

MACIEJ BŁAŻEWSKI

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: m.blazewski@prawo.uni.wroc.pl

Ochrona zrównoważonego rozwoju oraz ładu przestrzennego w procesie budowlanym

Wstęp

Zapewnienie ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju jest zasadą prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta dotyczy między innymi zagospodarowania i zabudowy terenu¹. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinny być zgodne z tą zasadą. Ogranicza ona wolność zabudowy oraz wolność budowlaną. Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy prawa budowlanego ograniczają te wolności w celu ochrony ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju.

Zasada ta pośrednio wpływa na proces budowlany. Rozpoczęcie oraz wykonywanie robót budowlanych powinno przebiegać według tej zasady. Przepisy prawa budowlanego wymagają, aby proces budowlany był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹ Art. 1 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 199), dalej u.p.z.p.

Zrównoważony rozwój oraz ład przestrzenny

Zasada zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju jest wyrażona w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Stanowi podstawę ustalania zagospodarowania i zabudowy terenu², dotyczy podstawowych wartości zagospodarowania przestrzennego³.

Przepisy prawa zawierają definicje legalne ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju. Nauka prawa oraz orzecznictwo sądowo-administracyjne konkretyzują te definicje.

Definicja ładu przestrzennego jest wyrażona w u.p.z.p. Ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość, a także uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁴. Definicja ta wywodzi się z poglądów urbanistów. Organ administracji publicznej, określając ład przestrzenny dla konkretnego terenu, powinien posługiwać się językiem specjalistycznym⁵. Ład przestrzenny określa wymagania urbanistyki i architektury oraz walory architektoniczne i krajobrazowe danego terenu⁶. Jest harmonijny, czyli zawiera zgodnie uporządkowane elementy⁷. Ład przestrzenny jest związany z zasadą dobrego sąsiedztwa⁸. Ład ten powinien być stały. Nowa zabudowa powinna być dostosowana do istniejącego otoczenia⁹.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera definicji legalnej zrównoważonego rozwoju, lecz odwołuje się do definicji zawartej w ustawie Prawo ochrony środowiska. Definicja ta ma systemowy charakter, a tym samym stosuje się ją w wykładni także innych aktów prawnych¹⁰. Zgodnie z nią zrównoważonym rozwojem jest rozwój społeczno-gospodarczy, w którym

² Art. 1 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

³ Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 października 2014 r., II SA/Ga 229/14, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 października 2014 r., II SA/Kr 786/14, CBOSA.

⁴ Art. 2 pkt 1 u.p.z.p.

⁵ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2014 r., II OSK 2212/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12, CBOSA. Zob. T. Bąkowski, *Prawo zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, red. W. Szwajdler, T. Bąkowski, Toruń 2004, s. 29.

⁶ Wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12...

⁷ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2014 r., II OSK 2212/12...; wyrok NSA z dnia 6 marca 2014 r., II OSK 2431/12...

⁸ Wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., II OSK 605/13, CBOSA. T. Asman, Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 112.

⁹ Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2014 r., II OSK 2212/12...; wyrok NSA z dnia 5 września 2014 r., II OSK 605/13...

¹⁰ H. Nowicki, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne jako polityka działania państwa*, [w:] *Aspekty prawne planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. W. Szwajdler, Warszawa 2013, s. 24.

następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń¹¹. Zrównoważony rozwój oznacza działanie poprawiające stan środowiska oraz programujące jego dalszy rozwój¹². Celem zrównoważonego rozwoju jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego, czyli uzyskanie stanu środowiska pozwalającego na przebywanie oraz korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka¹³. Bezpieczeństwo ekologiczne oznacza pewność zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń¹⁴.

Ograniczenia wolności zabudowy oraz wolności budowlanej

Zasada zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju ogranicza prawo własności. Inwestor może wykonać swoje prawo jedynie w zakresie określonym przez przepisy prawa, w tym regulacje wyrażające tę zasadę. W myśl art. 140 Kodeksu cywilnego¹⁵ właściciel może korzystać ze swojego prawa w granicach określonych przez ustawy. Regulacje te są zawarte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie Prawo budowlane¹⁶. Ustawy te także wskazują na ograniczenie prawa inwestora. Ograniczenia dotyczą wolności zabudowy oraz wolności budowlanej. Wolność zabudowy oznacza swobodę zagospodarowania terenu¹⁷. Zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. inwestor może zagospodarować teren, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,

¹¹ Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).

¹² Wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1144/11, CBOSA.

¹³ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 marca 2010 r., VII SA/Wa 1920/08, CBOSA; wyrok NSA z dnia 23 października 2012 r., II OSK 1144/11...

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 września 2014 r., IV SA/Wa 990/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 września 2014 r., IV SA/Wa 988/14, CBOSA.

¹⁵ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.), dalej: p.b.

¹⁷ M. Szewczyk, *Zagospodarowanie przestrzenne*, [w:] *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, red. Z. Leoński, M. Szewczyk, Bydgoszcz-Poznań 2002, s. 49–52.

jeżeli nie narusza chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. Wolność budowlana oznacza swobodę realizacji zamierzenia budowlanego lub likwidacji obiektu budowlanego¹⁸. W myśl art. 4 p.b. inwestor ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaze prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami.

Ochrona ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju

Ochrona zasady zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju jest dwuetapowa: pierwszy obejmuje określenie tej zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, drugi zaś dotyczy procesu budowlanego, w tym wydania pozwolenia na budowę¹⁹, zgłoszenia budowy²⁰, zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego²¹, zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót²², zatwierdzenia projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona²³. Etapy te są z sobą ściśle związane. Rozpoczęcie oraz wykonanie procesu budowlanego jest uzależnione od jego zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁴.

Zasada zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju powinna być uwzględniona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego²⁵ oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu²⁶. Akty

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2014 r., II OSK 83/13, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 lipca 2014 r., VIII SA/Wa 87/14, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 17 lipca 2014 r., II SA/Rz 331/14, CBOSA; wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 sierpnia 2014 r., VII SA/Wa 2647/13, CBOSA. M. Błażewski, *Polski proces budowlany*, Kraków 2014, s. 18. Zob. też W. Piątek, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 53; T. Asman, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 90.

¹⁹ Art. 28 ust. 1 p.b.

²⁰ Art. 30 ust. 1 p.b.

²¹ Art. 71 ust. 2 p.b.

²² Art. 49 ust. 4 pkt 1 p.b.

²³ Art. 49 ust. 4 pkt 2 p.b.

²⁴ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 1986/10, CBOSA. T. Asman, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 109–110.

²⁵ H. Nowicki, *op. cit.*, s. 24–25. Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 3 kwietnia 2013 r., II SA/Gd 542/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 czerwca 2014 r., II OSK 98/13, CBOSA.

²⁶ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 9 lipca 2014 r., II SA/Go 369/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., II OSK 3063/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2014 r., II OSK 2475/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2014 r., II OSK 2106/12, CBOSA; wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., II OSK 1316/12, CBOSA.

te mają ogólny charakter, ponieważ nie przesądzają o konkretnym zamierzeniu budowlanym²⁷.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego²⁸, a zatem zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, wiążące organy administracji publicznej oraz podmioty zewnętrzne wobec administracji²⁹. Miejscowy plan zawiera między innymi zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego³⁰.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu jest aktem administracyjnym obejmującym: decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzję o warunkach zabudowy³¹. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego ustala lokalizację inwestycji celu publicznego. Cele publiczne są enumeratywnie wymienione w ustawie o gospodarce nieruchomościami³². Decyzja o warunkach zabudowy powinna być wydana dla pozostałych inwestycji³³.

Prawo budowlane ma na celu zapewnienie wykonania oraz użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z przepisami prawa. Regulacje te chronią między innymi zasadę zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju³⁴. Obiekt budowlany powinien być zgodny z przepisami planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Obiekt ten powinien być także zgodny z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu³⁵. Regulacje prawa budowlanego chronią tę zasadę dotycząc rozpoczęcia³⁶ oraz wykonywania robót budowlanych.

Prawo budowlane wymaga, żeby zamierzenie budowlane, zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego i samowola budowlana były zgodne z zasadą zapewnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju³⁷. Prawo budowlane nakazuje uwzględnić ustalenia określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zago-

²⁷ Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2013 r., II OSK 1316/12... A. Ostrowska, *Pozwolenie na budowę*, Warszawa 2009, s. 142.

²⁸ Art. 14 ust. 8 u.p.z.p.

²⁹ T. Bąkowski, *op. cit.*, s. 60; T. Asman, Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 110.

³⁰ Art. 15 ust. 2 lit. 2–3 u.p.z.p.

³¹ Art. 4 ust. 2 u.p.z.p.

³² Art. 50 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). Zob. Z. Kostka, J. Hyla, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Przepisy wykonawcze*, Gdańsk 2004, s. 80–81.

³³ Art. 4 ust. 2 pkt 2 u.p.z.p.

³⁴ Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2008 r., I OSK 88/08, CBOSA. W. Piątek, *op. cit.*, s. 53.

³⁵ A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 154.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 13 stycznia 2012 r., II OSK 1986/10...

³⁷ W myśl art. 20 ust. 1 pkt 1 p.b. projekt budowlany powinien być zgodny z ustaleniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 71 ust. 2 pkt 4 oraz *a contrario* art. 71 ust. 5 pkt 2 p.b., zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części powinna odpowiadać ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

spodarowania terenu. Organ administracji architektoniczno-budowlanej, a także organ nadzoru budowlanego sprawują nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem ustaleń zawartych w tych aktach³⁸.

Zamierzenie budowlane powinno być zgodne z tymi aktami na etapie projektowania oraz budowy. Zamierzeniem budowlanym jest planowany do wykonania obiekt budowlany lub zespół obiektów budowlanych³⁹. Projektant ma obowiązek opracowania projektu budowlanego w sposób zgodny z ustaleniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁴⁰. Organ administracji architektoniczno-budowlanej bada zgodność zamierzenia budowlanego z tymi aktami⁴¹. W tym celu inwestor powinien dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli taka decyzja jest wymagana⁴². Skutkiem niezgodności zamierzenia budowlanego z tymi aktami jest uniemożliwienie wykonania robót budowlanych⁴³. Roboty te można z zasady rozpocząć na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę⁴⁴. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę, jeżeli stwierdza naruszenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami tych aktów⁴⁵.

Przepisy prawa budowlanego określają roboty budowlane, których rozpoczęcie wymaga zgłoszenia budowy lub nie jest reglamentowane⁴⁶. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw wobec zgłoszenia budowy, jeżeli zamierzenie budowlane będzie naruszało ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁷. Organ może wnieść sprzeciw, jeśli realizacja takiego zamierzenia może naruszyć ustalenia miejscowego planu zagospodarowania

³⁸ Art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a p.b.

³⁹ Art. 33 ust. 1 p.b.

⁴⁰ Art. 20 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁴¹ A. Ostrowska, *op. cit.*, s. 142–143, 154; J. Dessoulavy-Śliwiński, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 446.

⁴² Art. 33 ust. 2 pkt 3 p.b.

⁴³ J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 446.

⁴⁴ Art. 28 ust. 2 p.b. Zob. H. Kisilowska, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 151; K. Małysa-Sulińska, *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012, s. 145; A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 173; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *Prawo budowlane*, Warszawa 2012, s. 175; J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 326; M. Błażewski, *Zasada ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich w procesie budowlanym*, Kraków 2014, s. 39; A. Kosiecki, [w:] *Prawo budowlane*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 183.

⁴⁵ Art. 35 ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 p.b.

⁴⁶ Art. 28 ust. 2 w zw. z art. 29–31 p.b. Zob. K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 126–127; J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 365; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 204.

⁴⁷ Art. 30 ust. 6 pkt 2 p.b.

przestrzennego⁴⁸. Sprzeciw jest decyzją administracyjną oznaczającą brak zgody na realizację robót budowlanych⁴⁹. Decyzja ta ma związany charakter⁵⁰.

Zamiana zamierzenia budowlanego także powinna być zgodna z tymi aktami⁵¹. Zmiana taka oznacza odstępienie od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę. Odstąpienie może być istotne lub nieistotne⁵². Odstępstwo jest istotne, jeżeli dotyczy np. ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁵³. Takie odstępstwo wymaga uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę⁵⁴. Decyzja o zmianie pozwolenia na budowę powinna być zgodna tymi aktami⁵⁵.

Zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego jest podjęcie bądź zaniechanie w tym obiekcie działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotnego, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń⁵⁶. Katalog ten jest przykładowy⁵⁷. Zmianą jest także zintensyfikowanie dotychczasowego sposobu użytkowania obiektu budowlanego⁵⁸. Nie każde działanie właściciela lub zarządcy dotyczące sposobu wykorzystania obiektu jest zmianą sposobu jego użytkowania⁵⁹. Zmiana ta polega na ustaleniu, w jakim stopniu działalność związana z obiektem zmieni

⁴⁸ Art. 30 ust. 7 p.b.

⁴⁹ J. Siegień, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 225; H. Kisilowska, *op. cit.*, s. 164; A. Gliniecki, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 255, 259; K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 141; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 193; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 249.

⁵⁰ J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 397; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 249.

⁵¹ *Ibidem*, s. 468–469.

⁵² Art. 36a ust. 1 i 5 p.b. Zob. J. Siegień, *op. cit.*, s. 254–255; H. Kisilowska, *op. cit.*, s. 199; Zob. A. Ostrowska, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz...*, s. 358–359; K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 196–197; J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 465.

⁵³ Art. 36a ust. 5 pkt 7 p.b.

⁵⁴ Art. 36a ust. 1 *in fine* p.b. Zob. H. Kisilowska, *op. cit.*, s. 200; K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 197; J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 465; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 324.

⁵⁵ Art. 36a ust. 3 w zw. z art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 35 ust. 3 p.b. Zob. K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 197–198; J. Dessoulavy-Śliwiński, *op. cit.*, s. 469.

⁵⁶ Art. 71 ust. 1 pkt 2 p.b.

⁵⁷ Wyrok NSA z dnia 21 listopada 2008 r., II OSK 1443/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 r., II OSK 553/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 lutego 2014 r., II OSK 2294/12, CBOSA. Zob. C. Woźniak, [w:] *Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz*, red. H. Kisilowska, Warszawa 2010, s. 336–337; A. Despot-Mładanowicz, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. A. Gliniecki, Warszawa 2012, s. 614; K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 271; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 543.

⁵⁸ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2008 r., II OSK 297/07, CBOSA; wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 r., II OSK 553/10; J. Siegień, *op. cit.*, s. 342; K. Małysa-Sulińska, *op. cit.*, s. 272.

⁵⁹ Wyrok NSA z dnia 29 marca 2011 r., II OSK 553/10...; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., II OSK 2003/10, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 marca 2013 r., II OSK 2288/11, CBOSA. A. Despot-Mładanowicz, *op. cit.*, s. 614–615; A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 545.

warunki jego użytkowania⁶⁰. Zmiana polegająca na wykonaniu robót budowlanych wymaga uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy⁶¹. Zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części powinna być zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶². Zgłoszenie takiej zmiany powinno zawierać zaświadczenie wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności zamierzonej zmiany sposobu użytkowania z tymi aktami⁶³. Skutkiem niezgodności jest uniemożliwienie dokonania tej zmiany. Organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw w formie decyzji administracyjnej, jeżeli zamierzona zmiana sposobu użytkowania narusza ustalenia tych aktów⁶⁴.

Legalizacja samowoli budowlanej jest możliwa, gdy samowola budowlana jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Samowolą budowlaną jest budowa lub wybudowany obiekt budowlany bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia budowy lub pomimo wniesienia sprzeciwu od tego zgłoszenia⁶⁵. Organ nadzoru budowlanego wszczyna postępowanie legalizacyjne, jeżeli samowola budowlana jest zgodna z tymi aktami⁶⁶. Organ nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności samowoli budowlanej z tymi aktami⁶⁷. Skutkiem stwierdzenia niezgodności z tymi aktami jest wydanie nakazu rozbiórki przez organ nadzoru budowlanego⁶⁸.

Zakończenie

Przepisy prawa budowlanego zapewniają spójność procesu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decy-

⁶⁰ Wyrok NSA z dnia 28 marca 2008 r., II OSK 297/07...; wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2013 r., II OSK 2508/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 11 lutego 2014 r., II OSK 2168/12, CBOSA. A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 543.

⁶¹ Art. 71 ust. 6 p.b.

⁶² A. Kosiecki, *op. cit.*, s. 546.

⁶³ Art. 71 ust. 2 pkt 4 p.b.

⁶⁴ Art. 71 ust. 5 pkt 2 w zw. z art. 83 p.b. Zob. C. Woźniak, *op. cit.*, s. 340; K. Małyś-Sulińska, *op. cit.*, s. 278–279.

⁶⁵ Art. 48 ust. 1 oraz art. 49b ust. 1 p.b. Zob. J. Siegień, *op. cit.*, s. 280; H. Kisilowska, D. Sypniewski, *op. cit.*, s. 247; A. Gliniecki, *op. cit.*, s. 430, 467; Z. Niewiadomski, [w:] *Prawo budowlane. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 517.

⁶⁶ Art. 48 ust. 2 pkt 1 oraz art. 49b ust. 2 p.b.

⁶⁷ Art. 48 ust. 3 pkt 1 oraz art. 49b ust. 2 pkt 3 p.b.

⁶⁸ Art. 49 ust. 3 w zw. z art. 48 ust. 1 oraz art. 49b ust. 2–3 w zw. z art. 49b ust. 1 p.b. Zob. A. Gliniecki, *op. cit.*, s. 438; Z. Niewiadomski, *op. cit.*, s. 525; M. Rypina, [w:] *Prawo budowlane*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2014, s. 407–408.

zji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zamierzenie budowlane, zamierzona zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz samowola budowlana powinny być zgodne z tymi aktami. Skutkiem nieuwzględnienia ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju jest uniemożliwienie wykonania robót budowlanych lub legalizacji samowoli budowlanej.

Protection of sustainable development and spatial order in the construction process

Summary

Ensuring sustainable development and spatial order is the principle of the planning law. The local development plan and the decision on the conditions for construction and land development shall be consistent with this principle. This principle limits the ownership right. This right is the source of construction freedom. Construction freedom is limited inter alia by the planning law. The participants in the construction process and the authorities of the architectural and construction administration shall ensure compliance of the construction process with the local development plan and the decision on the conditions for construction and land development. The construction work, the maintenance of building structures and the legalization of the unauthorized construction shall be consistent with those acts.

Keywords: local development plan, decision on the conditions for construction and land development, construction freedom, construction process, investor