

Wojciech Szwajdler

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z art. 80 § 1 prawa o notariacie, „przy dokonywaniu czynności notarialnych notariusz jest obowiązany czuwać nad należyтым zabezpieczeniem praw i słuszných interesów stron". Szczególnie ważne jest to przy zawieraniu umów przenoszących własność nieruchomości gruntowych, jeżeli kupujący nabywa tę nieruchomość w celu zrealizowania na niej konkretnej inwestycji. Zgodnie z art. 33 ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości".

Jednak zapoznanie się wyłącznie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wystarczy dla oceny, czy na nieruchomości możliwe będzie wzniesienie danej inwestycji. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pozwalają bowiem bardzo często na ich różnorodną wykładnię. Kupujący, znając tylko treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wiedzieliby, czy otrzyma w przyszłości pozwolenie na budowę projektowanego obiektu. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja taka stanowi wówczas jedyne wiążące źródło informacji o możliwości zrealizowania planowanej inwestycji na danym terenie. Zgodnie bowiem

z art. 6 ust. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak w przypadku braku planu procedura wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest skomplikowana. Została ona przedstawiona w końcowej części artykułu (pkt 7).

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może przyszłemu nabywcy, jeszcze przed sporządzeniem aktu notarialnego, dać pewność, iż otrzyma pozwolenie na budowę, jeżeli otrzymał wcześniej określonej treści decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jeżeli kupujący ma wątpliwości, czy otrzyma pozwolenie na budowę, notariusz powinien pouczyć go o możliwości uzyskania wcześniejszej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jeszcze przed kupnem nieruchomości. Inną możliwością jest zawarcie umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem, iż kupujący otrzyma decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, której ustalenia są wiążące dla organu wydającego pozwolenie na budowę. Ta ostatnia decyzja ma skomplikowany charakter prawny. Co najważniejsze, pozwolenie na budowę może być przeniesione w określonych przypadkach na innego inwestora. Problematyka ta wykracza jednak poza zakres tematyczny tego artykułu i przedstawię ją w odrębnym artykule.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dotyczy to oczywiście tych rodzajów robót, które wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, a nie jedynie zgłoszenia, lub które w ogóle są wolne od reglamentacji. „Zgłoszenie”, ze względu na mniejszy stopień ewentualnego zagrożenia bezpieczeństwa, stanowi w toku wykonywania robót mniejsze ewentualne niebezpieczeństwo dla interesu ogólnospołecznego i dlatego poddane zostało reglamentacji w uproszczonej formie. Oczywiście uzyskania pozwolenia na budowę wymagają najpoważniejsze rodzaje robót budowlanych.

Zasadniczej zmianie - w porównaniu do stanu prawnego obowiązującego do 31 grudnia 1994 r. - uległ tryb uzyskiwania pozwolenia na budowę. Nie jest możliwe, tak jak to było w okresie obowiązywania prawa budowlanego z 1974 r., uzyskanie przez inwestora od razu pozwolenia na budowę.

W obecnie obowiązującym stanie prawnym pozwolenie na budowę musi być poprzedzone uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Ta ostatnia decyzja wydawana jest na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Co ważniejsze, zgodnie z art. 47 tej ustawy, warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalone w tej decyzji wiążą organ wydający pozwolenie na budowę. Z tych powodów, dla pełnego przedstawienia sytuacji prawnej inwestora przed rozpoczęciem robót budowlanych, konieczna jest ocena charakteru prawnej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza w sytuacji, jeżeli przyszły inwestor ma zamiar dopiero kupić nieruchomości.

Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym zastąpiła ustalanie lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy o planowaniu przestrzennym¹ (decyzji lokalizacyjnych) nowym ich rodzajem - decyzjami o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. 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 warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. 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 dniem 1 stycznia 1995 r.

2. Zakres obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Należałoby zastanowić się, jaki jest zakres obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zasadnicze znaczenie miała tutaj wzajemna relacja pomiędzy ust. 1 oraz ust. 2 artykułu 39 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. Niewątpliwie zakres obowiązku uzyskania decyzji o ustaleniu warunków za-

budowy i zagospodarowania terenu określony w art. 39 ust. 1 był nie tylko szerszy, ale - co ważniejsze - trudny do ustalenia. Treść art. 39 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym w jego pierwotnym brzmieniu była bowiem następująca: „Zmiana zagospodarowania terenu, w szczególności jego zabudowa, wymagała ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu”.

Należy zauważyć, iż jednym z pozwoleń o charakterze przedmiotowym, unormowanym w art. 23 ust. 2 prawa budowlanego z 1974 r., było pozwolenie na zmianę sposobu wykorzystania terenu. Artykuł 23 ust. 2 prawa budowlanego z 1974 r. stanowił: „Zmiana sposobu wykorzystania terenu bez dokonywania inwestycji może nastąpić po uzyskaniu zgody właściwego terenowego organu administracji państwowej, z uwzględnieniem wymagań przewidzianych przepisami szczególnymi. Organ ten może w razie potrzeby ustalić warunki, które powinny być spełnione przy zmianie sposobu wykorzystania terenu”.

Pozwolenie na zmianę sposobu wykorzystania terenu bez dokonywania inwestycji budowlanej w sposób bardziej szczegółowy normowane było w § 22 wykonawczego (w stosunku do ustawy z 24 października 1974 r. - Prawo budowlane) rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego². Nie ulega wątpliwości, iż art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym w swej początkowej części („...zmiana zagospodarowania terenu...”) ustanowił podobne (w aspekcie przedmiotowym) pozwolenie.

W okresie obowiązywania prawa budowlanego z 1974 r. zgoda na zmianę sposobu wykorzystania terenu udzielana była w foimie indywidualnej decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 k.p.a. Ubiegający się o takie pozwolenie zobowiązany był przedstawić właściwemu organowi plan realizacyjny oraz odpisy wymaganych przez przepisy szczególne pozwoleń lub zgody organów administracji na zmianę sposobu użytkowania terenu³. Moim zdaniem, wyrażenie zgody na zmianę sposobu zagospodarowania terenu na podstawie art. 39 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym powinno nastąpić w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej, stanowiło bowiem merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy w rozumieniu art. 104 k.p.a.

³ Dz.U. Nr 8, poz. 48.

¹ Por. S. Jędrzejewski, *Prawo budowlane*, Toruń 1976, s. 74.

Powinno to oczywiście nastąpić - zgodnie z art. 39 ust. 1 i art. 40 ust. 1 *in fine* ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym - w decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Stanowiłoby to dodatkowy argument na poparcie tezy, że ta ostatnia decyzja jest indywidualną decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a.

Należy podkreślić, iż konstrukcja zmiany sposobu zagospodarowania terenu unormowana w art. 39 ust. 1 różniła się od pozwolenia na zmianę sposobu wykorzystania terenu w prawie budowlanym z 1974 r. także tym, iż przewidywała dwie różne sytuacje. Po pierwsze, samą zmianę sposobu zagospodarowania terenu bez jego zabudowy, następnie jego zmianę połączoną z zabudową - ustawodawca używa tutaj zwrotu „w szczególności jego zabudowa”. Oczywiście w obydwu powyższych sytuacjach wymagane było uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy podkreślić, iż w art. 39 ust. 1 użyty został termin „zabudowa”, a w art. 39 ust. 2 - „budowa”. Artykuł 3 pkt 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁴ stanowi, że przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę oraz modernizację obiektu budowlanego. Istnieje także ustawowa definicja obiektu budowlanego⁵. Brak było natomiast ustawowego określenia terminu „zabudowa”.

⁴ Por. W. Sz w a j d l e r, *Sytuacja prawna inwestora oraz osób trzecich w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Toruń 1995. Por. także S. Ję d r z e j e w s k i, *Nowe prawo budowlane*, Bydgoszcz 1995. W orzecznictwie sprawę tę rozstrzygnął wyrok Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku z dnia 25.10.1995 r. (sygn. SA/Gd 1094/95, opublikowany - ONSA 1996, nr 4, poz. 163). W tezach tego wyroku NSA zajął następujące stanowisko:

1. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przewidziana w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415-art. 42), jest decyzją administracyjną, a postępowanie w sprawie będącej jej przedmiotem toczy się stosownie do art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a.

2. Organ II instancji, rozpatrujący pod rządami ustawy wymienionej w pkt 1 odwołanie od decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, jeżeli uzna, iż w sprawie zachodzą przesłanki wydania decyzji merytorycznej, powinien - stosownie do art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 66 ust. 1 ustawy wymienionej w pkt 1 - uchylić dotychczasową decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Natomiast w wyroku z dnia 3 września 1997 r. Sąd Najwyższy wyraził następujący pogląd: Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinna wytyczać podstawowe kierunki ukształtowania projektowanej inwestycji budowlanej w sposób wiążący projektanta obiektu budowlanego, jak również organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę lub zatwierdzającą projekt budowlany (por. wyrok SN III RN 35/97 z uzasadnieniem, OSNAP 1998, z. 4, poz. 107).

⁵ Dz.U. Nr 80, poz. 414.

Z całą pewnością zakres przedmiotowy terminów „budowa” oraz „zabudowa” nie był identyczny”. Należy podkreślić, iż ustalenie w praktyce przypadków, kiedy zmiana zagospodarowania terenu, a zwłaszcza jego zabudowa, wymagać będą uzyskania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zostanie rozstrzygnięte przez orzecznictwo administracyjne. Artykuł 23 ust. 2 prawa budowlanego z 1974 r. oraz § 22 rozporządzenia MGTiOS z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego w odniesieniu do pozwolenia na zmianę sposobu wykorzystania terenu normowały tę problematykę dokładniej - w porównaniu z art. 39 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.

Natomiast w sposób precyzyjny został unormowany - przez odesłanie do prawa budowlanego - zakres obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w art. 39 ust. 2, który stanowił: „Ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wymaga budowa, dla której przepisy prawa budowlanego przewidują obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę”. Dotyczyło to oczywiście pierwotnego brzmienia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

Zmiana w zakresie obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wprowadzona przez art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw⁷, była następująca: nie we wszystkich przypadkach, w których konieczne jest uzyskanie pozwolenia na budowę, konieczne jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Powołana powyżej zmiana nadała następujące brzmienie art. 39 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym:

„1. Zmiana zagospodarowania terenu polegająca w szczególności na wykonaniu, odbudowie, rozbudowie i nadbudowie obiektu budowlanego wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

2. Nie wymagają ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu:

* Por. art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.

⁷ Dz.U. Nr 111, poz. 726.

1) roboty budowlane polegające na modernizacji, remoncie lub montażu, przebudowa oraz zmiana przeznaczenia budynku lub jego części, jeżeli nie powodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu,

2) roboty budowlane nie wymagające pozwolenia na budowę".

Porównanie pierwotnego brzmienia art. 39 u.z.p. z treścią po „noweli” sierpniowej nasuwa oczywiste wnioski⁸.

3. Ryzyko kupującego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

Byłoby bezcelowe powtarzanie treści tych przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, które są oczywiste i ich wykładnia nie nastęrcza trudności. Skupić się należy na tych zagadnieniach, które trzeba ocenić przez pryzmat ryzyka kupującego przy zawieraniu aktów notarialnych.

Artykuł 41 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następuje na wniosek **zainteresowanego** (podkreślenie moje - W.Sz.). Oznacza to, że każdy może wniosek taki złożyć, nie ponosząc w zasadzie żadnych kosztów. Decyzje te można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy - do tego samego terenu. Otrzymana decyzja o warunkach zabudowy upewni go, że będzie mógł zrealizować konkretną inwestycję na danym terenie. Dopiero wtedy będzie mógł przystąpić do prac związanych z kosztami finansowymi, a mianowicie: zawarcia aktów notarialnych z dotychczasowymi właścicielami nieruchomości, opracowania projektu budynku itp.

Należy jednak pamiętać, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania traci moc w określonych prawem przypadkach. Możliwe są różne warianty rozwoju sytuacji, z których potencjalnych skutków kupujący może nie zdawać sobie sprawy.

W tej części artykułu wykorzystam własne doświadczenie jako adwokat, notariusz i konsultant. W praktyce możliwe są następujące warianty rozwoju sytuacji:

1. Inwestor przed kupnem nieruchomości uzyskuje decyzję o w.z.i z.t. - zgodną z jego wnioskiem. Jednak konkurencyjna firma może uzyskać

III. *Zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz do ustawy, akty wykonawcze.* Warszawa 1955, s. 107-109.

identycznej treści decyzję o w.z.i z.t. - zgodnie z prawem - i zaproponować dotychczasowemu właścicielowi (lub właścicielom) korzystniejszą cenę. Oczywiście w przypadku braku zagrożenia ze strony konkurencji byłoby to rozwiązanie najkorzystniejsze, ale konkurencyjna firma developerska mogłaby uniemożliwić (ofertą wyższej ceny) realizację planów kupującego lub firmy developerskiej. W powyższym wariantcie brak jest skutecznych środków cywilnoprawnych, które zapewniłyby należyłą ochronę interesów przyszłego inwestora lub firmy developerskiej.

2. Przed wystąpieniem o wydanie decyzji o w.z.i z.t. inwestor zawiera najpierw umowę zobowiązującą do przeniesienia własności nieruchomości z właścicielem (lub właścicielami) nieruchomości, pod warunkiem uzyskania pożądanej przez inwestora decyzji o w.z.i z.t. Umowa taka musiałaby być oczywiście zawarta pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego, co wiązałoby się z opłatami notarialnymi. W tej sytuacji „wyliminovaloby” się jednak konkurencję. W praktyce firmy developerskie zawierają umowy zobowiązujące do przeniesienia własności przez sprzedającego na rzecz tej firmy developerskiej lub innego podmiotu wskazanego przez tę firmę. Jeżeli właściciel nieruchomości odmówiłby zawarcia umowy przeniesienia własności, skuteczne byłoby powództwo o zobowiązanie go do złożenia oświadczenia woli określonej treści, które „zastąpiłoby” akt notarialny w tym sensie, że wyrok sądowy stanowiłby podstawę wpisu do księgi wieczystej. W tym ostatnim przypadku nastąpiłoby pełne zabezpieczenie cywilnoprawne interesu inwestora lub firmy developerskiej.

3. W praktyce wystąpić może jednak sytuacja, iż strona, która zobowiązała się do przeniesienia własności nieruchomości (oczywiście w formie aktu notarialnego), upoczywie nie odbiera zawiadomień o terminie zawarcia aktu notarialnego i nie stawia się u notariusza.

W takiej sytuacji przed upływem terminu do zawarcia umowy przyrzeczonej należałoby:

1) złożyć powództwo o zobowiązanie pozwanego do złożenia oświadczenia woli określonej treści;

2) jednocześnie złożyć wnioski o zabezpieczenie powództwa przez zakazanie zbywania przedmiotowej nieruchomości do czasu prawomocnego zakończenia sporu;

3) jak najszybciej dokonać wpisu ostrzeżenia w księdze wieczystej o złożeniu w sądzie powództwa opisanego powyżej (w punkcie 1);

4) sporządzić u notariusza tzw. protokół stawiennictwa jednej strony do aktu notarialnego i protokół niestawiennictwa drugiej strony (sprzedającego) do wyznaczonego terminu zawarcia aktu notarialnego.

Te ostatnie czynności powinny, zgodnie z ustawą - Prawo o notariacie, powstrzymać notariusza przed sporządzeniem umowy sprzedaży innemu podmiotowi, ze względu na treść art. 80 § 2 *in fine* prawa o notariacie. Nawet jeżeli notariusz pomimo wpisu ostrzeżenia i opisanego powyżej protokołu sporządziłby akt notarialny, to bezsporne byłoby, że nabywca nieruchomości nie mógłby powoływać się na swą dobrą wiarę, gdyż znał treść wpisanego do księgi wieczystej ostrzeżenia, a także protokołu stanowiącego załącznik do wniosku o wpis ostrzeżenia w księdze wieczystej.

4. Ryzyko dla inwestora w okresie pomiędzy uzyskaniem decyzji o w.z.i z.t. a otrzymaniem pozwolenia na budowę

Jest ono stosunkowo duże. Artykuł 45 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że do tego samego terenu decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości.

Ustęp 2 cyt. art. 45 stwierdza, że decyzja o w.z.i z.t. nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Wnioskodawcy, który nie uzyskał prawa do terenu, nie przysługuje roszczenie o zwrot nakładów poniesionych w związku z otrzymaną decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

W przeciwieństwie do ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, wprowadzono możliwość uzyskania decyzji o w.z.i z.t. przez więcej niż jednego wnioskodawcę. Trudno zgodzić się z poglądem⁹, że takie rozwiązanie pozwala na uniknięcie częstego blokowania terenów. Nie można uważać za normalną sytuację, że każdy podmiot w stosunku do dowolnie wybranego terenu w Polsce (bez żadnych prawie kosztów) może uzyskać decyzję o w.z.i z.t. i stać się przez to stroną w rozumieniu k.p.a. Dyskusyjne jest to także w świetle art. 28 k.p.a. W ten sposób, wykorzystując upraw-

nienia strony, może skutecznie blokować postępowanie administracyjne (wnoszenie odwołań, skargi do NSA itp.) - utrudniając postępowanie rzeczywistemu inwestorowi. Szczególnie groźne może to być przy dokonywaniu uzgodnień w trybie art. 106 k.p.a., ponieważ w tych przypadkach możliwa jest również skarga do NSA na postanowienie organu II instancji.

Reasumując, decyzja o w.z.i z.t. nie rodzi żadnych skutków cywilnoprawnych ani nie stanowi podstawy do żądania nabycia nieruchomości, jej wyłączenia lub podziału. Nie wywiera także żadnego skutku w stosunku do osób trzecich. Jej praktycznym skutkiem jest jedynie „możliwość wyboru najkorzystniejszej oferty kupna nieruchomości” przez dotychczasowego właściciela. Oczywiście oferentami będą wszyscy adresaci decyzji o w.z.i z.t. do tej samej nieruchomości. Trudno zrozumieć racjonalne motywy takiego rozwiązania legislacyjnego¹⁰. Najkorzystniejszym zabezpieczeniem interesu inwestora w takiej sytuacji jest zawarcie z dotychczasowym właścicielem umowy zobowiązującej do przeniesienia własności nieruchomości pod warunkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Nie uważam za trafny pogląd, który reprezentują Autorzy pracy powołanej w przypisach 8 i 9 (na str. 160, w tezie 4 do art. 46). Jednak polemika z tymi poglądami przekraczałaby ramy niniejszego artykułu.

5. Ustawowe przypadki utraty ważności decyzji o w.z.i z.t.

Uzyskanie tej decyzji jest stosunkowo proste. Art. 43 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami m.p.z.p., a w przypadku braku planu - z przepisami szczególnymi, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 1. Ustawodawca nie wymaga więc zgodności z m.p.z.p., lecz jedynie braku sprzeczności z tym planem.

Z drugiej strony trudno mówić o pełnej realizacji zasady trwałości decyzji ostatecznych w odniesieniu do decyzji o w.z.i z.t. Wynika to z następujących powodów:

1. Zgodnie z art. 35 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym:

¹⁰ Por. M. M i n c e r, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983.

1) z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, sprzeczne z ustaleniami tego planu;

2) wygaśnięcie decyzji, o których mowa w ust. 1, stwierdza organ, który wydał tę decyzję;

3) przepisów ust. 1 i 2 nie stosuje się, jeżeli wydano decyzję o pozwoleniu na budowę.

2. Zgodnie z art. 21 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu sprzeczna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest nieważna. Stwierdzenie nieważności decyzji następuje na zasadach i w trybie określonym w kodeksie postępowanie administracyjnego.

Artykuł 22 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stanowi:

„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, z zastrzeżeniem art. 50a, stwierdza, w drodze decyzji, wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli:

- 1) inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę,
- 2) zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 35 ust. 1”.

6. Ocena decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu poprzez pryzmat prawnych form działania administracji (w świetle orzecznictwa NSA)

Powołany powyżej, w przypisie dygresyjnym, wyrok Ośrodka Zamiejscowego NSA w Gdańsku w sprawie SA/Gd 1094/95 (ONSA 1996, nr 4, poz. 163) przesądził, iż decyzja o w.z.i z.t. jest indywidualną decyzją w rozumieniu art. 104 k.p.a. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Wobec zmiany prawa dotyczącego gospodarowania przestrzenią i wejścia na miejsce dotychczasowej ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) nowej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415), należy w pierwszej kolejności odnieść się do problemów, jakie powstają na tle powyższej zmiany prawa. Dwa z nich zasługują na szczególną uwagę, jeśli się zważy, iż bezpośrednio wiążą się z rozpatrywaną

sprawą. Są to: charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zagadnienie relacji między tą decyzją a przewidzianą w poprzedniej ustawie decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji.

Na temat pierwszej kwestii w dotychczasowej literaturze zarysowały się trzy poglądy. Pierwszy z nich został wyrażony przez S. Jędrzejewskiego w pracy pt. *Nowe prawo budowlane* (Bydgoszcz 1994, s. 23-24), który tak pisze na ten temat: „Z prawnej konstrukcji decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że mamy tu do czynienia z aktem o charakterze informacji, a nie decyzji administracyjnej. Decyzja ta jest zmodyfikowaną formą aktu, określonego przez dawne przepisy o planowaniu przestrzennym jako „informacja o terenie” czy „wskazania lokalizacyjne”, powiązanego przez treść z decyzją przesądzającą o lokalizacji inwestycji. Stąd myląca nazwa „decyzja”, choć przeważają tu elementy informacji, a nie jednostronnych rozstrzygnięć”. W konkluzji Autor stwierdza, iż „ubiegający się o wydanie decyzji o zabudowie i zagospodarowaniu terenu nie jest zatem stroną w tym postępowaniu, postępowanie toczy się zresztą w trybie szczególnym, nie mają tu zastosowania przepisy k.p.a. Decyzja, o której mowa, nie jest zatem decyzją administracyjną i ustawa też nie wiąże z nią takiego przymiotnika”. Z kolei Z. Niewiadomski w opracowaniu pt. *Planowanie przestrzenne w rozwiązaniach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, (Popowo, kwiecień 1995, s. 30) stwierdza, iż „sam fakt nazwania określonej czynności prawnej organu decyzją niekoniecznie musi oznaczać, że w istocie jest to decyzja administracyjna. O charakterze prawnym określonej instytucji prawnej przesądza nie jej nazwa, a treść, jaka kryje się pod tą nazwą. Z treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynika, że przeważają elementy informacji, a sama decyzja przypomina dotychczasową „informację o terenie” i „wskazania lokalizacyjne”. Nie oznacza to, że w wymienionej decyzji nie występują elementy władczych rozstrzygnięć. Wskazanie w tej decyzji na sposób wykorzystania terenu uniemożliwia inne jego wykorzystanie. Uwzględniając powyższe, a także jednoznacznie wyrażoną wolę ustawodawcy (art. 40 ust. 1) poddania przedmiotowych rozstrzygnięć przepisom k.p.a., uznać należy wymienioną decyzję za decyzję administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a., tyle że jest to decyzja szczególnego rodzaju.” Trzeci pogląd co do powyższej decyzji został wyrażony w pracy W. Szwajdlera pt. *Zagospodarowanie przestrzenne. Regulacja prawna*

(Toruń 1995, s. 195-197). Autor, po analizie miejsca decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w systemie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, opowiada się za poglądem, iż decyzja ta jest decyzją administracyjną w rozumieniu przepisów k.p.a., zwłaszcza ze względu na te jej elementy, które wymienione są w art. 42 ust. 1 pkt 5 i 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Odnotować wreszcie należy, iż zdaniem T. Wosia (*Wywłaszczenie nieruchomości i jej zwrot*, Poznań-Kluczbork 1995, s. 169), po zmianie omawianą ustawą również ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna być brana pod uwagę jako podstawa do analizy kwestii przeznaczenia nieruchomości w kontekście jej wywłaszczenia, a następnie żądania jej zwrotu.

W świetle przytoczonych poglądów, jak również wymagań odnoszących się do elementów treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, należy zgodzić się ze spostrzeżeniami, które w decyzji tej dopatrują się również elementów informacyjnych, nawiązujących do wcześniej znanych instytucji „informacji o terenie” oraz „wskazań lokalizacyjnych”. Odnosi się to zwłaszcza do elementów wymienionych w art. 42 ust. 1 pkt 2 i 3, to jest warunków wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz warunków wynikających z przepisów szczególnych; w tym zakresie decyzja opisuje w istocie to, co już zostało ustalone i wynika z tych przepisów (poza zakresem rozważań są pozostawia charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego - art. 44 ustawy). Pozostałe elementy treści analizowanej decyzji już nie są tak jednoznacznie tylko „informacyjne”. Należy bowiem zauważyć, iż określenie rodzaju inwestycji przesądza o określeniu warunków obsługi infrastruktury technicznej, o wymaganiach w zakresie ochrony interesów osób trzecich, a także o rozgraniczeniu terenu objętego inwestycją (art. 42 ust. 1 pkt 4, 5 i 6). Z ustaleń zawartych we wskazanych punktach art. 42 ust. 1 wynikają dla inwestora stosowne uprawnienia i obowiązki (...). Istotnym elementem treści tej decyzji jest też ustalenie okresu jej ważności, co przesądza o czasie, w jakim inwestor może skutecznie ubiegać się o pozwolenie na budowę (art. 32 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, Dz.U. Nr 89, poz. 414).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy przyjąć, iż skoro decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu kształtuje prawo i obowiązki inwestora, to tym samym rozstrzyga sprawę administracyjną i ma cechy decyzji administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym, a więc jest aktem stosowania normy prawa administracyjnego pośrednio kształtującej sytuację prawną adresata (por. W. Dawidowicz, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1987, s. 29). Odrębne jest zagadnienie procedury, w której toku następuje wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie można w związku z tym z góry przesądzić, iż musi to być koniecznie procedura uregulowana w kodeksie postępowania administracyjnego. Aby jednak przyjąć taką tezę, należałoby udowodnić, iż w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym ustawodawca ustanowił procedurę autonomiczną, niezależną od kodeksu. Tego rodzaju „zachowanie” ustawodawcy nie jest wykluczone, choć oczywiście naruszałoby ono wartość k.p.a. jako kodyfikacji o charakterze *corpus iuris clausum*. Badając wszakże pod tym kątem widzenia te przepisy w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, które odnoszą się do aspektów proceduralnych, nie sposób przyjąć, by w stosunku do analizowanej decyzji ustawodawca ukształtował procedurę autonomiczną. Przeciwnie, wnioski wynikające z analizy art. 41 ust. 1 (sposób wszczęcia postępowania), art. 44 ust. 1 (rozprawa administracyjna), art. 45 ust. 2 (zawieszenie postępowania) oraz art. 48 (stwierdzenie wygaśnięcia decyzji) prowadzą do konkluzji, iż w istocie zawarte w tych przepisach instytucje w niczym nie odbiegają od odpowiednich instytucji k.p.a., co więcej, wyraźnie im odpowiadają. Jeżeli więc wskazane wyżej rozwiązania proceduralne ze swej „natury” są zbieżne z odpowiednimi rozwiązaniami zawartymi w k.p.a., a równocześnie brak jest przepisu wyraźnie wyłączającego stosowanie k.p.a. i sprawa rozpatrywana w toku tej procedury jest sprawą administracyjną, to tym samym należy przyjąć, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu odpowiada decyzji, o której mowa w art. 1 § 1 pkt 1 k.p.a., w konsekwencji czego również i postępowanie prowadzące do jej wydania toczy się według przepisów k.p.a. Drugie sygnalizowane wcześniej zagadnienie, jakie powstaje na tle zmiany prawa gospodarowania przestrzenią, polega na konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie o stosunek dotychczasowej „decyzji lokalizacyjnej” do obecnej „decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Pytanie takie powstaje zwłaszcza w sytuacji, gdy w I in-

stancji toczyło się postępowanie według przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym, a w II instancji - już po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do powyższego zagadnienia, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, iż ustawodawca w nowej ustawie w wysokim stopniu odmiennie uregulował kwestię wniosku wszczynającego postępowanie. O ile w art. 41 nie obowiązującej ustawy o planowaniu przestrzennym wniosek taki był opisany bardzo ogólnie, o tyle w art. 41 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym elementy treści takiego wniosku zostały określone nader rygorystycznie, co w szczególności dotyczy danych, jakich musi dostarczyć inwestor ubiegający się o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przede wszystkim należy też wymienić obowiązek dostarczenia szczegółowych informacji odnoszących się do zapotrzebowania na wodę i energię (a więc chodzi nie tylko o tradycyjny przebieg odpowiednich w tym zakresie urządzeń) i do kwestii postępowania z zanieczyszczeniami, a także danych charakteryzujących wpływ inwestycji na środowisko, choćby w konkretnym przypadku nie występował obowiązek dokonania sformalizowanej oceny dotyczącej takiego wpływu. Porównując z kolei elementy treści decyzji lokalizacyjnej, określone w art. 43 dawnej ustawy o planowaniu przestrzennym, i elementy treści decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, wymienione w art. 42 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, dochodzi się do wniosku, iż tym, co m.in. różni te instytucje, jest znacznie większy nacisk położony w tej ostatniej decyzji na zagadnienie zagospodarowania terenu w związku z zamierzoną inwestycją. Można powiedzieć, iż decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie dotyczy wyłącznie umiejscowienia inwestycji na określonym terenie, czego głównie dotyczyła decyzja lokalizacyjna, ale istotną wagę przywiązuje się do tego, co będzie na tym terenie po zakończeniu inwestycji, a więc po zagospodarowaniu terenu. Powyższe konstatacje prowadzą sąd do wniosku, iż między decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu a dawną „decyzją lokalizacyjną” nie zachodzi stosunek tożsamości czy też prostej odpowiedzialności. Cały kontekst przepisów, w jakich została osadzona decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, świadczy o tym, iż jest to instytucja nowa, nie będąca prostym przeniesieniem na grunt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym dawnej instytucji „decyzji lokalizacyjnej”.

Zgodnie z art. 41 ust. 3, nie można uzależnić wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nie przewidzianych obowiązującymi przepisami świadczeń lub warunków na rzecz gminy¹¹.

Nie ma więc cienia wątpliwości, iż jest to decyzja „związana, a nie oparta na uznaniu administracyjnym”. Art. 41 ust. 3 jednoznacznie wskazuje, że nie jest możliwe uzależnienie wydania decyzji o w.z.i z.t. od spełnienia przez wnioskodawcę świadczeń, które nie zostały przewidziane obowiązującymi przepisami¹². Dotyczy to nie tylko etapu opracowywania decyzji, ale - co najważniejsze - jej treści.

Z przykrością (na podstawie mojej praktyki adwokackiej, notarialnej i konsultacyjnej) stwierdzam, iż przypadki takie w odniesieniu do bardzo dużych i bogatych inwestorów mają, niestety, miejsce. Ocena takiego postępowania przez pryzmat zasady praworządności nie wymaga komentarza. Art. 42 ust. 1 i 2 określa maksymalną treść decyzji o w.z.i z.t. Oznacza to, że do decyzji tej nie wolno wprowadzać dodatkowych dyspozycji, co - niestety - bardzo często ma miejsce w praktyce.

7. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Dla obszarów, dla których zgodnie z art. 13 ust. 1 istnieje obowiązek sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, postępowanie administracyjne (wymowne, iż ustawodawca używa tego zwrotu, co świadczy także o charakterze prawnym decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu - dopisek W.Sz.) w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

Konstrukcja tego przepisu stwarza niebezpieczeństwo, iż zawieszenie postępowania trwać może dowolnie długo. W takiej sytuacji, na danym obszarze nie tylko „zostanie zablokowane” wydawanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, ale także (w konsekwen-

¹² Por. M. Jaśkowska, *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*, Toruń 1998.

cji) pozwoleń na budowę. Postępowanie administracyjne może też być zawieszono po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania planu, ale wówczas może to nastąpić jedynie na ściśle określony czas. Artykuł 45 ust. 2 stanowi bowiem:

„Dla obszarów nie wymienionych w ust. 1 (a więc dla tych obszarów, dla których sporządzanie planu nie jest obligatoryjne - dopisek W.Sz.), a w odniesieniu do których nastąpiło ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 18 ust. 2 pkt 1, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu można zawiesić na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy. Jeżeli w okresie zawieszenia postępowania administracyjnego nie sporządzono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stosuje się art. 44”.

Artykuł 44 normuje postępowanie w sprawie wydania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego p.z.p. Ustawodawca konsekwentnie przestrzega w art. 44 zasady, że wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest możliwe, jeżeli zgodnie z art. 13 ust. 1 istnieje obowiązek sporządzenia planu, a planu nie sporządzono.

Rozwiązanie legislacyjne przyjęte w art. 44 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ocenić należy krytycznie z następujących powodów:

1. Procedura unormowana w art. 44 jest wyjątkowo skomplikowana, długotrwała oraz kosztowna. W każdym przypadku obligatoryjnie jest przeprowadzenie rozprawy administracyjnej. W tym zakresie obowiązywać będą wszystkie wymogi formalne dotyczące przygotowania i przeprowadzenia rozprawy, które unormowane są w rozdziale 5 działu II k.p.a. (art. 89-96)¹³. Z całą pewnością przedłuży to postępowanie. Ponadto decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla danego obszaru może być wydana dowolnej ilości wnioskodawców, którzy mogą występować o wydanie tej decyzji w różnym czasie. Będzie to powodowało konieczność powtórzenia całej procedury, a w szczególności przeprowadzenia ponownie rozprawy przy rozpatrywaniu każdego kolejnego wniosku. W art. 44 ust. 1 ustanowiony został kosztowny wymóg dodatkowego zawiadomienia

¹³ Por. Z. J a n o w i c z, *Komentarz do k.p.a.*, Warszawa-Poznań 1987, s. 209-219.

o terminie rozprawy w prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Powinni zostać o terminie rozprawy zawiadomieni zainteresowani. Ustalenie listy zainteresowanych z całą pewnością będzie trudne. Bezsporne będą to właściciele lub wieczyści użytkownicy terenu, którego dotyczyć ma decyzja, a także osoby, którym już wcześniej wydano decyzję o warunkach zabudowy lub zagospodarowania terenu na tym obszarze. Do grona zainteresowanych należałoby zaliczyć także bezpośrednich sąsiadów nieruchomości, których decyzja ma dotyczyć. Zawsze jednak może istnieć ryzyko, iż nie wszyscy zainteresowani zostaną zawiadomieni o terminie rozprawy. Czy w takiej sytuacji będą mogli żądać wznowienia postępowania? Użycie mało precyzyjnego określenia „zainteresowani”, z jednoczesnym obowiązkiem ich zawiadomienia o terminie rozprawy, może prowadzić do poważnych komplikacji w praktyce, zwłaszcza w przypadku dużych inwestycji liniowych, np. budowy autostrady. W przypadku inwestycji stwarzających zagrożenie dla środowiska jako „zainteresowanych” (w rozumieniu art. 44 ust. 1) należałoby traktować nawet właścicieli i wieczystych użytkowników odległych od miejsca projektowanej inwestycji nieruchomości, a także organizacje społeczne i zawodowe, do których statutowych zadań należy ochrona środowiska.

2. Sprawy zagospodarowania przestrzennego należą do zadań własnych gminy. Trudno zatem zrozumieć, dlaczego jeszcze przed wydaniem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy lub zagospodarowania terenu (bezpośrednio po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej) wójt, burmistrz albo prezydent miasta zobowiązany jest przedstawić wojewodzie warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w celu stwierdzenia ich zgodności z prawem.

3. Wojewoda stwierdza, w drodze postanowienia, w terminie 30 dni od dnia przedstawienia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu o ich zgodności z prawem. Takie rozwiązanie legislacyjne wzbudza wiele wątpliwości. Dotyczy to zwłaszcza charakteru prawnego postanowienia wojewody. Wyjaśnienie tych wątpliwości zależeć będzie od tego, czy uznamy, iż ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ma nastąpić w drodze indywidualnej decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a. Przy przyjęciu takiego poglądu można by uznać, iż postanowienie wojewody stanowić będzie zajęcie stanowiska w rozumieniu art. 106 k.p.a. Ten tok rozumowania mógłby jednak spotkać się z zastrzeżeniem, iż zajęcie sta-

nowiska w trybie art. 106 k.p.a. nie może dotyczyć zgodności przyszłej decyzji z prawem. Zastosowanie jednak wykładni wyłącznie semantycznej dopuszczałoby możliwość przyjęcia poglądu, iż w odniesieniu do tych postanowień wojewody stosuje się art. 106 k.p.a. Wzmocniłoby to oczywiście ochronę interesu indywidualnego strony, ponieważ wówczas na podstawie art. 106 § 5 k.p.a. przysługiwałoby stronie zażalenie na to postanowienie wojewody, a następnie skarga do NSA.

Można byłoby też przyjąć pogląd, iż ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie jest indywidualną decyzją administracyjną. Należałoby przyjąć, iż stanowi ono rozstrzygnięcie organu gminy, którego ważność jest uzależniona od stwierdzenia zgodności z prawem przez organ nadzoru. Można by wówczas się zastanowić (przy przyjęciu tego ostatecznego poglądu), czy miałyby zastosowanie art. 89 ustawy o samorządzie terytorialnym, którego treść jest następująca:

„1. Jeżeli prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu.

2. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, nie zajmie stanowiska w sprawie, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem terminu określonego w ust. 1”.

Jeżeliby odrzucić pogląd, iż ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest indywidualną decyzją administracyjną, to należałoby głęboko przeanalizować, czy miałyby do tego rozstrzygnięcia zastosowanie art. 89 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zastosowanie wykładni wyłącznie gramatycznej dopuszczałoby przyjęcie takiego poglądu. Wiązałoby się to jednak z kolejnymi konsekwencjami. Zgodnie bowiem z art. 98 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, stanowisko zajęte w trybie art. 89 podlega zaskarżeniu do Naczelnego Sądu Administracyjnego, z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Ze względu na to, iż reprezentuję pogląd, że decyzja o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest indywidualną decyzją administracyjną, „sygnalizuję” jedynie te wątpliwości, które by powstały, jeżeliby przyjął pogląd odmienny.

Artykuł 44 ust. 4 stanowi: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w przypadku stwierdzenia przez wojewodę niezgodności z prawem warun-

ków zabudowy i zagospodarowania terenu usuwa te niezgodności, a jeżeli będzie to niemożliwe odmawia, w drodze decyzji, ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu".

Wynika z tego, iż postanowienie wojewody jest „bezwzględnie wiążące”. Co prawda, uprawnienia wojewody dotyczą tylko aspektu legalności, ale wkraczają w sferę kompetencji gminy jeszcze przed wydaniem decyzji.