



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 10 grudnia 2020
Znak sprawy: DPR-II.054.75.2020

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: interpelacji nr 15141 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na interpelację nr 15141 posła Franciszka Sterczewskiego w sprawie interpretacji przepisów dotyczących wydawania decyzji o warunkach zabudowy, przedstawiam następujące informacje.

Zgodnie z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), dalej Konstytucja, źródłami powszechnie obowiązującego prawa są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Art. 94 stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Dodatkowo art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713, 1378), dalej usg, stwierdza, że gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. Przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego kompetencji do stanowienia prawa miejscowego nie jest nieograniczone, ponieważ przepisy miejscowe nie mogą regulować tematyki już uregulowanej w aktach wyższego rzędu (np. ustawach, rozporządzeniach) oraz nie mogą pozostawać z nimi w sprzeczności.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego tworzone są na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086, 1378), dalej upzp. Procedurę tworzenia powyższych dokumentów planistycznych, w tym etap składania wniosków, opiniowanie i uzgadnianie

projektu, udostępnianie projektu do publicznego wglądu, określa upzp. Należy podkreślić, że studium jest wyrazem polityki planistycznej gminy, określa kierunki zagospodarowania i nie jest aktem prawa miejscowego. Przeznaczenie terenu określane jest natomiast w planie miejscowym, będącym aktem prawa miejscowego. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi.

Zgodnie z upzp w przypadku braku planu miejscowego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym decyzji o warunkach zabudowy. Powyższą decyzję można uzyskać zawsze, jeżeli są spełnione warunki ustawowe oraz przeprowadzono wszystkie czynności proceduralne zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.). Zgodnie z art. 61 ust. 1 upzp 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 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.

W związku z powyższym, Gmina ma obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy po spełnieniu warunków określonych w art. 61 upzp. Zgodnie z przepisami upzp, powyższa decyzja wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

Zgodnie z konstytucyjną koncepcją źródeł prawa, decyzje administracyjne, w tym decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mogą być wydawane w oparciu o akty prawa wewnętrznego, którym jest również studium. Wniosek ten wywodzony jest z art.

93 ust. 2 Konstytucji, w którym mowa jest o zarządzeniach, ale w doktrynie przyjęła się wykładnia funkcjonalna rozszerzająca zakres znaczeniowy tego przepisu o wszystkie akty prawa wewnętrznego, w tym uchwały gminne (por. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz t.II* pod redakcją Leszka Garlickiego z 2001 r.; *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243* pod redakcją Marka Safjana i Leszka Boska z 2016 r. z serii Dużych Komentarzy Becka). W związku z powyższym obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku zgodności wydawanej decyzji, o której mowa, z ustaleniami studium, a nowelizacja przepisów w tym kierunku wymagałaby zmiany Konstytucji.

Należy podkreślić, że założeniem obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miało być kreowanie rozwoju przestrzennego na poziomie gminy na podstawie dokumentów planistycznych, jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu miały stanowić ewentualne uzupełnienie w sytuacji braku planów na danym terenie. Niestety w praktyce wygląda to zupełnie inaczej, ponieważ wiele inwestycji realizowanych jest na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ze szkodą dla przestrzeni jako całości. Najlepszym sposobem lokalizowania nowych inwestycji i świadomego kształtowania powierzchni gminy pozostaje plan miejscowy.

Pragnę poinformować, że w chwili obecnej w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii trwają prace nad zmianą przepisów prawa w ramach reformy systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Głównym celem reformy będzie wyeliminowanie możliwości prowadzenia polityki przestrzennej w sposób nieplanowany, niekontrolowany i doraźny, również wbrew prognozom rozwojowym gminy. Nowe regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego wyposażą gminy w narzędzia pozwalające prowadzić kompleksową i racjonalną politykę przestrzenną, tworzyć przestrzenie przyjazne mieszkańcom oraz zapewnić większą swobodę inwestycyjną w granicach ram określonych przez gminę. Zaproponowane regulacje poprawią funkcjonowanie planowania przestrzennego, by w efekcie osiągnąć racjonalizację wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury.

Z poważaniem
Z upoważnienia
Anna Kornecka
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]