Adrian Sypnicki¹

ORCID ID: 0000–0002–8995–7604

BUDOWA DOMÓW REKREACJI INDYWIDUALNEJ A ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

ABSTRACT

Construction of individual recreation houses and the principle of sustainable development

The article analyzes the issue of conditions for the construction of individual recreation houses and their influence on the realization of the principle of sustainable development. While the construction works may be carried out through a pre-construction notification of works, which is a faster and more informal procedure, the location of individual recreation houses is regulated by general conditions. This means that such development must comply with the local zoning plan. In the absence of such a plan, the location takes place on the basis of a decision on land development conditions. The implementation of the principle of sustainable

¹ Doktor nauk prawnych, radca prawny, Senior Associate w RKKW – Kwaśnicki, Wróbel & Partners Radcowie Prawni i Adwokaci sp.k., autor publikacji z zakresu prawa administracyjnego, w tym dotyczących prawa budowlanego, planowania przestrzennego oraz ochrony środowiska.

development and the requirements of environmental protection is performed under the local spatial development plan. In reference to the decision on the conditions of development, the realization of this principle occurs to a much lesser extent.

Keywords: principle of sustainable development, individual recreation house, local zoning plan, decision on land development and management conditions, pre-construction notification of works

Słowa kluczowe: zasada zrównoważonego rozwoju, dom rekreacji indywidualnej, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy, zgłoszenie robót budowlanych

Sytuacja epidemiczna spowodowana pandemią COVID-19 oraz upowszechnienie pracy zdalnej wpłynęły na wzrost zainteresowania nieruchomościami położonymi poza centrami miast. Dotyczy to nie tylko większych nieruchomości położonych w bezpośrednim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, lecz także nieruchomości o charakterze rekreacyjnym. Te ostatnie stały się szczególnie „cenne” z uwagi na zamknięcie branży turystycznej w 2020 oraz w połowie 2021 r. Większe zainteresowanie nieruchomościami rekreacyjnymi obejmuje także nieruchomości położone na terenie (bądź w otulinie) istniejących form ochrony przyrody. Zjawisko intensyfikacji zabudowy rekreacyjnej może wpłynąć negatywnie na istniejące formy ochrony przyrody, a przez to spowodować naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju. Z tego też względu w pełni zasadne jest poddanie ocenie istniejących regulacji prawnych odnoszących się do realizacji zabudowy rekreacyjnej.

1. Definicja domu rekreacji indywidualnej

Rozważania na temat wpływu budowy domów rekreacji indywidualnej (dalej jako „DRI”) należy rozpocząć od przedstawienia definicji tego rodzaju zabudowy. Zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia² DRI oznacza

² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), dalej jako „rozporządzenie”.

budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Z tej krótkiej definicji wynikają dwa istotne założenia.

Po pierwsze, mimo że DRI wyposażony jest we wszystkie pomieszczenia, urządzenia oraz instalacje niezbędne do zamieszkiwania, podstawowym jego celem jest okresowy wypoczynek, nie zaś zamieszkiwanie w nim. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto, że „przebywanie w takim obiekcie budowlanym stanowi bowiem jedynie dodatkowy i niesamodzielny cel takiego obiektu budowlanego, funkcjonalnie związany z wypoczywaniem. Uwagi te potwierdza również § 3 pkt 4 tego rozporządzenia, w myśl którego budynkiem mieszkalnym jest budynek mieszkalny wielorodzinny oraz budynek mieszkalny jednorodzinny. Tym samym *a contrario* należy uznać, że budynek rekreacji indywidualnej nie stanowi budynku mieszkalnego”³. Dodać trzeba, że owa okresowość wypoczynku będzie stanowić podstawę do oceny, czy dany DRI spełnia cel wypoczynku, czy też jest wykorzystywany na cele mieszkalne. W sytuacji gdy DRI byłby wykorzystywany w sposób ciągły na cele wypoczynku, mogłoby to uzasadniać przyjęcie, że funkcja wypoczynku ma w istocie charakter pozorny, sam obiekt zaś jest w sposób faktycznie wykorzystywany na cele mieszkalne. Poza bowiem celem wypoczynku istotne jest także, aby miał on charakter okresowy, tj. trwał przez jakiś czas. Inaczej mówiąc, wypoczynek powinien mieć charakter czasowy, co pozwoli na zakwalifikowanie danego obiektu jako DRI.

Po drugie, okresowy charakter wypoczynku oznacza także, że DRI nie jest przeznaczony do zaspokojenia potrzeb w zakresie wypoczynku dla nieoznaczonego kręgu podmiotów. Celem DRI jest wyłącznie przeznaczenie dla odpoczynku dla jego właściciela⁴. W tym miejscu widać różnice między DRI a zabudową dotyczącą usług turystycznych i hotelarskich. Te bowiem są przeznaczone dla szerokiego kręgu odbiorców. Cel DRI wyklucza także możliwość wynajmu takiego obiektu. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z realizacją funkcji usługowej, która to nie może być traktowana tożsamo z zapewnieniem rekreacji indywidualnej.

³ Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2019 r., II SA/Po 857/18.

⁴ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 243/17; także wyrok WSA w Gdańsku z 12 maja 2021 r., II SA/Gd 7/21.

Definiując DRI, należy zaznaczyć, że jest to obiekt do czasowego wypoczynku, wyposażony w pomieszczenia, urządzenia i instalacje służące realizacji tego celu, który to jednakże nie może być traktowany jako obiekt mieszkalny, a przy tym służy zaspokojeniu wyłącznie potrzeb wypoczynkowych jego właściciela.

Owej czasowości DRI nie należy utożsamiać z tymczasowością właściwą dla tymczasowych obiektów budowlanych na gruncie p.b.⁵ Oba te obiekty charakteryzują się pewną okresowością w użytkowaniu ze względu na ich sezonowe użytkowanie. Tymczasowy obiekt budowlany jest jednakże niepołączony trwale z gruntem i przewidziany do rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce, w terminie nie później niż przed upływem 180 dni od dnia rozpoczęcia budowy. Ponadto tymczasowość obiektu ma charakter obiektywny i świadczą o niej takie elementy jak konstrukcja, zastosowane technologie i materiały⁶. Precyzyjne rozróżnienie między tymi pojęciami jest utrudnione, co może stanowić podstawę do nadużyć przez inwestorów, którzy poprzez formalną realizację obiektów tymczasowych w istocie będą wykonywali DRI. Przykładem może być próba zakwalifikowania przez inwestora wybudowanego DRI (domku holenderskiego) jako altany ogrodowej⁷ lub uznania DRI w postaci jurty oraz tipi całorocznego za namiot⁸.

Wskazane przykłady wskazują na istotny problem polegający na trudnościach w weryfikacji statusu DRI. Dotyczy to zarówno sytuacji, gdy DRI jest realizowany jako inny obiekt, np. tymczasowy obiekt budowlany, jak i sytuacji gdy poprzez realizację DRI dochodzi do wykorzystywania DRI na inne cele, np. mieszkalne lub usługowe. Może się niestety okazać, że w niektórych sytuacjach przeprowadzenie takiej weryfikacji przez organy nadzoru budowlanego będzie niemożliwe. Powodem takiego stanu rzeczy nie będzie jakość obowiązującego prawa, lecz także kwestie organizacji organów nadzoru budowlanego, który fizycznie nie jest w stanie poddać ocenie wszystkich obiektów realizowanych na terytorium danego powiatu.

⁵ Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333), dalej jako „p.b.”

⁶ Por. wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18.

⁷ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2021 r., II SA/Wr 618/20.

⁸ Por. stan faktyczny wyrok WSA z 14 października 2020 r., I SA/Kr 1217/19.

2. Wymagania w zakresie budowy DRI

Obecnie obowiązujące regulacje prawne przewidują różne wymagania w zakresie DRI. Ocena, które z istniejących wymagań będą miały zastosowanie w danym przypadku, jest uzależniona od powierzchni zabudowy DRI – obecnie 35 oraz 70 m² jest kryterium granicznym⁹.

Realizacja DRI, którego powierzchnia zabudowy nie przekracza 35 m², wiąże się z łatwiejszymi obowiązkami dla inwestora. Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 16 lit. a p.b. realizacja DRI, którego powierzchnia zabudowy jest mniejsza niż 35 m², a przy tym obiekt będzie parterowy oraz liczba obiektów na działce nie przekroczy jednego na każde 500 m² powierzchni działki, wymaga jedynie dokonania zgłoszenia robót budowlanych, a przy tym nie wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Z kolei w przypadku DRI, którego powierzchnia zabudowy jest większa niż 35 m² oraz mniejsza niż 70 m², a ponadto rozpiętość elementów konstrukcyjnych wynosi do 6 m i wysięgu wsporników do 2 m, a także ich liczba na działce nie przekroczy jednego na każde 500 m² powierzchni działki, wymagane jest również dokonanie zgłoszenia robót budowlanych. W tym przypadku bowiem ustawodawca wyłączył obowiązek uzyskiwania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgłoszenie robót budowlanych stanowi odformalizowaną procedurę pozwalającą na szybsze przystąpienie do realizacji robót budowlanych. Przede wszystkim inwestor dokonujący zgłoszenia może przystąpić do realizacji prac budowlanych, jeżeli organ administracji architektoniczno-budowlanej (co do zasady starosta) nie wniósł sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia. Jest to znaczne przyspieszenie postępowania, decyzję bowiem o pozwoleniu na budowę wydaje się nie później niż w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku. Także wymagania w zakresie wniosku o dokonanie zgłoszenia są mniejsze niż w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Różnicą jest m.in. brak konieczności przedłożenia przez inwestora kosztownego projektu budowlanego. Przy zgłoszeniu inwestor przedkłada oświadczenie

⁹ Zmiany wprowadzone zostały przepisami ustawy z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. poz. 1986).

o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane oraz projekt zagospodarowania działki lub terenu.

Wniesienie sprzeciwu przez organu administracji architektoniczno-budowlanej będzie oznaczało brak zgody tego organu na przystąpienie do realizacji przez inwestora DRI¹⁰. Ustawodawca w art. 30 ust. 6 p.b. *expressis verbis* wskazał na przesłanki, na których podstawie organ może wnieść sprzeciw. Do takich przesłanek zalicza się m.in. zgłoszenie robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a także naruszenie ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy. Co więcej, organ może wnieść sprzeciw także na podstawie art. 30 ust. 7 p.b., który wprowadza możliwość nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w przypadku, gdy DRI będzie sprzeczny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o warunkach zabudowy, a także może spowodować m.in. pogorszenie stanu środowiska. Ten ostatni przypadek jest o tyle istotny, że statuuje on uprawnienie organu do oceny DRI pod kątem pogorszenia stanu środowiska przez DRI. W orzecznictwie zwraca się uwagę, że brak jest jakichkolwiek przeszkód, aby DRI oraz inne roboty budowlane, mimo zastosowania uproszczonej procedury, nie mogły zostać poddane weryfikacji z punktu widzenia ich oddziaływania na stan środowiska czy też ochrony zabytków¹¹.

Możliwość skorzystania przez inwestora z instytucji zgłoszenia wiąże się z zastrzeżeniem, że liczba DRI nie przekroczy jednego na każde 500 m² powierzchni działki. Wymaga to rozważenia, czy w przypadku działki wynoszącej 1000 m² powierzchni możliwa jest realizacja jednego DRI, następnie podział geodezyjny działki, tak aby pod DRI przypadało 100 m² powierzchni, następnie zaś realizacja kolejnego DRI i podział geodezyjny działki. Uwzględniając regulacje zawarte w u.g.n. odnoszące się do podziałów nieruchomości, przyjąć można, że takie rozwiązanie nie powinno mieć miejsca. Zgodnie z art. 93 ust. 1 u.g.n.¹² podział

10 Por. wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., VII SA/Wa 1437/19.

11 Por. wyrok WSA w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2802/18.

12 Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990), dalej jako „u.g.n.”

nieruchomości musi być zgodny z postanowieniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy w przypadku braku planu. Akty te będą określały zasady podziału nieruchomości. W tym przypadku, dopuszczając na danej nieruchomości realizację DRI, powinny mieć także na uwadze, że w wyniku ewentualnego podziału nieruchomości nie powinno dojść do wydzielenia działek o powierzchni mniejszej niż 500 m².

Zauważyć trzeba, że w odniesieniu do DRI najczęstszym powodem wniesienia sprzeciwu będzie naruszenie warunków, jakim powinien odpowiadać DRI, aby inwestor mógł skorzystać z instytucji zgłoszenia. Będzie to chociażby przekroczenie powierzchni zabudowy czy też planowanie większej liczby DRI na jednej nieruchomości. Ocena, czy te parametry zostały przez inwestora zachowane, następuje poprzez analizę projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Dodać trzeba, że wniosek o zgłoszenie może dotyczyć jednego DRI albo zespołu obejmującego więcej obiektów. Decyzja w tym zakresie należy do inwestora, który z uwagi na kwestie ekonomiczne może zrealizować swoją inwestycję etapami. Jednakże w takim przypadku, podobnie jak przy decyzji o pozwoleniu na budowę, projekt zagospodarowania terenu obejmuje całe zamierzenie budowlane¹³. Pozwoli to organowi na ocenę, czy do planowanego DRI należy zastosować zgłoszenie, czy też inwestor jest zobowiązany do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

W przypadku natomiast, gdy planowany DRI nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 29 ust. 1 pkt 16 p.b., tj. jego powierzchnia zabudowy przekracza 35 m² (wkrótce 70 m²), ma dodatkową kondygnację, jest to drugi i kolejny budynek na działce poniżej 500 m² powierzchni, inwestor jest zobowiązany uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę. Rozwiązanie to jest znacznie bardziej czasochłonne i kosztowne dla inwestora, wiąże się m.in. z koniecznością przedłożenia projektu budowlanego, z uwagi zaś na udział stron w tym postępowaniu może skutkować wniesieniem środka zaskarżenia. Z tego też względu w praktyce inwestorzy starają się realizować DRI na podstawie zgłoszenia. W przypadku wejścia w życie nowelizacji p.b., która zwiększa limit powierzchni zabudowy

¹³ Por. wyrok WSA w Opolu z 24 października 2019 r., II SA/OI 589/19.

z 35 m² do 70 m², stosowanie postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę dla DRI będzie jeszcze rzadsze.

Bez względu jednak na zastosowane na gruncie p.b. postępowanie inwestor, realizując DRI, jest zobowiązany do zapewnienia zgodności inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej jako „m.p.z.p.”) albo do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku m.p.z.p.

3. Zgodność DRI z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest szczególnym aktem mającym decydujący wpływ na podjęcie działań inwestycyjnych na nieruchomości. Jest on bowiem aktem prawa miejscowego – aktem prawa powszechnie obowiązującego na terenie działania rady gminy. W m.p.z.p. zawarte są normy generalne i abstrakcyjne, gdzie generalny charakter normy odnosi się do sposobu określenia jej adresata, abstrakcyjność zaś do sposobu ustalenia hipotezy normy¹⁴. Za pomocą m.p.z.p. dochodzi do określenia w wiążący sposób przeznaczenia nieruchomości na dane cele. Podstawą do takiego stwierdzenia jest art. 4 ust. 1 u.p.z.p.¹⁵, zgodnie z którym w planie miejscowym dochodzi do ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Określenie przez gminę w m.p.z.p. przeznaczenia danej nieruchomości jest podstawą zasady władztwa planistycznego gminy. Zasada ta oznacza przyznanie gminie kompetencji do ustalenia przeznaczenia terenu w formie aktu wiążącego, którym jest plan miejscowy. Zaznaczyć należy, iż ustawodawca nie wprowadził do u.p.z.p. katalogu zawierającego funkcje, jakie rada gminy może ustalić dla danego terenu¹⁶. Rada gminy określa owe funkcje

14 D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 68.

15 Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741), dalej jako „u.p.z.p.”

16 *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016, s. 45.

w sposób samodzielny, przy czym nie należy mylić tego z dowolnością. Ograniczeniem wyboru funkcji dla danej nieruchomości są normy zawarte w ustawach materialnego prawa administracyjnego i w u.p.z.p. poprzez nakaz uwzględnienia w planowaniu przestrzennym, a więc także w planie miejscowym, wartości wysoko cenionych, m.in. prawa własności, wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami.

Poza uznaniem ochrony środowiska za wysoko cenioną wartość podlegającą uwzględnieniu w m.p.z.p. rada gminy, uchwalając dany plan, jest zobowiązana do uwzględnienia także zasady zrównoważonego rozwoju. Ustawodawca wskazał w art. 1 u.p.z.p., że zasada ta stanowi, oprócz ładu przestrzennego, podstawę działań planistycznych przez organy administracji publicznej. Dodać trzeba, że zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter zasady konstytucyjnej z uwagi na wyrażenie jej w art. 5 konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju. W judykaturze przyjęto, że umiejscowienie zasady zrównoważonego rozwoju w konstytucji uzasadnia przyznanie jej roli dyrektywy wykładni i tym samym odgrywa ona „rolę podobną do zasad współżycia społecznego czy społeczno-gospodarczego przeznaczenia w prawie cywilnym”¹⁷. Warto zaznaczyć, że rola dyrektywy wykładni zasady zrównoważonego rozwoju będzie miała miejsce najczęściej w sytuacjach konfliktu między wartościami konstytucyjnymi, gdzie jedną z tych wartości będzie środowisko i jego ochrona¹⁸.

W obowiązujących regulacjach prawnych zawarta została definicja legalna zasady zrównoważonego rozwoju¹⁹. Stosownie do art. 3 pkt 50

17 Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.

18 *Leksykon ochrony środowiska*, red. J. Ciechanowicz-McLean, Warszawa 2009, s. 400.

19 Szerzej na temat zasady zrównoważonego rozwoju zob. Z. Bukowski, *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*, Toruń 2009; M. Rudnicki, *Prawne i ekonomiczne dylematy zrównoważonego rozwoju w dobie ogólnowiatowego kryzysu*, „*Studia Ecologiae et Bioethicae*” 2009, z. 7; *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*, red. A. Papuziński, Bydgoszcz 2005; J. Machowski, *Ochrona środowiska. Prawo i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2003, *Ekonomia zrównoważonego rozwoju. Materiały do studiowania*, red. B. Poskrobko, Białystok 2010.

p.o.ś.²⁰ za zrównoważony rozwój uważa się rozwój społeczno-gospodarczy z zachowanym procesem 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 pokoleń. W literaturze wskazuje się, że definicja ta w sposób dostatecznie precyzyjny określa pojęcie zrównoważonego rozwoju i oznacza dla organów administracji obowiązek prowadzenia polityki przestrzennej obejmującej „zachowanie równowagi pomiędzy wszystkimi elementami środowiska, w których bytuje człowiek, aby przy racjonalnym wykorzystaniu potencjału przyrodniczego możliwe było zaspokojenie potrzeb obecnych i przyszłych pokoleń”²¹.

Wskazany charakter m.p.z.p. oraz definicja zasady zrównoważonego rozwoju i jej znaczenie dla planowania przestrzennego uprawniają do przyjęcia stanowiska, że co do zasady realizacja DRI na podstawie m.p.z.p. będzie zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podstawą do takiego stwierdzenia jest obowiązek uwzględnienia oraz wyważenia przez gminę wszystkich wartości występujących w planowaniu przestrzennym, a więc także ochrony środowiska oraz zasady zrównoważonego rozwoju. Wyważenie tych wartości – np. prawa własności z wymaganiami ochrony środowiska – i wybór, która z tych wartości zyska ochronę, będą stanowiły realizację przez gminę konstytucyjnej zasady proporcjonalności²². Gmina nie może *a priori* przyjąć, że dana wartość – ochrona środowiska – w każdym przypadku ma pierwszeństwo przed występującym interesem prywatnym. Wyważenie tych wartości, a mówiąc szerzej interesu publicznego z interesem prywatnym, jest kluczowe do przyjęcia, że sposób wykonywania prawa własności wprowadzony przez m.p.z.p. jest zgodny z prawem, a gmina nie wprowadza nieuzasadnionych ograniczeń prawa własności.

20 Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1219), dalej jako „p.o.ś.”

21 *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 35.

22 Szerzej na temat stosowania zasady proporcjonalności w planowaniu przestrzennym zob. A. Sypnicki, *Zasada proporcjonalności w lokalnym planowaniu przestrzennym*, Warszawa 2021.

W konsekwencji przeznaczenie danego terenu pod zabudowę rekreacyjną, na której możliwa będzie realizacja DRI, będzie można uznać za urzeczywistnienie zasady zrównoważonego rozwoju. Z jednej strony bowiem gmina dopuszcza realizację pewnej zabudowy, z drugiej zaś jej parametry oraz charakterystyka – okresowość pobytu – stanowią mniejsze obciążenie dla środowiska naturalnego niż dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkalnej. W takim przypadku ograniczone zostaną zarówno interes publiczny – ochrona środowiska, której chęć intensywniejszej ochrony mogłaby przemawiać za wyłączeniem jakiejkolwiek zabudowy – jak i interes prywatny – właściciel nieruchomości mógł mieć inne plany inwestycyjne względem nieruchomości niż realizacja wyłącznie DRI.

Ocena, czy realizacja DRI na podstawie m.p.z.p. będzie zgodna z zasadą zrównoważonego rozwoju, będzie dokonywana *ad casum*. Nie bez znaczenia jest także fakt, że naruszenie przez radę gminy prawa stanowi podstawę do skorzystania przez wojewodę, jako organ nadzoru nad samorządem terytorialnym, z instrumentów władczych polegających na stwierdzeniu nieważności uchwały w przedmiocie m.p.z.p. albo złożeniu skargi do sądu administracyjnego. Tym samym nieskorzystanie z tych instrumentów będzie niejako potwierdzało, że rozwiązania planistyczne przyjęte w danym przypadku są zgodne z prawem, a więc także z zasadą zrównoważonego rozwoju. Uprawnia to do przyjęcia stanowiska, że do czasu zakwestionowania m.p.z.p. rozwiązania w nim przyjęte, w tym przeznaczenie nieruchomości pod DRI, są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wymaganiami ochrony środowiska.

Zgodność DRI z ustaleniami m.p.z.p., co będzie oznaczało przeznaczenie nieruchomości w planie na zabudowę rekreacyjną, stanowi kluczowy warunek uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę albo dokonania zgłoszenia wykonywania robót budowlanych. W pierwszym przypadku zgodność z m.p.z.p. jest przedmiotem badania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Brak tej zgodności stanowi podstawę do odmowy udzielania decyzji o pozwoleniu na budowę. Zasygnalizować tylko trzeba, że brak zgodności z m.p.z.p. stanowić będzie także przeszkodę w legalizacji samowoli budowlanej, gdyby DRI został zrealizowany w sposób nielegalny. W przypadku natomiast zgłoszenia robót budowlanych organ wnosi sprzeciw w przypadku naruszenia

przez DRI ustaleń m.p.z.p. Co więcej, naruszenie m.p.z.p. może także stanowić podstawę do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Tym samym DRI realizowany na podstawie m.p.z.p. musi być bezwzględnie zgodny z ustaleniami planu. Ustawodawca nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków. Ustalenie zaś w m.p.z.p. przeznaczenia nieruchomości pod DRI będzie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

4. Wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy

Stosownie do art. 59 ust. 2a u.p.z.p. realizacja DRI (powierzchnia zabudowy od 35 do 70 m²) wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Z tego wymogu ustawodawca wyłączył DRI o powierzchni zabudowy do 35 m². Obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy występuje w sytuacji, gdy dochodzi do zmiany zagospodarowania terenu polegającej na budowie obiektu budowlanego, wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego. Istotne jest przy tym, że obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy także inwestycji niewymagającej uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, o czym stanowi wprost art. 59 ust. 2 u.p.z.p., o ile wiąże się to ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu. Z kolei „warunków zabudowy nie ustala się dla robót budowlanych niepowodujących zmiany sposobu zagospodarowania terenu, a powodujących zmiany sposobu użytkowania obiektu. Skoro norma ta dotyczy robót budowlanych, jest podstawą ustawową do uznania, że decyzje o warunkach zabudowy wydaje się tylko dla takich zmian sposobu użytkowania obiektu, które są związane z wykonaniem robót budowlanych”²³.

Ustalenie, co się rozumie przez pojęcie zmiany zagospodarowania terenu, zostało przedstawione w judykaturze. Przyjmuje się, że „zmiana zagospodarowania oznacza niewątpliwie funkcjonalne przekształcenia terenu, chociażby w jego części. Oceny, czy dane zamierzenie skutkuje

²³ *Planowanie i zagospodarowanie...*, s. 583.

zmianą zagospodarowania terenu, należy dokonywać w każdym przypadku indywidualnie, uwzględniając okoliczności konkretnego przypadku. Najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego²⁴. Tym samym realizacja DRI mieści się w pojęciu zmiany zagospodarowania terenu, a przez to będzie wiązała się z obowiązkiem uzyskania decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja ta, mimo że jest wydawana w przypadku braku m.p.z.p., ma zupełnie odmienny charakter od planu. Przede wszystkim stanowi ona akt indywidualny rozstrzygający, czy dane zamierzenie budowlane może być zlokalizowane na konkretnej nieruchomości. Celem decyzji o warunkach zabudowy jest ustalenie, czy planowana inwestycja jest zgodna z wymaganiami przestrzennymi, tj. przepisami ustaw szczególnych chroniących tzw. wartości wysoko cenione w planowaniu przestrzennym (m.in. wymagania ochrony środowiska) oraz wymogami art. 61 ust. 1 u.p.z.p., w tym m.in. zasadą dobrego sąsiedztwa²⁵. Dodać trzeba, że decyzja o warunkach zabudowy nie stanowi podstawy do podjęcia prac budowlanych. Przy tym nie przesądza ona w ogóle, czy dana inwestycja zostanie na nieruchomości zrealizowana. Decyzja o warunkach zabudowy stanowi informację o możliwym sposobie zagospodarowania nieruchomości, który to proponowany sposób został określony przez inwestora.

Wskazując na charakter decyzji o warunkach zabudowy, konieczne jest zwrócenie uwagi, że decyzja ta ma charakter związany. Organ administracji ma bowiem obowiązek „ustalenia warunków zabudowy zgodnie z wnioskiem inwestora, gdy zostaną spełnione przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Decyzja ta ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, na warunkach w niej określonych”²⁶. Wśród przesłanek wskazanych w art. 61 ust. 1 u.p.z.p. jest: (i) realizacja zasady dobrego sąsiedztwa, (ii) dostęp do drogi publicznej, (iii) odpowiednie uzbrojenie terenu, (iv) zgodność z przepisami odrębnymi, (v) brak znajdowania się w obszarze stref przesyłowych (gazociąg, rurociąg). Po spełnieniu tych warunków organ administracji (wójt,

24 Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19.

25 Por. wyrok WSA w Łodzi z 10 marca 2021 r., II SA/Łd 355/20.

26 Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18.

burmistrz, prezydent) ma obowiązek wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Z uwagi na swoją doniosłość zasygnalizowania wymaga pojęcie zasady dobrego sąsiedztwa. Jej treść jest wyrażona przez ustawodawcę w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem planowana inwestycja może być lokalizowana na danej nieruchomości, gdy (i) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, (ii) jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Z zasady dobrego sąsiedztwa wynika, że planowana zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej istniejącej zabudowy. Tym samym kluczowym zagadnieniem realizacji zasady dobrego sąsiedztwa jest określenie charakterystyki istniejącej zabudowy. Organ, prowadząc postępowanie, ma obowiązek dokonać szczegółowej analizy zabudowy istniejącej na nieruchomościach sąsiednich, a następnie porównać planowaną inwestycję z dokonaną analizą i na tej podstawie wydać decyzję o warunkach zabudowy. Istotne jest, że dla spełnienia wymogu zasady dobrego sąsiedztwa nie jest wymagane, aby planowana inwestycja odpowiadała dominującej zabudowie na danym obszarze. Wystarczające będzie, gdy co najmniej jedna nieruchomość będzie zabudowana w sposób pozwalający na określenie parametrów nowej zabudowy, tj. w sposób zbliżony do planowanej inwestycji.

W odniesieniu do DRI powoduje to, że wystarczy, aby choć jedna nieruchomość była wykorzystywana na cele rekreacji indywidualnej – wtedy możliwe jest ustalenie parametrów nowej zabudowy. Może to skutkować powstaniem zabudowy rekreacyjnej na terenie, którego dominująca funkcja jest odmienna, np. mieszkalna lub usługowa. Co więcej, może dojść do sytuacji, w której w ramach istniejącej funkcji zabudowy „mieścić się” będzie zabudowa DRI. Przykładem jest stanowisko przedstawione w jednym z orzeczeń sądów administracyjnych, w którym przyjęto, że „w kwestii rozróżnienia funkcji mieszkalnej i letniskowej w orzecznictwie przyjmuje się, że nie ma kolizji pomiędzy zabudową realizującą funkcje mieszkaniowe i zabudową określaną mianem letniskowej [...]”.

Obie funkcje polegają na zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, tyle tylko że w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej realizuje się ją w wymiarze podstawowym przez cały rok, a w przypadku funkcji letniskowej służy do celów związanych z wypoczynkiem, w określonych okresach roku²⁷. Przy założeniu, że sąd przez funkcję letniskową miał na myśli realizację DRI, to przedstawione stanowisko ocenić należy jako błędne. Przede wszystkim, jak już zostało to wskazane, DRI nie służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, lecz potrzeb wypoczynku; i to potrzeb jedynie właściciela oraz mających charakter okresowy. Tym samym utożsamianie ze sobą funkcji rekreacyjnej realizowanej za pomocą DRI z funkcją mieszkaniową czy też usługową nie może zostać zaakceptowane. Funkcje te spełniają odmienną rolę w obrocie prawnym i tak też powinny być oceniane w ramach zasady dobrego sąsiedztwa.

W tym miejscu zarysowuje się istotna różnica między m.p.z.p. a decyzją o warunkach zabudowy. Wyważenie wartości występujących na gruncie m.p.z.p. dokonywane przez gminę nie występuje w przypadku decyzji o warunkach zabudowy. Gmina, wydając tę decyzję, nie może w sposób władczy dokonać przeznaczenia danej nieruchomości pod realizację zabudowy rekreacyjnej. Ocena, czy taka zabudowa na danej nieruchomości jest dopuszczalna, następuje niejako w sposób obiektywny oraz z inicjatywy inwestora. Może on bowiem wnieść o ustalenie warunków zabudowy dla inwestycji innej niż zabudowa rekreacyjna, która to zabudowa powinna w ocenie gminy na konkretnym terenie być zrealizowana. W takim przypadku gmina nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli planowana inwestycja jest zgodna z warunkami wskazanymi powyżej. To w ramach wydania decyzji o warunkach zabudowy będzie miało miejsce naruszenie zasady zrównoważonego rozwoju. Zasada ta nie stanowi bowiem przesłanki warunkującej wydanie pozytywnej decyzji na rzecz inwestora. Tym samym organ prowadzący postępowanie nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, nawet w sytuacji gdy w jego ocenie dojdzie do naruszenia zasady zrównoważonego rozwoju.

Zwrócić należy uwagę, że w przypadku nieruchomości położonych w pewnych szczególnych miejscach ustawodawca wprowadził dodatkowe

²⁷ Wyrok WSA w Olsztynie z 7 września 2021 r., II SA/Ol 604/21.

wymogi, jakie muszą zostać spełnione, aby decyzja o warunkach zabudowy mogła być wydana. Zgodnie bowiem z art. 53 ust. 4 pkt 6 i 7 w związku z art. 64 u.p.z.p. projekt decyzji o warunkach zabudowy podlega uzgodnieniu z: (i) dyrektorem parku narodowego w przypadku nieruchomości położonych na terenie parku lub w jego otulinie albo (ii) regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w przypadku nieruchomości położonych na terenie objętym ochroną na podstawie p.o.p.²⁸ Uzgodnienie projektu decyzji „polega na wyrażeniu zgody na konkretną treść proponowanego przez organ główny (wydający decyzję o warunkach zabudowy) rozstrzygnięcia, organ uzgadniający bowiem uzgadnia treść projektu decyzji, którą otrzymuje, nie ocenia samego wniosku inwestora”²⁹. Uzgodnienie jest dokonywane w terminie dwóch tygodni (21 dni w przypadku regionalnego dyrektora ochrony środowiska), przekroczenie tego terminu oznacza zaś pozytywne uzgodnienie projektu decyzji, dokonane w sposób milczący. Podstawą dokonania uzgodnienia w odniesieniu do ochrony środowiska jest przyjęcie, że dokonanie oceny projektu decyzji przez wyspecjalizowany organ zagwarantuje rzetelną ocenę zgodności planowanej inwestycji z przepisami szczególnymi, określającymi cele, zasady i formy ochrony przyrody³⁰. Organ, dokonując uzgodnienia, nie ma prawa ingerencji w ustalenia zawarte w projekcie decyzji, w tym ocenę zasadności planowanej inwestycji oraz jej założeń przyjętych przez inwestora. Ocenie podlega projekt decyzji w kształcie przedstawionym do uzgodnienia.

Uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy następuje z dyrektorem parku narodowego w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie samego parku lub w jego otulinie. Zgodnie z art. 8 ust. 1 p.o.p. park narodowy obejmuje obszar wyróżniający się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, społecznymi, kulturowymi i edukacyjnymi, o powierzchni nie mniejszej niż 1000 ha, na którym ochronie podlegają cała przyroda oraz walory krajobrazowe. Otulina parku narodowego, jak i pozostałych form ochrony przyrody

²⁸ Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. – Prawo ochrony przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098), dalej jako „p.o.p.”

²⁹ A. Despot-Mładanowicz [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016, s. 580.

³⁰ Por. wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2021 r., VII SA/Wa 2052/20.

stanowi stosownie do art. 5 pkt 14 p.o.p. strefę ochronną graniczącą z formą ochrony przyrody i wyznaczoną indywidualnie dla formy ochrony przyrody w celu zabezpieczenia przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. W odniesieniu do parku narodowego otulina jest wyznaczana w drodze rozporządzenia Rady Ministrów, w którym dochodzi do określenia granic parku narodowego. Oznacza to, że jeżeli nieruchomość, na której planowana jest realizacja DRI, położona jest na terenie parku narodowego lub w otulinie tego parku, dyrektor parku narodowego w ramach procedury uzgodnieniowej może negatywnie uzgodnić przedłożony mu projekt decyzji. Dotyczyć to może także sytuacji, gdy na sąsiednich nieruchomościach znajduje się już zabudowa rekreacyjna. W takim przypadku negatywne uzgodnienie powinno zostać przez dyrektora uzasadnione, tak aby wykluczyć zarzut dowolności w działaniu organu. Podkreślić należy, że negatywne uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy oznacza wydanie negatywnej decyzji, co przedkłada się na brak możliwości przystąpienia przez inwestora do realizacji DRI.

W odniesieniu do pozostałych form ochrony przyrody, tj. rezerwatów przyrody, parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, pomników przyrody, stanowisk dokumentacyjnych, użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, ochrony gatunkowej roślin, zwierząt i grzybów, uzgodnienie następuje z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. Ważną różnicą w porównaniu z parkiem narodowym jest wyłączenie spod obowiązku uzgodnienia sytuacji, gdy nieruchomość jest położona w otulinie ww. form ochrony przyrody, oraz wydłużenie terminu do dokonania uzgodnienia z dwóch tygodni na 21 dni. Otulinę można wyznaczyć na obszarach graniczących z rezerwatem przyrody (art. 13 ust. 2) oraz parkiem krajobrazowym (art. 16 ust. 2), którego powierzchnia ochronna zajmuje drugie miejsce ze wszystkich form ochrony przyrody (2 520,4 tys. ha, obszary chronionego krajobrazu zajmują zaś 6 926,5 ha³¹). Oznacza to, że położenie nieruchomości w otulinie parku krajobrazowego, nawet w bliskim sąsiedztwie z granicą parku, nie podlega ocenie przez wyspecjalizowany organ z zakresu ochrony środowiska. Tym samym dla

31 Ochrona środowiska w 2020 r., GUS. Informacje sygnalne, s. 3.

nieruchomości położonej w otulinie takiej formy ochrony przyrody wystarczające będzie spełnienie przez inwestora zasady dobrego sąsiedztwa, aby DRI mógł na tym terenie zostać zlokalizowany.

Rozwiązanie to należy poddać krytyce. Lokalizacja nowej zabudowy, nie tylko DRI, na terenie otuliny rezerwatu przyrody lub parku krajobrazowego może wpłynąć negatywnie na istniejącą formę ochrony przyrody. Na uwagę mieć trzeba, że sama otulina tworzona jest fakultatywnie i ma na celu zabezpieczenie przed zagrożeniami zewnętrznymi wynikającymi z działalności człowieka. Tym bardziej fakt, że dla danej formy ochrony przyrody została ona utworzona, powinien stanowić podstawę do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. O ile bowiem pojedynczy DRI na danym obszarze nie musi stanowić zagrożenia dla ww. form ochrony przyrody, o tyle intensyfikacja zabudowy rekreacyjnej takie zagrożenie może stanowić. Istotne jest, że do takiej intensyfikacji może dojść już w momencie istnienia pojedynczego DRI, umożliwi on bowiem realizację zasady dobrego sąsiedztwa i następnie wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Krytycznie należy ocenić także wyłączenie DRI o powierzchni zabudowy do 35 m² spod obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Przyjęta nowelizacja u.p.z.p. w tym zakresie może wpłynąć na intensyfikację zabudowy rekreacyjnej na terenach mających cenne walory przyrodnicze. Będzie to miało przełożenie na zasadę zrównoważonego rozwoju. Wymóg uzyskania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy oraz przeprowadzenie procedury uzgodnieniowej stanowiłby pewien kompromis między chęcią zabudowy nieruchomości a realizacją zasady zrównoważonego rozwoju. Tym bardziej że ww. kategoria DRI musi być cały czas zgodna z treścią m.p.z.p., o ile ten został uchwalony. Celem przyjętej nowelizacji było przyspieszenie oraz ułatwienie realizacji tego typu zabudowy, jednakże mogło to zostać osiągnięte poprzez zastosowanie innych środków, np. ograniczenie kręgu stron postępowania wyłącznie do inwestora lub wprowadzenie terminu, w jakim decyzja musi zostać wydana. Samo ułatwienie obowiązujących regulacji prawnych jest pozytywnym zjawiskiem, przy czym nie może być ono utożsamiane z przyzwoleniem na intensyfikację zabudowy, która dla terenów cennych przyrodniczo może mieć negatywne skutki.

De lege ferenda powinno się zastanowić nad objęciem procedurą uzgodnieniową projektu decyzji o warunkach zabudowy także nieruchomości położonych w otulinie form ochrony przyrody. O ile bowiem realizacja zasady zrównoważonego rozwoju na gruncie m.p.z.p. doznaje realizacji, rozwiązania planistyczne zaś przyjęte na jej podstawie są wiążące dla właścicieli nieruchomości, to w przypadku decyzji o warunkach zabudowy może dojść do pewnych nadużyć. Objęcie procedurą uzgodnieniową planowanego DRI stanowiłoby pewne minimum, które jednakże skutkowałoby urzeczywistnieniem zasady zrównoważonego rozwoju w sytuacji braku m.p.z.p.

Warto byłoby także rozważyć wprowadzenie regulacji prawnych mających na celu przeciwdziałanie nadmiernej intensyfikacji zabudowy DRI, w tym także mogących powstać w wyniku podziału nieruchomości. Rozwiązaniem mogłoby być obowiązkowe wprowadzenie do treści decyzji o warunkach zabudowy oraz m.p.z.p. postanowień regulujących zakaz podziału nieruchomości, na której zlokalizowany jest DRI, na działki mniejsze niż 500 m². Nowelizacją mógłby zostać objęty art. 29 p.b. poprzez dodanie w nim dodatkowego ustępu.

Bibliografia

Akty prawne

- Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1333).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1990).
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1219).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1065).
- Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 741).
- Ustawa z 16 kwietnia 2004 r. – Prawo ochrony przyrody (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1098).
- Ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z 27 maja 2021 r., II OSK 2549/18.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08.
- Wyrok WSA w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., II SA/Gd 243/17.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 31 stycznia 2019 r., II SA/Po 857/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 czerwca 2019 r., VII SA/Wa 2802/18.
- Wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2019 r., VII SA/Wa 1437/19.
- Wyrok WSA w Opolu z 24 października 2019 r., II SA/Ol 589/19.
- Wyrok WSA w Warszawie z 6 marca 2020 r., IV SA/Wa 2507/18.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 9 lipca 2020 r., II SA/Po 942/19.
- Wyrok WSA 14 października 2020 r., I SA/Kr 1217/19.
- Wyrok WSA we Wrocławiu z 9 lutego 2021 r., II SA/Wr 618/20.
- Wyrok WSA w Łodzi z 10 marca 2021 r., II SA/Łd 355/20.

Wyrok WSA w Warszawie z 24 marca 2021 r., VII SA/Wa 2052/20.

Wyrok WSA w Olsztynie z 7 września 2021 r., II SA/Ol 604/21.

Literatura

Dąbek D., *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2016.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, Warszawa 2016.