla dyrektora właściwego urzędu morskiego z wójtem, burmistrzem lub prezydentem miasta wydawanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie decyzji o w.z.t. (art. 50a ust. 2 w zw. z art. 48 pkt 1 u.z.p.) przy jednoczesnym braku jakichkolwiek form współdziałania w fazie wydawania decyzji o w.z.t. Wyłączenie kompetencji gmin wobec opisanych wcześniej terenów zamkniętych nie zostało przeprowadzone konsekwentnie nie tylko z powodu pominięcia tej sprawy w art. 4 ust. 1 u.z.p. i zawarcia jej dopiero w art. 40 ust. 3a u.z.p. skoro wójt, burmistrz albo prezydent miasta, jak można sądzić, zachowują swoją właściwość do stwierdzania wygaśnięcia decyzji w każdym przypadku z jedynym wyłączeniem morskich wód wewnętrznych i morza terytorialnego (art. 48 pkt 1 u.z.p.).

Nowością jest rozwiązanie przyjęte w art. 40 ust. 3c u.z.p. stanowiącym, iż w sytuacji kiedy obszar inwestycji obejmuje więcej niż jedną gminę, decyzję o w.z.t. dotyczącą terenu, położonego w granicach jednego województwa wydaje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, na obszarze właściwości którego znajdować się będzie większa część inwestycji. Decyzja taka wydawana ma być w porozumieniu z zainteresowanymi wójtami, burmistrzami i prezydentami miast. Gramatyczna wykładnia tego przepisu wskazuje, że znajdzie on zastosowanie tylko wtedy, gdy teren inwestycji obejmować będzie dwie i więcej gmin przy czym tylko na obszarze jednej z gmin znajdować się ma zawsze większa część inwestycji. Hipotetycznie powstaje podobny dylemat, jak na gruncie art. 21 § 1 pkt 1 k.p.a., który w omawianym przypadku został chyba odpowiednio zaadoptowany; nie można bowiem wykluczyć przypadku kiedy na terenie na przykład dwu gmin tego samego województwa będzie projektowane równo po 50% inwestycji. Należałoby, licząc się z wystąpieniem takiego przypadku, dopuścić również

możliwość ustalenia właściwości miejscowej w drodze porozumienia między organami. Nie zostały bliżej określone w art. 40 ust. 3c. cechy prawne porozumienia wójtów burmistrzów i prezydentów miast, na obszarze których ma być położona mniejsza część inwestycji z ich odpowiednikiem będącym gestorem większej części inwestycji. Dotychczas w orzecznictwie NSA przyjmowano za właściwą dla współdziałania przy wydawaniu decyzji z zakresu planowania przestrzennego formę postanowienia, określonego w art. 106 § 5 k.p.a.¹³. Obowiązek współdziałania gminy ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu z innymi gminami, na obszarze których ma również znajdować się planowana inwestycja, jest konsekwencją respektowania samodzielności prawnej każdej gminy, stąd też konieczne jest uwzględnianie treści planów zagospodarowania przestrzennego wszystkich gmin, których dotyczy planowana inwestycja. Aktualne brzmienie art. 40 ust. 3c u.z.p. nie stoi na przeszkodzie temu by dla porozumienia gmin, o jakim mowa w tym przepisie, nadal odpowiednio stosować tryb przewidziany w art. 106 k.p.a. Przy akceptacji tego poglądu pojawić się może znowu kwestia uprawnień gminy, z którą należy działać "w porozumieniu", do kwestionowania przy użyciu dostępnych środków prawnych wydanej w sprawie decyzji o w.z.t. z prawem wniesienia skargi do sądu administracyjnego włącznie. Orzecznictwo NSA wykluczało taką możliwość, uznając, że organ samorządu terytorialnego nie może być stroną w sprawie kiedy występował jako podmiot korzystający ze swej ustawowej współkompetencji przy wydawaniu decyzji, nie można bowiem jednocześnie być współdecydującym i stroną w tej samej sprawie¹⁴. Podobny pogląd prezentowany był również w piśmiennictwie¹⁵ choć odnotować należy również zapatrywania przeciwne¹⁶, wedle których zajęcie stanowiska w trybie art. 106 k.p.a. nie wyklucza u zajmującego takie stanowisko cech strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. ze wszystkimi z tego wynikającymi uprawnieniami procesowymi.

Zmiany wprowadzone nowelą sierpniową objęły również współdziałanie gmin z organami administracji rządowej. Wcześniejsze brzmienie art. 40 ust. 4 u.z.p. ("decyzje [...] wymagają uzgodnienia") zastąpiono nowym ("decyzje [...] wydaje się po uzgodnieniu" z organami wskazanymi w art. 40 ust. 4 pkt 1 - 6 u.z.p.). Przyjęta formuła zdaje się bardziej stanowczo określać obowiązek współdziałania.

Zmieniona została właściwość rzeczowa organów w zakresie opiniowania inwestycji mogących pogorszyć stan środowiska naturalnego. Po wejściu w życie noweli sierpniowej organem właściwym do wydawania opinii w pierwszej instancji stał się wojewódzki inspektor ochrony sanitarnej (wcześniej inspektor terenowy). Przyjęte rozwiązanie nie wyklucza ryzyka wydłużenia postępowania w sprawie wydania decyzji o w.z.t., jeżeli zestawia się je z brzmieniem dodanego art. 40 ust. 4a stanowiącego, iż uzgodnienia

¹³ Por. wyrok NSA z dnia 18.09.1987 r., IV SA 535/87, ONSA nr 1/1988, poz. 9.

¹⁴ Postanowienie NSA z dnia 24.05.1993 r., II SA/93, *Kodeks postępowania administracyjnego z orzecznictwem*, teza 8.2, s. 244 - 245.

¹⁵ J. Borkowski, *Uprawnienia organu samorządu terytorialnego współdziałającego przy wydawaniu decyzji*, "Jurysta" nr 1/1995, s. 11 i n.

¹⁶ K. Ziemiński, *Zajęcie stanowiska a prawo bycia stroną postępowania administracyjnego (na przykładzie rady izby notarialnej)*, "Rejent" nr 2/1996, s. 91 - 113.

dotyczące inwestycji szczególnie szkodliwych oraz mogących pogorszyć stan środowiska naturalnego, właściwe organy podejmują w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące. Ustawodawca zgodził się w tym przypadku na przewlekłość postępowania co trudno racjonalnie uzasadnić, nie wiadomo dlaczego nie mogły tu znaleźć zastosowania standardy czasu załatwienia sprawy w przypadku współdziałania organów określone w k.p.a. (zgodnie z art. 106 § 3 k.p.a. organ, do którego zwrócono się o zajęcie stanowiska, obowiązany jest przedstawić je niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia żądania, chyba że przepis prawa przewiduje inny termin). Nie można wykluczyć sytuacji, w jakiej organ orzekający w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu uzna sprawę za szczególnie skomplikowaną (art. 35 § 3 k.p.a.) co oznacza dwumiesięczny okres postępowania, który może przedłużyć się o kolejne dwa miesiące postępowania "opiniodawczego". Być może w tym przypadku ustawodawca wyszedł naprzeciw potrzebom praktyki, gdzie omawianego typu postępowania są z natury rzeczy przewlekłe, nierzadko rodzą sytuacje konfliktowe, strony uczestniczące w postępowaniu uciekają się do wszelkich dostępnych środków służących ochronie ich praw. Mimo wszystko jednak wydłużenie terminu na dokonywanie uzgodnień z art. 40 ust. 4a ustawy nie wydaje się uzasadnione, zgodnie bowiem z ostatnim członem omawianego przepisu uzgodnienia dokonywane są na podstawie ocen oddziaływania na środowisko, sporządzonych przez biegłych z listy ministra ochrony środowiska i zasobów naturalnych, sporządzonych według wymagań określonych przez tegoż ministra w drodze rozporządzenia (art. 40 ust. 5 pkt 2 lit. b u.z.p.). Obowiązek dostarczenia ocen oddziaływania na środowisko spoczywa na wnioskodawcy ubiegającym się o wydanie decyzji o w.z.t. (art. 41 ust. 2a w zw. z art. 41 ust. 1 u.z.p.); te zaś dostarczone oceny stanowią dopiero podstawę do uzgodnień z art. 40 ust. 4a u.z.p. W tym stanie rzeczy tak długi termin do dokonywania uzgodnień nie jest rozwiązaniem najszcześniejszym.

Lista organów uzgadniających decyzje o w.z.t. została uzupełniona o organy państwowego nadzoru górniczego w odniesieniu do terenów górniczych. Teren bezpośredniego wydobywania kopalin ze złoża, będący w dyspozycji zakładu górniczego jest terenem zamkniętym w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego w związku z czym wyłączone są w tym przypadku od orzekania w sprawie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (art. 39 ust. 3a u.z.p.). Organy nadzoru górniczego będą zatem uzgadniać te inwestycje z obszaru górniczego, które nie są przewidziane do realizacji na terenie zamkniętym. Nowela sierpniowa uzupełniła także katalog inwestycji podlegających uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków o obiekty objęte ochroną konserwatorską; do tego czasu obowiązek uzgadniania był ograniczony do obszarów pozostających pod ochroną konserwatorską.

Oprócz wymogu załączenia oceny oddziaływania na środowisko, o jakiej była mowa wcześniej, dodatkowo wniosek inwestora powinien zawierać granice terenu nim objęte, przedstawione na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku na kopii mapy ewidencyjnej, obejmującej teren,

którego wniosek dotyczy i najbliższe otoczenie tego terenu (art. 41 ust. 2 pkt 1 u.z.p.). Podany wymóg nie został precyzyjnie sformułowany i ponadto pozostaje w nie do końca jasnym związku z innymi przepisami odnoszącymi się już wyraźnie do załącznika graficznego decyzji o w.z.t., gdzie operuje się pojęciem "mapy w stosownej skali" (choćby art. 42 ust. 1 pkt 6 i art. 42 ust. 2 pkt 1 ustawy). W praktyce gminy prowadzące postępowanie żądają od wnioskodawców szkieletowej koncepcji na kopii mapy oraz drugiego jej egzemplarza na potrzeby sporządzenia załącznika graficznego do decyzji o w.z.t. Rodzaj i skala mapy w postaci załącznika graficznego zależą od sytuacji faktycznej związanej z danym terenem tzn. zależą od tego, czy w konkretnym przypadku sporządzona została lub nie mapa zasadnicza uwzględniająca m. in. stan infrastruktury technicznej, inwestycje w budowie itp. Nie jest również do końca jasne stwierdzenie, że mapa ma obejmować "najbliższe otoczenie terenu inwestycji". Jeśli wniosek inwestora nie będzie odpowiadał warunkom przewidzianym w ustawie, niejasne będzie określenie granic terenu inwestycji (np. granice przedstawione zostaną na kopii mapy ewidencyjnej w sytuacji, kiedy istnieje mapa zasadnicza, brakować będzie określenia "najbliższego otoczenia inwestycji") to wówczas zaistnieją przesłanki do wezwania inwestora w trybie art. 64 § 2 k.p.a. do uzupełnienia wniosku pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania.

Nowela sierpniowa nie wprowadziła zasadniczych zmian odnośnie elementów składowych decyzji o w.z.t., jedyny dodatkowy element to określenie obok warunków w zakresie obsługi w zakresie infrastruktury technicznej również warunków w zakresie komunikacji (art. 42 ust. 1 pkt 4 u.z.p.)¹⁷. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta będą więc uprawnieni do określania warunków obsługi komunikacyjnej terenu inwestycji. W sytuacji, kiedy teren inwestycji posiada prawnie uregulowany dostęp do drogi publicznej, względnie wymogi dotyczące komunikacji są wyraźnie zaznaczone w planie, nie powinny występować trudności w określeniu wskazanych elementów w decyzji o w.z.t.; trudności pojawią się w sytuacji, kiedy teren inwestycji nie będzie posiadał dostępu do drogi. Realne jest powstanie wątpliwości, czy organ prowadzący postępowanie uprawniony będzie do określenia w decyzji o w.z.t. obowiązku inwestora do prawnego ukształtowania komunikacji na obszarze inwestycji. Będzie to dopuszczalne tylko wtedy, gdy warunki obsługi komunikacji wynikają z planu zagospodarowania przestrzennego. Wsparcie dla tego poglądu wynika z art. 40 ust. 1 u.z.p., zgodnie z którym w sprawach ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu orzeka się, w drodze decyzji, na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 41 ust. 3 u.z.p. stanowiącym, iż nie można uzależnić wydania decyzji o w.z.t. od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nie przewidzianych obowiązującymi przepisami świadczeń lub warunków.

Nowe regulacje odnoszą się do przypadków ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacji, kiedy brak jest dla oznaczone-

¹⁷ Szerzej o elementach składowych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu piszą Z. Leoński, M. Szewczyk, *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i Prawa budowlanego*, Poznań 1997, s. 111 i n.

go terenu planu zagospodarowania przestrzennego (art. 44 u.z.p.). Ustawa przewiduje wówczas specjalny tryb postępowania. Oto po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej wójt, burmistrz lub prezydent miasta przedstawia wojewodzie warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w celu stwierdzenia ich zgodności z prawem, który wydaje w tej sprawie postanowienie w terminie 30 dni od ich przedstawienia (art. 44 ust. 2 i 3 u.z.p.). Dodatkowo nowela ustanowiła wspomniane postanowienie niezaskarżalnym. Może ono być zatem jedynie kwestionowane w trybie określonym w art. 34 ust. 3 ustawy z dnia 11.05.1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym¹⁸. Na tle tego rozwiązania prawnego powstaje dodatkowy problem legitymacji do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Nie można wykluczyć zapatrywania, że takim uprawnionym podmiotem będzie gmina, mająca własny interes prawny w rozumieniu art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o NSA¹⁹. Zmieniony też został przepis art. 44 ust. 4 ustawy określający skutki prawne postanowienia wojewody o niezgodności warunków zabudowy i zagospodarowania terenu z prawem; aktualnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta mają obowiązek usunąć te niezgodności. W stanie prawnym obowiązującym przed nowelizacją prezentowany był pogląd, zgodnie z którym postanowienie wojewody, jakie opisano wyżej, traktować należy jako wymóg wewnętrznego toku postępowania, opartego na przepisach art. 106 k.p.a.²⁰, przyjmowano także, iż postanowienia takie nie są wiążące dla samorządowych kolegiów odwoławczych, które zachowują autonomię w zakresie orzekania w toku instancji w sprawach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu²¹. Nowe rozwiązanie prawne wprowadzone w art. 44 ust. 4 czyni dawne zapatrywania o charakterze prawnym postanowienia wojewody nieaktualnymi. Pojawia się jednak nowy problem, a mianowicie wątpliwość, czy nowa konstrukcja prawna o wiążącym charakterze omawianego postanowienia nie pozostaje w kolizji z prawnymi gwarancjami samodzielności gminy. Nie ulega wątpliwości uzyskanie przez wojewodę *sui generis* kompetencji nadzorczej w sferze wykonywania przez gminy zadań własnych. W omawianym przepisie występuje również istotne, jak można sądzić, niedopowiedzenie w postaci braku określenia skutków prawnych postanowienia wojewody dla samorządowych kolegiów odwoławczych, *prima facie* przyjąć można pogląd o związaniu samorządowych kolegiów odwoławczych treścią postanowienia wojewody, kategoryczne brzmienie art. 44 ust. 4 u.z.p. nie daje podstaw do innego wniosku bowiem niczym nie dałoby się uzasadnić związania treścią postanowienia tylko organów orzekających w pierwszej instancji. Trafność omówionej regulacji prawnej oceni praktyka, na kategoryczne oceny jest jeszcze za wcześnie.

W art. 45 ust. 2 u.z.p. nowela sierpniowa wprowadziła szczególnie przypadek zawieszenia postępowania administracyjnego. Przepis ten nor-

¹⁸ Dz. U. Nr 74, poz. 368 ze zm.

¹⁹ Zob. interesujące uwagi R. Hausera i M. Szewczyka, *Gmina jako strona postępowania administracyjnego – jeszcze o skutkach prawnych uchylecia art. 27a k.p.a.*, „Samorząd Terytorialny” nr 11/1996, s. 45 i n.

²⁰ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne*, s. 59.

²¹ Por. *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, pod red. R. Hausera i Z. Niewiadomskiego, Warszawa 1995, s. 120.

muje postępowanie organu ustalającego warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacji, kiedy następuje ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Taki przypadek stwarza podstawę dla możliwości zawieszenia postępowania na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy. Nowela sprecyzowała początek biegu terminu zawieszenia – liczy się on od dnia ogłoszenia o przystąpieniu do prac nad planem w trybie art. 18 ust. 2 pkt 1 u.z.p. Inaczej też określone zostały konsekwencje braku nowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany w okresie zawieszenia postępowania na podstawie art. 45 ust. 2 u.z.p. Należy wówczas stosować tryb określony w art. 44 u.z.p. czyli orzekanie przez wojewodę o zgodności warunków zabudowy bądź też ustalić je na podstawie obowiązującego planu tj. takiego, jaki obowiązywał w dacie zawieszenia postępowania (art. 45 ust. 2 *in fine* u.z.p.). Ustawodawca pozostawił swobodny wybór wskazanych dwu trybów postępowania, nie ustanowił jakichkolwiek kryteriów ich wyboru. Nie jest to rozwiązanie fortunne, potencjalnie rodzi ono ryzyko różnych trybów postępowania w tej samej sprawie.

Nowela sierpniowa nie uniknęła istotnej i niejednolicie wcześniej pojmowanej kwestii pozycji stron w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu²², poprzez ograniczenie uprawnień procesowych oznaczonego kręgu podmiotów. Dodany w art. 46 ust. 1a stanowi, że w przypadku inwestycji liniowych wprowadzonych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości, na których inwestycje te mają być realizowane, przekazuje się informacje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Powołany przepis zawiera wyjątek od reguły nakazującej doręczanie odpisów decyzji o w.z.t. dotychczasowym wnioskodawcom, właścicielom lub użytkownikom wieczystym nieruchomości (art. 46 ust. 1 u.z.p.). NSA w uchwale z 25.09.1995 r. VI SA 13/95²³ zajął stanowisko, że właściciel nieruchomości z zasady uprawniony jest do występowania w charakterze strony w omawianym postępowaniu. W przypadku inwestycji liniowych nowela nakazuje tylko informować właścicieli i użytkowników wieczystych o wydaniu decyzji o w.z.t. przez co nie zostali oni potraktowani jako pełnoprawne podmioty w toczącym się postępowaniu, zaś w szczególności pozbawieni zostali możliwości korzystania ze środków prawnych w postępowaniu administracyjnym oraz prawa wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Unormowanie takie jest wyrazem przyznania prymatu ochrony interesu publicznego nad interesami indywidualnymi, chodziło oczywiście o to, aby środki prawne uruchamiane przez poszczególnych właścicieli lub użytkowników wieczystych nie tamowały realizacji²⁴, mających nierozważnie doniosłe znaczenie społeczne, inwestycji liniowych²⁴.

²² Por. Z. Niewiadomski, *Wybrane zagadnienia z zakresu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, referat na konferencji sędziów NSA, listopad 1997 r.

²³ ONSA nr 4/1995, poz. 154.

²⁴ Jest to swoista uproszczona regulacja postępowania administracyjnego z dużą ilością stron; potrzeba generalnej regulacji takich przypadków była podnoszona przed laty w związku z dyskusją nad nowelizacją k.p.a., Zob. *Problemy aktualizacji Kodeksu postępowania administracyjnego*, Kancelaria Sejmu, Biuro Prawne, Warszawa, maj 1977.

Przedstawione dotychczas w sposób syntetyczny niektóre aspekty prawne ostatniej nowelizacji u.z.p., nie dają one podstaw do wniosku iżby usunięte zostały dzięki temu zabiegowi legislacyjnemu dotychczasowe wątpliwości interpretacyjne. Wprowadzone nowe rozwiązania prawne, co wcześniej jedynie zasygnalizowano, powodować mogą dalsze zwiększenie liczby przypadków powodujących wątpliwości interpretacyjne oraz dyskusyjnych co do swej zasadności. Jedno jest pewne – ostatnia nowelizacja u.z.p. konsekwentnie legitymizuje, zauważalną w ostatnim czasie tendencję do mnożenia odrębnych regulacji procesowych w ustawach szczególnych, wyłączających w oznaczonych fragmentach standardy zawarte w ogólnym postępowaniu administracyjnym, które stanowi zasadniczy przedmiot unormowań k.p.a.²⁵ Taki stan rzeczy prowadzi do niekorzystnego zjawiska w postaci “dekodyfikacji” postępowania administracyjnego poprzez nadmierny funkcjonalizm (resortowość) w tworzeniu częściowych w istocie procedur. Zakres wspomnianej “dekodyfikacji” wymaga z całą pewnością pogłębionej analizy, być może jest to sygnał potrzeby zasadniczej nowelizacji k.p.a., który przecież w swym zasadniczym kształcie pochodzi z 1960 r., być może jest to sygnał potrzeby opracowania całkowicie nowego aktu o postępowaniu administracyjnym. Z całą pewnością nie zasługuje na aprobatę dezawuowanie k.p.a. poprzez mnożenie odrębnych regulacji procesowych²⁶.

²⁵ Podobne tendencje wyraźnie dają się zauważyć w ostatnich poczynaniach legislacyjnych, jak chociażby w ustawie z dnia 9.01.1997 r. – Kodeks Celny, Dz. U. Nr 23, poz. 117 z późn. zm., ustawie z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. Nr 115, poz. 741, ustawie z dnia 29.07.1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. Nr 137, poz. 926.

²⁶ Zjawisko “dekodyfikacji” przepisów postępowania administracyjnego stanowczo krytycznie ocenił Z. Janowicz, *Nowe prawo procesowe w sferze administracji publicznej*, “Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1/1996, s. 21 - 43.