



**MINISTER  
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA  
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

BP-1sp-0701-14/13  
Nr: 2698  
ESOD: 80349/13

SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 31.07.13 z zał. 1  
nr. 6850 podpis

GABINET MARSZAŁKA SENATU  
wpłynęło dn. 30.07.2013r.  
nr. 3732 podpis Młotki

Warszawa, dnia 29 lipca 2013 r.

**Pan  
Bogdan Borusewicz**

Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku!*

W odpowiedzi na oświadczenie senatora Ryszarda Knosali z dnia 4 lipca 2013 r. w sprawie zainicjowania prac legislacyjnych w przedmiocie samowolnej zmiany sposobu zagospodarowania terenu, przekazane przy piśmie Marszałka Senatu z dnia 11 lipca 2013 r., znak: BPS/043-36-1530/13, uprzejmie przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z przepisem art. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą*, ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku braku takiego planu określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla inwestycji celu publicznego ustala się w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast dla innych inwestycji niż inwestycje celu publicznego - w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy mogą więc stanowić podstawę do podjęcia szeregu działań inwestycyjnych na nieruchomości, z których większość wymaga także przeprowadzenia stosownego postępowania administracyjnego na gruncie przepisów *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz.U. z 2012 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Istnieją jednak takie sfery aktywności inwestycyjnej właścicieli nieruchomości, które pozostają w zakresie

zainteresowania przepisów z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, nie będąc regulowane *ustawą – Prawo budowlane*. Należy do nich zmiana zagospodarowania terenu, niewymagająca uzyskania pozwolenia na budowę. W takim przypadku na obszarze nieobjętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiana zagospodarowania terenu wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (zgodnie z przepisem art. 59 ust. 2 *ustawy*). Natomiast na obszarach objętych miejscowym planu zagospodarowania przestrzennego, ww. zmiana zagospodarowania terenu nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W odniesieniu do samowolnych działań inwestora w obszarze prawa budowlanego regulacje dotyczące konsekwencji takich działań opisują przepisy art. 48 i następnych *ustawy – Prawo budowlane*. Z kolei konsekwencje tzw. „samowoli urbanistycznej” opisuje przepis art. 59 ust. 3 *ustawy* wskazując, że w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w ust. 2 tego przepisu, bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, nakazać właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości wstrzymanie użytkowania terenu (wyznaczając termin, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) albo przywrócenie poprzedniego sposobu zagospodarowania.

W praktyce stosowania przepisu art. 59 ust. 3 *ustawy* pojawiła się wątpliwość dotycząca zakresu przedmiotowego jego zastosowania. „Samowoli urbanistycznej” można bowiem dopuścić się zarówno na terenie objętym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i na terenie pozbawionym takiego planu. W pierwszym przypadku zmiana zagospodarowania terenu w warunkach samowoli odbywać się będzie niezgodnie z ustaleniami planu miejscowego, w drugim zaś – bez uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Literalne brzmienie przepisu art. 59 ust. 3 *ustawy* wskazuje, że przepis ten obejmuje jedynie przypadki samowoli na terenach pozbawionych planów miejscowych, nie wyposażając organów administracji w skuteczny środek przeciwdziałający samowoli na terenach posiadających plan miejscowy.

Na marginesie należy zauważyć, że w stanie prawnym pod rządami poprzednio obowiązującej *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) decyzja o warunkach zabudowy wymagana była także na terenach, dla których obowiązywał plan miejscowy. W przypadku analogicznej regulacji w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obecnie obowiązujący art. 59 ust. 3 *ustawy* nie budziłby wątpliwości interpretacyjnych. Także projekt obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skierowany przez Radę Ministrów do Sejmu w dniu 30 sierpnia 2002 r. (druk nr 592 Sejmu IV kadencji), zakładał obowiązek

uzyskania decyzji administracyjnej, umożliwiających zmianę zagospodarowania terenu na obszarze, na którym obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Na etapie prac Sejmowych nad projektem ustawy ww. obowiązek został zniesiony, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej treści art. 59 ust. 3 ustawy. Prawdopodobnie ww. stan faktyczny legł u podstaw orzecznictwa sądów administracyjnych, których dorobek wskazuje, że przepis ten znajduje zastosowanie także do samowoli urbanistycznej na obszarach posiadających miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 stycznia 2009 r. w sprawie II OSK 6/08 stwierdził:

*„[...] dla ustalenia treści normy prawnej wypływającej z przepisu art. 59 ust. 3 ustawy koniecznym jest sięgnięcie do innych metod wykładni, głównie na płaszczyźnie celowościowej i systemowej. Stwierdzić przede wszystkim trzeba, że bez względu na to, czy niezgodna z przepisami zmiana sposobu zagospodarowania terenu następuje na terenie nieobjętym planem, czy też na terenie dla którego uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, to takie zdarzenie prawne należy ocenić jako bezprawne, zatem wymagające w państwie prawa, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art. 2 Konstytucji RP), odpowiedniego przeciwdziałania ze strony powołanych do tego organów państwa. Jak już sygnalizowano w przypadku samowolnej zmiany zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 59 ust. 2 ustawy, a więc w przypadku braku planu miejscowego, właściwy organ administracji dysponuje instrumentem prawnym umożliwiającym doprowadzenie terenu do stanu zgodnego z prawem, tym instrumentem jest możliwość wydania decyzji na podstawie art. 59 ust. 3 ustawy. Także w razie samowolnej zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a nadto zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, bez względu na to, czy nastąpiło to na terenie objętym planem miejscowym, czy też nieposiadającym planu właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) wyposażony został w uprawnienie do zastosowania środków prawnych likwidujących samowolną zmianę zagospodarowania terenu (art. 48-51, art. 71a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane - Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 z późn. zm.). Przyjęcie sposobu interpretacji przepisu art. 59 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy zaprezentowanego w skardze kasacyjnej, dokonanego jedynie przy zastosowaniu metody wykładni gramatycznej, doprowadziłoby do uznania, że w przypadku niezgodnej z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmiany sposobu zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę nie byłoby możliwe uruchomienie postępowania w przedmiocie likwidacji skutków samowoli w powyższym znaczeniu. Żaden bowiem inny powszechnie obowiązujący przepis prawa nie określa kompetencji organu administracji do wszczęcia i prowadzenia postępowania w tym przedmiocie. Tak rozumiany*

*przepis musi budzić poważne wątpliwości interpretacyjne o charakterze konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny w szeregu orzeczeniach wskazywał, że w sytuacji, gdy przepis prawa budzi wątpliwości co do jego konstytucyjności, pożądane jest podjęcie próby doprowadzenia do jego konstytucjonalizacji przez praktykę sądową (por. wyroki TK z dnia 2 marca 2004 r., sygn. SK 53/03, OTK 2004, nr 3, poz. 16, z dnia 27 października 2004 r., sygn. SK 1/04, OTKA 2004, nr 9, poz. 96). Interpretując zatem przepis art. 59 ust. 3 w związku z ust. 2 ustawy w myśl konstytucyjnych zasad państwa prawnego (art. 2) i równości wobec prawa (art. 31 ust. 1) uwzględniając dotychczasowe rozważania należy uznać, że przepis ten ma również odpowiednie zastosowanie w przypadku zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu trwającej do roku dokonanej na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie sposób bowiem założyć, co trafnie wyeksponował sąd pierwszej instancji, by racjonalnie działający ustawodawca wyłączył spod jakiegokolwiek kontroli sprawdzenie zgodności zmiany sposobu zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę z ustaleniami planu miejscowego, z drugiej zaś strony stworzył prawną możliwość dokonania takiej kontroli w przypadku robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia albo zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagającej zgłoszenia, czy też tylko zmiany sposobu zagospodarowania terenu na terenie nieobjętym planem miejscowym. Stosowanie przepisu art. 59 ust. 3 ustawy także w odniesieniu do zmiany sposobu zagospodarowania terenu objętego planem miejscowym musi być odpowiednie, a zatem wójt, burmistrz albo prezydent miasta orzekając o wstrzymaniu użytkowania terenu nie może jednocześnie wyznaczyć terminu, w którym należy wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o ustaleniu warunków zabudowy z tej prostej przyczyny, że dla terenu dla którego uchwalono plan miejscowy nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy.” (w: LEX nr 537786).*

Podsumowując, należy wskazać, że orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje na możliwość zastosowania przepisu art. 59 ust. 3 ustawy jako podstawy do podejmowania interwencji na obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, zaś ewentualna nowelizacja ustawy w tym zakresie mogłaby doprowadzić do doprecyzowania stanu prawnego w tym zakresie, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych.

Jednocześnie pragnę poinformować, że w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie są w chwili obecnej prowadzone prace legislacyjne, mające na celu zmianę ustawy. Powyższe wynika z faktu, iż w dniu 10 lipca 2012 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856), której podstawowym zadaniem jest opracowanie



projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego (§ 7 ww. rozporządzenia). Na podstawie aktualnie obowiązujących ustaleń Komisji należy wskazać, że sprawy związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym znajdują się w zakresie przedmiotowym Kodeksu Budowlanego. Zgodnie z przyjętym przez Komisję Kodyfikacyjną harmonogramem działań, do dnia 30 listopada 2014 r. Ministrowi Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przedstawiony zostanie projekt ustawy - Kodeks Budowlany. W toku prac Komisji przedstawiciele samorządu terytorialnego mieli możliwość zaprezentowania swojego stanowiska oraz oczekiwań wobec projektowanej regulacji, nastąpiło to na posiedzeniu w dniu 20 lutego 2013 r.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 47a ustawy, dokonywanie analiz oraz przedkładanie Radzie Ministrów propozycji zmian w zakresie kształtowania ładu przestrzennego należy do zadań ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

*Z WŁASNOŚCI SZCZERNY:*

Z upoważnienia  
MINISTRA TRANSPORTU,  
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ  
  
Janusz Żbik  
Podsekretarz Stanu

