

**Piotr Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 192, ISBN 978-83-8235-397-6**

Przedmiotem prezentowanej monografii stanowiącej studium z zakresu prawa administracyjnego jest decyzja o warunkach zabudowy. Autor już we wstępie odnosi się do zagadnienia planowania przestrzennego, które to „[...] od wieków było postrzegane jako działanie człowieka ukierunkowane na porządkowanie przestrzeni (będącej przedmiotem użytkowania społeczności ludzkich)” (s. XXXI). Co więcej, „[p]lanowanie to wiąże się z gospodarką przestrzenną, która polega na wzięciu pod uwagę przestrzennego wymiaru gospodarowania, co oznacza gospodarowanie z uwzględnieniem zróżnicowanych właściwości przestrzeni oraz gospodarowanie przestrzenią, czyli odpowiednie zagospodarowanie danego obszaru. Polityka przestrzenna jest sferą działań mających za zadanie ustalanie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Normy prawne regulujące materię kształtowania ładu przestrzennego tworzą spójną dziedzinę zwaną prawem zagospodarowania przestrzennego. W wymiarze praktycznym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinno polegać na dążeniu do eliminowania potencjalnych konfliktów przestrzennych. Ustawodawca, stanowiąc normy materialnego prawa administracyjnego, nie zawsze jednak jest w stanie określić treść interesów prawnych jednostek tak, aby w pełni oddawała istotę ich pragnień – i to nie tylko ze względu na to, że musi godzić różne interesy jednostkowe, ale też dlatego, że musi znaleźć ich wspólny wyznacznik i wspólną formułę, a poza tym określić coś, co z normatywnego punktu widzenia jest wspólną wartością” (s. XXXII). Celem książki jest analiza charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy oraz skutków decyzji ustalających warunki zabudowy. Wybrany temat ma doniosłe znaczenie zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia poruszonych problemów badawczych w tym zakresie. W formie decyzji o warunkach zabudowy ustalane są warunki zabudowy na obszarach nieobjętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – a z uwagi na ich wciąż niedostateczną ilość – to decyzja o warunkach zabudowy najczęściej jest podstawą do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, wpływa na potencjał inwestycyjny nieruchomości i w konsekwencji ma wpływ na wartość rynkową nieruchomości. Jak podnosi twórca książki: „[m]imo że obecnie liczba miejscowych planów stale wzrasta, to jednak objęcie nimi w pełni obszarów, dla których istnieje uzasadniona potrzeba ich sporządzenia, to ciągle przyszłość. Stąd decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności decyzje o warunkach zabudowy, stanowią i będą stanowić istotny element uzyskiwania informacji o sposobie zagospodarowania i zabudowy określonych terenów” (s. XXXV). Podjęta próba ustalenia prawnego charakteru przedmiotowej decyzji i określenia konsekwencji, jakie może wywołać decyzja o warunkach zabudowy w sferze prawa podmiotowego właściciela nieruchomości, oraz ustalenie ewentualnych obowiązków administracyjnoprawnych o charakterze komplementarnym, które są nakładane na jej adresata, jest wynikiem zastosowania dwóch metod badawczych: formalno-dogmatycznej i historyczno-porównawczej.

Książka składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy z nich to *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*. We wstępie do rozważań dotyczących charakteru prawnego tej decyzji autor odnosi się do aktualnych uregulowań w tym zakresie. Następną kwestią jest rozwój instytucji decyzji o warunkach zabudowy w prawie polskim. Czytelnika zainteresuje ciekawa analiza regulacji dawniej obowiązujących (z odniesieniem do okresu od lat 50. do końca lat 80. XX w. w kontekście zagospodarowania przestrzennego, a kolejno zwłaszcza ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., aż do obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.) w zakresie przedmiotowej decyzji z uwzględnieniem poprzedniego stanu prawnego i koniecznych zmian oraz nowości, które wiązały się z dostosowaniem przepisów do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Dalej poddano badaniom przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy. Ważna jest uwaga, że „[p]rzesłanki «muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że uchybienie którejkolwiek z nich czyni wydanie pozytywnej decyzji niemożliwe. [...] spełnienie ich wraz ze stwierdzeniem braku innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji, obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy»” (s. 9–10). Autor w analizie warunków dopuszczających wydanie tej decyzji opiera swoje wywody na wielu odniesieniach do orzecznictwa oraz poglądów doktryny w tym zakresie. Dodatkowo omówiono zależności pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ze zwróceniem uwagi, że wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy w tej sprawie. Mianowicie „[z]godnie z poglądem pierwszym treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiąże organ przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Według drugiego poglądu treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie wiąże organu przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy” (s. 21). Na podstawie przeprowadzonych analiz w tym zakresie pomysłodawca książki za prawidłowe uznaje stanowisko „[...] zgodnie z którym nie jest wymagana zgodność decyzji o warunkach zabudowy z treścią studium uwarunkowań. [...] wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków, co oznacza, że określa on zamknięty katalog przesłanek dla wydania decyzji o warunkach zabudowy, a to w konsekwencji powoduje, iż spełnienie wymogów nakazuje organowi wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto jeśli studium nie zostało uwzględnione w tym zamkniętym katalogu, to w zewnętrznym stosunku prawnym łączącym ze sobą organ i adresata decyzji studium nie determinuje w żadnym stopniu treści decyzji o warunkach zabudowy, a tym bardziej ocena zgodności z prawem tej decyzji nie może obejmować jej kontroli pod względem zgodności ze studium” (s. 22). Inne interesujące omówienie sposobów określenia parametrów inwestycji w decyzji o warunkach zabudowy – wskazanie wielkości granicznych (minimalnych i maksymalnych), tzw. widełek (od–do), wskazanie maksymalnych wielkości, tj. górnej granicy, określenie parametrów nowej zabudowy w sposób „sztywny”, poprzez podanie ścisłych i precyzyjnych ich wartości – pozwoliło na uznanie za prawidłowy pogląd „[...] opowiadający się za brakiem konieczności wskazania w decyzji o warunkach zabudowy parametrów nowej zabudowy w sposób ścisły (przez podanie precyzyjnych wielkości fizycznych). Przyjęcie tego stanowiska jest uzasadnione

charakterem prawnym decyzji o warunkach zabudowy, która stanowi tylko wstępny etap procesu inwestycyjnego. Na tym etapie rolą decyzji jest jedynie przesądzenie o dopuszczalności zamierzonej inwestycji” (s. 24 i n.). W rozdziale pierwszym dokonano także przeglądu doktryny prawa i orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy ze wskazaniem na brak zgodności w tej materii. Jak podnosi autor „[i]stotą powstałego sporu zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, jest kwestia ustalenia czy decyzja o warunkach zabudowy ma charakter konstytutywny, a więc czy jest to decyzja rozstrzygająca w sposób władczy o prawach i obowiązkach inwestora, czy też ma ona charakter deklaratoryjny, potwierdzający jedynie istnienie jego uprawnienia w zakresie możliwości realizacji inwestycji” (s. 25). Dlatego w dalszych wywodach decyzja o warunkach zabudowy badana jest jako decyzja: (1) deklaratoryjna, (2) konstytutywna i (3) o mieszanym charakterze. We wnioskach częściowych przychyłono się do najrzadziej występującego w doktrynie poglądu, że decyzja o warunkach zabudowy zawiera w sobie zarówno element deklaratoryjny, jak i konstytutywny, więc ma podwójny konstytutywno-deklaratoryjny charakter.

Rozdział drugi to *Wywłaszczenie planistyczne na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy*. We wstępie poświęconemu wywłaszczeniu planistycznemu stwierdzono, że „[u]stawodawca dopuszcza rozmaite ograniczenia sposobów korzystania z nieruchomości, zazwyczaj polegające na wprowadzeniu na określonym obszarze szczególnej regulacji prawnej ustalającej warunki korzystania z nieruchomości w związku z potrzebą ochrony pewnych dóbr istotnych z punktu widzenia interesu publicznego” (s. 41). W tym zakresie odniesiono się najpierw do instytucji obszarów specjalnych, następnie do zmian postrzegania standardów ochrony własności i ograniczenia wykonywania prawa własności. Kolejny punkt poświęcono wywłaszczeniu planistycznemu, którego określenie ma bardziej charakter umowny, bez normatywnej definicji tego pojęcia, gdyż nie jest to wywłaszczenie jako zdefiniowana instytucja prawna. Przyjęto tu zatem, że „[w] literaturze obecny jest pogląd, że ograniczenia praw na nieruchomościach wynikające z ustaleń planów miejscowych mają, w pewnych sytuacjach, charakter nieformalnego tzw. wywłaszczenia planistycznego. Władcza ingerencja przez regulację zawartą w planie miejscowym albo decyzji administracyjnej wprowadza wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki reżim korzystania z nieruchomości, który *de facto* czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową. Dochodzi więc do faktycznego odebrania nieruchomości jej właścicielowi, jednakże bez przeprowadzenia właściwego postępowania wywłaszczeniowego i bez zapewnienia jednostce pełnych gwarancji ochrony jej praw. Co więcej, celem tej ingerencji może nie być realizacja jakiegokolwiek inwestycji publicznej, a jedynie władcze rozstrzygnięcie dotyczące danej nieruchomości” (s. 45). Kolejno wyróżniono i omówiono prywatnoprawną i publicznoprawną teorię zabudowy, ponieważ „[w] doktrynie istnieje spór wokół tego czy prawo do zabudowy wynika z istoty prawa własności, czy też jest ono prawem udzielanym przez podmiot publiczny przez jego władcze rozstrzygnięcie (w drodze aktu normatywnego – planu miejscowego lub aktu administracyjnego – decyzji o warunkach zabudowy)” (s. 49). Na uwagę zasługuje także fragment dotyczący ingerencji w prawo własności. Odniesiono się w nim do konstytucyjnych przesłanek ograniczenia prawa własności oraz tego, że przepisy ustawowe nie mogą

pozbawiać podstawowych uprawnień właścicielskich składających się na treść prawa własności, tj. możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Na tym tle stwierdzono, że „[w]obec tego wywłaszczenie, będące radykalną ingerencją w prawo własności, prowadzącą do całkowitego pozbawienia tego prawa, posiada odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (s. 51 i n.). Następnie autor scharakteryzował władztwo planistyczne, w tym gminy, „[...] które najprościej określić można jako oddanie gminie przez ustawodawcę kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Dzieje się to przez wydawanie aktów prawa miejscowego, tj. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy takiego planu nie ma” (s. 53). Następnie w ramach zagadnienia ingerencji podobnych do wywłaszczenia w opracowaniu wyróżniono ingerencje tożsame z wywłaszczeniem (mające charakter bezprawy) oraz ingerencje wywłaszczające (legalne), a także wywłaszczenie pośrednie, polegające na uczynieniu prawa własności bezużytecznym w wyniku działań państwa, bez wyraźnego przyznania się do takiej ingerencji ze strony państwa. Ponadto w interesujący sposób opisano przykłady wywłaszczenia planistycznego na podstawie analizy doktryny i orzecznictwa. Jeszcze innym zagadnieniem ujętym w książce jest odszkodowanie z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mianowicie „[u]stawodawca przewiduje dwa stany faktyczne, w których aktualizuje się prawo właściciela do dochodzenia odszkodowania. Pierwsza sytuacja, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Druga sytuacja, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) jest wprawdzie możliwe, ale wartość nieruchomości uległa obniżeniu” (s. 60 i n.). Osobno omówiono także problematykę odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Dopełnienie wywodów na temat wywłaszczenia planistycznego stanowi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wnioski, zgodnie z którymi pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności w wyniku czynności organów administracji publicznej, jak w przypadku przeznaczania nieruchomości na cele niezgodne z interesami jej właściciela, jest faktycznym odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością i może mieć charakter tzw. wywłaszczenia planistycznego, choć obecne są zdania odrębne wskazujące na brak wywłaszczeniowego charakteru ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co więcej, „[d]ecyzja o warunkach zabudowy nie może odebrać właścicielowi nieruchomości żadnego z uprawnień właścicielskich, a jedynie zanegować posiadanie któregoś z tego rodzaju uprawnień. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy może podobnie jak uchwalenie planu miejscowego ograniczać korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem i w konsekwencji właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, której wartość obiektywnie uległa obniżeniu na skutek braku możliwości korzystania z niej lub jej części w dotychczasowy sposób

lub jej istotnego ograniczenia na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy, powinno należeć się od gminy odszkodowanie [...]” (s. 76 i n.).

Rozdział trzeci to *Opłata planistyczna na skutek określenia przeznaczenia terenu w decyzji o warunkach zabudowy*. Na wstępie autor podaje występujące w polskim systemie prawnym podstawy prawne dotyczące opłaty planistycznej (zwanej także rentą planistyczną). Kolejno scharakteryzowano opłatę planistyczną w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy na kanwie analizy regulacji prawnych w tym zakresie, a także ujęcia doktryny i orzecznictwa. Z zagadnień wstępnych wynika, że „[g]miny pobierają opłatę planistyczną nie tylko, gdy wzrośnie wartość nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, ale także gdy wzrost wartości działki jest konsekwencją wydania – w przypadku braku planu miejscowego – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (s. 80). Ponieważ na tym tle zarysowują się dwa istotne problemy, dalsze rozważania poświęcono zagadnieniu kompetencji do określenia wysokości stawki opłaty planistycznej z tytułu decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem spornych poglądów wykształconych w ramach tego problemu, a także omówiono sposób ustalenia podstawy wymiaru renty planistycznej w sytuacji wydania więcej niż jednej decyzji o warunkach zabudowy. Jeszcze inną kwestią poruszoną w rozdziale trzecim jest określenie procentowe stawki opłaty planistycznej, która „[...] nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd, że nie ma możliwości ustalenia stawki opłaty planistycznej na poziomie 0%, wyjątkiem są głosy odmienne wskazujące, że w sytuacji, w której przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki dla wymiaru opłaty planistycznej (np. gmina jest właścicielem całego gruntu objętego uchwalonym planem), można zastosować stawkę zerową” (s. 95). Problem ten wypełniają w dalszych fragmentach ciekawe poglądy doktryny w tym zakresie, orzecznictwo oraz dyskusja naukowa odnośnie do stawki procentowej dla opłat planistycznych. W książce sporo uwagi poświęcono ponadto zbyciu nieruchomości będącej jedną z przesłanek naliczenia opłaty planistycznej. Ponieważ w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma definicji pojęcia „zbycia nieruchomości”, co skutkowało wytworzeniem się różnych jego interpretacji, autor wnikliwie bada ten temat. Czytelnika zainteresuje również aspekt rozumowania pojęcia tzw. luki planistycznej w relacji do opłaty planistycznej. Warto tu zasygnalizować, że „[t]ak zwana luka planistyczna oznacza sytuację, w której po utracie mocy obowiązującej «starego» planu miejscowego wystąpił brak planu miejscowego, a następnie uchwalono na nowych zasadach, kolejny plan miejscowy. W systemie planowania przestrzennego powstała specyficzna sytuacja, w której na danym obszarze najpierw obowiązywał plan «stary» (uchwalony na podstawie przepisów sprzed 1.1.1995 r.), który utracił moc obowiązującą w dniu 31.12.2003 r., a następnie został uchwalony kolejny plan miejscowy. [...] Nawet jeśli w gminie do tego czasu nowy plan miejscowy nie został uchwalony, to stare plany miejscowe przestały obowiązywać. Wytwarzała się wówczas tzw. luka planistyczna, która mogła trwać nawet kilka czy kilkanaście lat. W każdej takiej sytuacji obowiązkiem organów gminy jest ustalenie wartości nieruchomości w odniesieniu do trzech stanów faktycznych (tj. wartość wynikająca ze starego planu, wartość w okresie luki planistycznej i wartość wynikająca

z nowego planu)” (s. 106 i n.). W ramach rozważań dotyczących opłaty planistycznej autor udziela dodatkowo odpowiedzi na zadane pytanie o możliwość nałożenia opłaty planistycznej w przypadku zbycia tylko części nieruchomości. Zachętą do zapoznania się z tymi wywodami bez wątpienia są ciekawe odesłania do regulacji prawnych, ujęcia doktryny i orzecznictwa. Jeśli chodzi o kolejny problem, czyli prawne podstawy do odstąpienia od opłaty planistycznej, to w toku przeprowadzonych analiz przyjęto, że „[o]bowiązek poniesienia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie może być zniesiony czy wyłączony w drodze porozumienia właściciela nieruchomości z gminą. Bezskuteczne w związku z powyższym będą deklaracje władz gmin dotyczące zaniechania pobierania opłat planistycznych. Organy gminy mogą jedynie ukształtować w odniesieniu do niektórych rodzajów nieruchomości stawkę opłaty planistycznej na bardzo niskim poziomie. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z uznaniem administracyjnym – organ administracji dla urzeczywistnienia stanu prawnego nie może bowiem wybierać między różnymi rozwiązaniami, gdyż norma prawna wskazuje jednoznacznie skutek prawny i nie pozostawia wyboru organowi administracyjnemu” (s. 110). We wnioskach częściowych podsumowano powyższe badania nad omówioną opłatą.

Rozdział czwarty to *Możliwe wady prawne decyzji o warunkach zabudowy i ich konsekwencje prawne*. W monografii, wskazując na potencjalne wady postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy, stwierdzono, że „[w] praktyce najczęściej przywołuje się przesłankę rażącego naruszenia prawa, która może występować na tle stosowania poszczególnych przepisów dotyczących tych aktów, np. wydania aktu niezawierającego warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikających z przepisów szczególnych mających zastosowanie w danej sprawie” (s. 113). Do innych wad zaliczono także m.in. błędne określenie podmiotów mających status strony w sprawie, nieuwzględnienie ustaleń decyzji środowiskowej czy odstąpienie od analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu. Kolejne zagadnienie dotyczące wadliwości decyzji administracyjnych omówiono na podstawie poszczególnych przepisów procedury administracyjnej, a także z odniesieniami do poglądów doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. W ramach zagadnień wstępnych autor podnosi, że „[z]godnie z jedną z podstawowych, konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Należy zatem stwierdzić, że decyzja administracyjna jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z normami prawa materialnego i procesowego. Naruszenie jakiegokolwiek normy prawnej powoduje wadliwość decyzji. Jednakże wady prawne decyzji podlegają gradacji, bowiem nie każde naruszenie norm prawnych powinno wywoływać takie same konsekwencje dla wadliwości decyzji” (s. 116). Następnie dokonuje klasyfikacji wad decyzji administracyjnych z uwzględnieniem ich gradacji w tym zakresie. Poza tym przytacza i analizuje wady decyzji deklaratoryjnych z dociekaniem w zakresie decyzji, „[...] które nie powodują zmian w sferze indywidualnych norm pierwotnych – nie można na ich mocy nabyć ani prawa, ani obowiązku” (s. 122). W opracowaniu sporo miejsca poświęcono tematyce wadliwości decyzji o warunkach zabudowy. Zwrócono uwagę, że „[c]o do zasady, organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności wstrzymuje wykonanie decyzji, jeśli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad powodujących nieważność. Na postanowienie w tej sprawie przysługuje stronie zażalenie [...], a zatem i skarga

do sądu administracyjnego. Inwestor, który poczynił wydatki związane z planowaną inwestycją po uzyskaniu ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (także o ustaleniu warunków zabudowy), powinien zatem liczyć na rekompensatę, jeśli decyzja jest obciążona przedmiotową wadą i z tej przyczyny nie mogła dojść do skutku" (s. 123). Poza tym badaniu skutków wadliwości decyzji o warunkach zabudowy towarzyszy odniesienie do wadliwości decyzji o warunkach zabudowy w kontekście związku pomiędzy tą decyzją a decyzją o pozwoleniu na budowę. Oprócz tego poddano analizie wadliwość decyzji o warunkach zabudowy w związku z wydanym pozwoleniem na użytkowanie. Rozdział czwarty zawiera ponadto rozważania dotyczące zasad odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z uwzględnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Wywody wzbogaca koncepcja ciągu działań prawnych stanowiąca użyteczne narzędzie badawcze do analizy form działań prawnych w pewnych dziedzinach aktywności administracji, a dotyczy to decyzji o warunkach zabudowy jako rozstrzygnięcia w ciągu czynności wymaganych w procesie inwestycyjno-budowlanym. Autor pochyla się również nad zagadnieniem utraconych korzyści na skutek wad decyzji o warunkach zabudowy, przy czym podnosi, że „[w] omawianym zakresie kluczowym zagadnieniem staje się też to, czy poszkodowany może dochodzić utraconych korzyści w związku z wydaniem przez organ nieprawidłowej decyzji o warunkach zabudowy oraz niewydaniem przez niego decyzji o pozwoleniu na budowę" (s. 137). Wnioski cząstkowe ujęte na końcu tego rozdziału to zestawienie najważniejszych kwestii tam poruszonych.

*Podsumowanie i wnioski* zamykają całość rozważań. Warto przytoczyć tu kilka zdań: „Decyzja ustalająca warunki zabudowy, pomimo założeń ustawodawcy [...], zgodnie z którymi ma ona być zastępczą formą dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z nieuchwaleniem tych planów, dla wielu terenów stała się podstawową metodą ustalania zasad zagospodarowania nieruchomości. Większość doktryny, jak i praktyków, stoi na stanowisku, że takie zjawisko jest niepożądane i sprzeczne z zamiarem ustawodawcy. Stanowisko to pomija jednak znaczenie i rolę decyzji o warunkach zabudowy w przywróceniu systemu prawa zagospodarowania przestrzeni opartego na poszanowaniu zasady wolności budowlanej i odejściu od systemu tej gałęzi prawa opartego na zasadzie zabudowy planowej. Wszak jeśli gmina nie uchwała planów miejscowych, będąc do tego upoważniona, to oznaczać może to tylko tyle, że nie ma ona woli korzystania z przysługującego jej władztwa planistycznego i tym samym pozostawia więcej wolności właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz inwestorom. [...] Obecne ukształtowanie przez ustawodawcę decyzji o warunkach zabudowy budzi liczne zastrzeżenia, jednakże nie są to zastrzeżenia całkowicie dyskwalifikujące tę instytucję. Pomimo powszechnej krytyki decyzji o warunkach zabudowy istnieje uzasadnienie dla jej dalszego funkcjonowania. Analizując regulujące tę instytucję prawną przepisy, można jednak dostrzec kilka mankamentów, które powinny stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy" (s. 143).

W monografii zawarto trzy wykazy, które porządkują całość zebranego materiału badawczego. Są to wykazy: (1) skrótów dotyczących: (a) źródeł prawa, (b) instytucji i organów orzekających, (c) czasopism, publikatorów, systemów informacji prawnej, (d) innych skrótów, (2) literatury prezentującej bogaty wybór doktryny przedmiotu

i (3) orzecznictwa ETPC, TK, SN, NSA, WSA, SA i SO. Na końcu książki znajduje się indeks rzeczowy pomagający w sprawnym odszukaniu interesujących zagadnień.

Problematyka dotycząca decyzji o warunkach zabudowy jest omówiona w książce w sposób zwięzły, ale jednocześnie wyczerpujący. Jest to ciekawa propozycja wypełniająca lukę w obrębie istotnej regulacji, jaką jest planowanie przestrzenne. W założeniu książka jest przygotowana dla przedstawicieli nauki, ale zainteresuje też przedstawicieli zawodów prawniczych. Co więcej, autor posługuje się przejrzystym językiem, a dzięki kilkuletniemu doświadczeniu w pracy zawodowej trafnie i precyzyjnie odnosi się do zagadnienia ustalenia prawnego charakteru decyzji o warunkach zabudowy oraz określenia różnych konsekwencji, jakie może wywołać przedmiotowa decyzja. Wydaje się zatem, że można – a nawet należy – przyjąć, że publikacja ta skierowana jest do każdego czytelnika zainteresowanego przedstawionymi w niej rozważaniami.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska\**  
DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.10

---

\* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.