

Nowe orzecznictwo i jego wpływ na planowanie przestrzenne



Maciej J. Nowak

dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Pracownia Ekonomiki Przestrzennej, radca prawny „Kancelaria Prawnicza dr Maciej Nowak” w Szczecinie

W niniejszej rubryce przedstawiane są przede wszystkim wdrażane lub projektowane zmiany konkretnych przepisów prawnych lub szerzej – konkretnych ustaw. Jednakże pojęcie „zmiany w prawie nieruchomości” musi być interpretowane szerzej. Zdarza się bowiem, że duży wpływ na stosowanie przepisów mają orzeczenia sądów. Oczywiście nie mamy w Polsce systemu precedensowego i orzeczenia nie są nowym, osobnym źródłem prawa. Tym niemniej często ich wpływ na konkretne regulacje może okazać się bardzo duży.

Przykładem powyższego może być obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jak już wskazano, chociażby w poprzednim numerze, ustawa ta zawiera szereg niekonsekwencji. Niektóre z przepisów tej ustawy są niedoprecyzowane. I wtedy pojawia się możliwość wykorzystania orzecznictwa. W sprawach spornych sprawy kierowane są do sądów, które na różnych szczeblach (przede wszystkim – wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego) wydają rozstrzygnięcia. Uzasadnienia tych rozstrzygnięć stanowić mogą również podstawę do podobnej oceny innych, zbliżonych spraw.

Obecnie bardzo dużo dylematów dotyczy kryteriów, w oparciu o które wydawane są decyzje o warunkach zabudowy. Przypomnijmy, że decyzje te wydawane są między innymi przed uzyskaniem pozwolenia na budowę dla terenów, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W praktyce planów miejscowych nie ma na większej części powierzchni kraju. Dlatego kwestia związana z wydaniem decyzji lokalizacyjnych jest bardzo ważna, również z punktu widzenia praw inwestorów. I tak jeden z dylematów, różnie ocenianych, dotyczy tego, czy przedmiotowa decyzja może być wydana tylko dla całej działki, czy też dla części działki. Zagadnienie to może powodować konkretne dylematy, zwłaszcza gdy część działki objęta jest planem miejscowym, a inwestor chciałby zbudować pozostałą część. Do problemu odniósł się WSA w Szczecinie, wskazując między innymi, że wniosek o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu może dotyczyć całości lub części działki, która daje się jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić w załączniku graficznym do decyzji i która nie dotyczy terenu objętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2013 r., II

SA/Sz 902/13, LEX nr 1401785). I wydaje się, że ten kierunek, wskazany w orzeczeniu, będzie w praktyce przyjmować się w coraz większym stopniu.

Osobne dylematy dotycząca realizacji zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Ogólnie to ujmując, zgodnie z tymi zasadami, nie może powstać inwestycja budowlana rażąco odmienna od tych, wzniesionych w bezpośrednim jej otoczeniu. W jednym z nowszych orzeczeń Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględne obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Nowa zabudowa jest dopuszczalna gdy jest możliwa do pogodzenia (nie jest sprzeczna) z zabudową istniejącą (wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, LEX nr 1352904). Z wyroku tego wynika między innymi to, że organy gminy przy wydawaniu decyzji nie mogą być nadmiernie rygorystyczne. W innym orzeczeniu – na szczeblu WSA – wskazano, że jeżeli w otoczeniu mamy zabudowę usługową i chcemy również wznieść obiekt usługowy, to sama to okoliczność nie jest wystarczająca dla stwierdzenia kontynuacji funkcji. Ważne jest to, jakie to będą usługi (wyrok WSA w Krakowie z dnia 11 grudnia 2013 r., II SA/Kr 908/13, LEX nr 1407075).

Bywa również tak, że niektóre orzeczenia są względem siebie sprzeczne. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji związanej z lokalizacją wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o znacznej powierzchni. W orzecznictwie możemy znaleźć różne stanowiska na temat tego, czy dla takich obiektów (a jeżeli tak, to kiedy) jest obowiązkowy plan miejscowy, a kiedy byłaby dopuszczalna decyzja o warunkach zabudowy. Ten problem wymaga więc niezwłocznych zmian prawnych.

Tak jak wskazano na początku, w naszym systemie prawnym roli orzeczeń nie można przeceniać. Jednakże przedstawiane w nich tezy również wywierają znaczący wpływ na uwarunkowania prawne. Dlatego jeżeli chcemy dobrze znać jakiś problem prawny, także w kontekście dotyczących go zmian, konieczna będzie również wiedza na temat aktualnych, dotyczących go orzeczeń sądowych.