

WPŁYW OSTATECZNEGO STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI WARUNKÓW ZABUDOWY Z POWODU ICH USTALENIA Z RAŻĄCYM NARUSZENIEM PRAWA NA OBOWIĄZYWANIE DECYZJI O UDZIELENIU POZWOLENIA NA BUDOWĘ

The impact of the definitive declaration of invalidity of the land development conditions due to their determination with a flagrant violation of law on the validity of the building permit decision

The article, entitled “The impact of the definitive declaration of invalidity of the land development conditions due to their determination with a flagrant violation of law on the validity of the building permit decision” presents the principles and the procedure to be followed in determining the decision to grant the building permit in the situation when the land development conditions were declared as invalid.

The issues discussed in the study are of the utmost importance both from the legal and practical point of view. As for the former, it must be pointed out that the conclusions of the study are not limited to the subject discussed herein, but concern any situations in which the previous decision, on the basis of which the subsequent dependent decision was issued, was declared invalid. The practical merit of the study results from the fact that, from the point of view of the principles of a democratic state of law, one cannot overlook the importance of sustainability of an administrative decision regarding an investment process, since it is not limited only to the impact on the situation of the recipient of such a decision – be it legal or economic.

The article successively discusses issues concerning the proper procedure to be followed in determining the decision to grant the building permit in the situation when the land development conditions were declared as invalid, the prerequisites which should be examined in the course of such initiated procedure and finally the circumstances which, in a specific case, will constitute the basis for the assessment of the validity of a factual decision with a specific content.

Keywords: declaration of invalidity, land development conditions, building permit, socio-economic implications

Słowa kluczowe: stwierdzenie nieważności decyzji, warunki zabudowy, pozwolenie na budowę, skutki społeczno-gospodarcze

W przypadku gdy dany obszar nie jest objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, proces inwestycyjny poprzedzony będzie najczęściej wydaniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego albo decyzji o warunkach zabudowy, a następnie decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie. Dopiero po uzyskaniu wymienionych wyżej decyzji inwestor może przystąpić do użytkowania obiektu. Co jednak, gdy w trakcie lub nawet po

1 Radca prawny, doktorant w katedrze Prawa Gospodarczego, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa.

zrealizowaniu inwestycji dochodzi do stwierdzenia nieważności warunków zabudowy? Poszukiwanie odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie należy zacząć od uchwały składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego, w której zostało wyjaśnione, że stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej na podstawie art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.² Orzeczenie to rozstrzygnęło, czy w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy właściwy co do następczej w stosunku do niej decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę będzie tryb wznowienia postępowania czy też tryb stwierdzenia nieważności. Niemniej jednak ze względu na użyty w treści rzeczony uchwały tryb przypuszczający („może”) do dnia dzisiejszego nie została w pełni wyjaśniona wątpliwość, czy w tej sytuacji powstaje swoisty obowiązek po stronie organu do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, czy jedynie wskazuje ona, że właściwe będzie wszczęcie postępowania w tym właśnie trybie.

W głosie do powyższej uchwały zostało wskazane, że sąd jednoznacznie nie precyzuje, czy stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną, zależną decyzję, może prowadzić do stwierdzenia nieważności tej drugiej. Istnieją sytuacje, w których pomimo stwierdzenia nieważności decyzji uprzedniej nie będzie można stwierdzić nieważności decyzji następczej. Zdaniem Zdzisława Czarnika brak wyraźnego stanowiska w tym zakresie jest niezrozumiały. Wskazuje on, że w kontekście argumentacji, którą posługuje się sąd, można ostrożnie przyjąć, że określenie „może” należy odczytywać warunkowo, czyli sąd lub właściwy organ stwierdza nieważność decyzji następczej, jeżeli strona lub podmiot uprawniony wystąpią z takim żądaniem. Przy takim ujęciu niedostrzeżona zostaje jednak zasada praworządności, bo trudno przecież przyjmować, że stwierdzenie nieważności decyzji następczej nie byłoby możliwe na skutek działania organu z urzędu. Tym samym część doktryny opowiada się za przyjęciem swoistego automatyzmu w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji poprzedzającej co do bytu prawnego decyzji następczej zależnej³. Wyrażony przez Z. Czarnika pogląd przemawia więc za automatyzmem w tego rodzaju sytuacjach, który sprowadzić można do konieczności stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę.

Pogląd ten nie spotyka się jednak z szerszą aprobatą doktryny, a jak się wydaje także Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obecnie wskazuje się bowiem, że treść rzeczony uchwały wydaje się sugerować, że intencją poszerzonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego nie było wprowadzenie automatyzmu w jej stosowaniu w odniesieniu do wszelkich decyzji zależnych, ale jedynie tych, które pozostają w ścisłym i nierozzerwalnym, materialnoprawnym związku z decyzją, w oparciu o którą ta decyzja zależna została wydana⁴. Wydaje się zatem, że wzajemny stosunek decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwolenia na budowę nie powinien automatycznie skłaniać sądów administracyjnych i organów administracji architektoniczno-budowlanej do stwierdzania nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę tylko z tego powodu, że w tym trybie z obrotu prawnego wyeliminowano – poprzedzającą je – decyzję o warunkach zabudowy. Powyższa teza jest tym bardziej uzasadniona, jeśli weźmie się pod uwagę przesłanki, które powinny być spełnione łącznie, aby zaistniały podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, a których wystąpienie nie zawsze będzie miało – o czym szerzej poniżej – miejsce.

Przed przejściem do dalszych rozważań warto wskazać na istotne uprzednio rozbieżności stanowisk w przedmiocie, którego dotyczy rzeczona uchwała co do trybu nadzwyczajnego, który powinien być w tym przypadku wdrożony. Otóż przede wszystkim wskazuje ona na właściwość trybu stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie decyzji zależnej, której nieważność została stwierdzona ostateczną decyzją, a nie trybu wznowienia postępowania. Choć stanowisko to wydaje się być co najmniej kontrowersyjne w kontekście skutków jego przyjęcia, tak jednak w świetle korelacji przesłanek

2 Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, OSP 2013/5/55, LEX nr 1225395.

3 Z. Czarnik, Głosa do uchwały NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, OSP 2013/5/55.

4 K. Gawrońska, *Skutki stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy a byt prawny pozwolenia na budowę. Uwagi na tle uchwały NSA z dnia 13 listopada 2012 r. (I OPS 2/12). Teza nr 1, CASUS.2013.2.44.*

z art. 145 Kodeksu postępowania administracyjnego i art. 156 Kodeksu postępowania administracyjnego należy je uznać za zasadne, a to w szczególności w kontekście tego, iż stwierdzenie nieważności decyzji wywiera skutki *ex tunc*, a tym samym decyzję poprzedzającą należy traktować, jakby nigdy nie z o s t a ł a w y d a n a .

Wracając do kwestii przesłanek stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, warto przypomnieć, że naruszenie prawa może zostać uznane za rażące tylko w przypadku łącznego spełnienia trzech warunków: musi dojść do naruszenia przepisu o odpowiedniej doniosłości prawnej, naruszenie to mieć będzie charakter oczywisty, a finalnie skutki społeczno-gospodarcze takiego naruszenia będą niemożliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa⁵. W przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu warunkach zabudowy nie może budzić wątpliwości, że decyzja o udzieleniu pozwolenia na budowę będzie obciążona oczywistą wadą o znacznym ciężarze gatunkowym, a mianowicie będzie musiała zostać uznana za wydaną przy braku decyzji o warunkach zabudowy. W takim więc przypadku dwie z trzech przesłanek statuujących stwierdzenie nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę będą z całą pewnością spełnione.

Przesłanką uznania naruszenia prawa za rażące jest jednak także ocena społeczno-gospodarczych skutków decyzji wydanej z obrazą prawa. Przesłanka ta może natomiast zostać uznana za spełnioną, jeśli decyzji takiej nie można zaakceptować jako aktu wydanego przez organ praworządny państwa⁶. Warto w tym kontekście podkreślić, że skutki danego aktu, jak również skutki obciążających go uchyleń, mają ze swej istoty charakter następczy względem podjętego rozstrzygnięcia. Przy ich ocenie nie tylko dopuszczalne, ale wręcz konieczne jest uwzględnienie tych okoliczności, które nastąpiły po wydaniu kontrolowanego rozstrzygnięcia. Skutki aktu administracyjnego obciążonego naruszeniem prawa ujawniają się bowiem dopiero od momentu jego wydania⁷. Wynika z tego, że oceny skutków społeczno-gospodarczych decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę należy dokonywać, uwzględniając stan rzeczy istniejący w chwili zakończenia postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji.

Nie można bowiem zaakceptować poglądu, że stwierdzenie nieważności decyzji będącej podstawą innej decyzji prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej niejako automatycznie, to jest bez analizy całokształtu okoliczności sprawy, a więc przede wszystkim przesłanek określonych w przepisach prawa powodujących wyeliminowanie z obrotu prawnego aktu administracyjnego obciążonego kwalifikowaną wadą⁸. Warto podkreślić, że w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego został wyrażony pogląd, że intencją poszerzonego składu tego sądu w orzeczeniu wskazanym na wstępie nie było wprowadzenie automatyzmu w stosowaniu trybu postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności w odniesieniu do jakiegokolwiek decyzji zależnej, ale jedynie takiej, która pozostaje w ścisłym i nierozdzielalnym, materialnoprawnym związku z decyzją, w oparciu o którą ta decyzja zależna została wydana⁹. Odnośnie do samej uchwały podkreśla się również, że wyrażne posłużenie się zwrotem „może stanowić” wskazuje, że sąd ten nie przesądził, że stwierdzenie nieważności decyzji skutkować będzie zawsze stwierdzeniem nieważności wydanej w oparciu o nią decyzji zależnej. Brak jest bowiem miejsca na automatyczne stosowanie sankcji nieważności, a wynika to przede wszystkim z treści samej uchwały, gdzie stwierdza się wprost, że „(...) przedmiotem uchwały nie jest wyjaśnienie, co znaczy wydanie decyzji w oparciu o inną decyzję, ale wyjaśnienie, czy w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano decyzję zależną, można wznowić postę-

5 Podobnie: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 maja 2018 r., II SA/Gd 164/18, LEX nr 2492735.

6 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., G I OSK 2010/13, LEX nr 1636863.

7 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2015 r., II OSK 1044/14, LEX nr 1989178.

8 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2013 r., VII SA/Wa 1389/13, LEX nr 1630317.

9 K. Gawrońska, *op. cit.*

powanie zakończone decyzją zależną, czy właściwym postępowaniem jest w takim przypadku postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji zależnej”. Przesądzenie, jakie postępowanie należy wszcząć (...), nie może być jednak utożsamiane ze sposobem jego zakończenia¹⁰. Powyższa teza jest tym bardziej uzasadniona, że nie zawsze jedyną przesłanką wydania decyzji zależnej jest uprzednie wydanie decyzji pierwotnej, a takie właśnie było tło podjęcia uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r.

Uwzględniając powyższą argumentację, należy dojść do konstatacji, że wzajemny stosunek decyzji o warunkach zabudowy oraz udzielającej pozwolenia na budowę nie powinien automatycznie skłaniać sądów administracyjnych i organów administracji architektoniczno-budowlanej do stwierdzania nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę tylko z tego powodu, że w tym trybie z obrotu prawnego wyeliminowano decyzję o warunkach zabudowy. Tak orzecznictwo, jak i doktryna stoją na stanowisku, że co prawda właściwe w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy będzie postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę, jednak nie można uznać, aby w ostatnim z wyżej wymienionych postępowań istniała jakakolwiek doza automatyzmu narzucającego konieczność stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Skoro więc w tym przypadku brak jest automatyzmu co do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, to należy rozważyć, od czego ostatecznie uzależnione powinno być rozstrzygnięcie w tej sprawie.

Analizując tę kwestię, należy rozróżnić dwa potencjalne przebiegi zdarzeń. Może stać się bowiem tak, że po stwierdzeniu nieważności warunków zabudowy dojdzie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo też taka sytuacja nie będzie miała miejsca. Co do drugiego z potencjalnych scenariuszy zdarzeń warto już w tym miejscu zauważyć, że na gruncie postępowania administracyjnego przyjmuje się, że fakt ostatecznego stwierdzenia nieważności decyzji nie kończy postępowania w przedmiocie rzeczony decyzji. W literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że decyzji o stwierdzeniu nieważności przypisuje się skutek konstytutywny, wyrażający się w zniesieniu mocy wiążącej określonej normy indywidualnej, a w efekcie w zniesieniu powinności stosowania się do niej przez adresata oraz przez inne organy, w tym przez organ wydający pozwolenie na budowę. Ponadto co do zasady niezależnie od tego, czy ostateczność tego aktu jest wynikiem jedno- czy dwuinstancyjnego postępowania, stanowi to podstawę do ponownego przeprowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo ustalenia warunków zabudowy, tak aby nabyły one status ostatecznie rozstrzygniętych¹¹. Tym samym nawet w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji o warunkach zabudowy postępowanie w przedmiocie ich ustalenia będzie kontynuowane, a zatem racjonalne byłoby przyjęcie, że jego dalsze prowadzenie będzie miało określone skutki w kontekście decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę.

Jeśli chodzi o pierwszy z możliwych przypadków, to trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi prawo, a tym samym już *per se* wymusza to konieczność ustalenia, czy pozwolenie na budowę to prawo narusza, a jeśli tak, to w jakim stopniu. Jeśli więc pozwolenie na budowę jest w pełni zgodne z uchwalonym *post factum* miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wydaje się, że brak będzie możliwości do stwierdzenia, że jest ono nie do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że choć w sposób bezsporny decyzja ta jest obarczona dwoma znaczącymi uchybieniami, o których była mowa powyżej, to jednak – co do swej treści – finalnie jest z prawem w pełni zgodna. Co prawda uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie niweluje wady decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę, która została wydana przy braku decyzji o warunkach zabudowy, jednak nie sposób nie zauważyć, że będzie on miał w jej kontekście znaczenie już tylko z tego powodu, że stanowi prawo miejscowe. Oceniając więc możliwość zaakceptowania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę z punktu widzenia jej skutków społeczno-gospodarczych, nie sposób będzie postawić tezy, iż nie jest ona możliwa do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

10 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2018 r., II OSK 285/17, LEX nr 2433989.

11 B. Dobkowska, K. Klonowski, *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2016, s. 50.

W przypadku braku pełnej zgodności między decyzją o udzieleniu pozwolenia na budowę a miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego konieczne stawać się będzie rozważenie rodzaju, charakteru oraz nasilenia istniejących rozbieżności, ale też i tych cech w kontekście zgodności między rzeczoną decyzją a prawem miejscowym. Co prawda w tym przypadku trudno stawiać tezy odnoszące się do wszystkich możliwych przypadków, jednak można przyjąć, że nieznaczące odstępstwa szczególnie w zakresie drugorzędnych cech zabudowy nie powinny prowadzić do wniosku, że w sprawie powinno dojść do stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę. Uwzględniając całą argumentację przytoczoną powyżej, trzeba bowiem wskazać, że istnienie nieznaczących rozbieżności między miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego a decyzją o udzieleniu pozwolenia na budowę będzie co do zasady możliwe do zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa. Wydaje się też, że nie ilość takich rozbieżności będzie w tym przypadku przeważająca, a zamiast tego pierwszorzędne znaczenie będzie miała ich jakość, jednak wówczas każdy konkretny przypadek trzeba będzie poddać samoistnej analizie i ocenie.

Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, gdzie wyjaśnione zostało, iż skoro na skutek stwierdzenia nieważności wyeliminowana została z obrotu prawnego decyzja o warunkach zabudowy dla inwestycji, to fakt obowiązywania w dacie orzekania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obliguje organ nadzoru budowlanego do oceny zgodności tej decyzji z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹². Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, konieczne jest zatem ustalenie, czy pozwolenie na budowę to prawo narusza, a jeżeli tak, to w jakim stopniu. Analogiczny pogląd wynika zresztą z innego orzeczenia, gdzie wskazane zostało, iż dywagacje dotyczące zgodności zrealizowanej inwestycji z obecnie obowiązującymi przepisami miejscowego planu nie wykraczały poza ramy postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, gdyż, jak wyżej podkreślono, dokonanie oceny społeczno-gospodarczych skutków stwierdzonego uchyczenia jest możliwe w stanie faktycznym istniejącym już po wydaniu weryfikowanej decyzji¹³.

W przypadku gdy po stwierdzeniu nieważności decyzji o warunkach zabudowy dojdzie do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, konieczne staje się więc dokonanie oceny społeczno-gospodarczych skutków tej ostatniej decyzji w kontekście jej zgodności z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ostatecznie natomiast to wynik oceny zgodności będzie rozstrzygający dla wyniku postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Jak należy wnioskować, w tym przypadku przede wszystkim wynik postępowania w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji udzielającej pozwolenia na budowę determinować będzie korelacja między tą decyzją a treścią miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku pełnej zgodności między aktem prawa miejscowego a rzeczoną decyzją brak będzie co do zasady podstaw do stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. W przypadku gdy między rzeczonymi zaistnieją rozbieżności, wówczas ich rodzaj, ilość i charakter powinny zostać szczegółowo przeanalizowane i ocenione w kontekście możliwości ich zaakceptowania w demokratycznym państwie prawa.

Przechodząc natomiast do drugiego z możliwych scenariuszy, już w tym miejscu trzeba wskazać, że sytuacja dalszego bytu decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę wydaje się przedstawiać odmiennie. Trzeba zauważyć, że wynikać to będzie przede wszystkim z faktu braku przepisów prawa, choćby miejscowego, z którymi decyzja ta będzie mogła być zgodna. Jak się więc wydaje, sytuacja ta powinna prowadzić do konieczności przyjęcia, iż w tym przypadku skutki społeczno-gospodarcze decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę będą niemal w każdym przypadku niemożliwe do zaakceptowania, co prowadzić będzie do konieczności stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę. Nie budzi bowiem wątpliwości, że oprócz dwóch pierwszych przesłanek rażącego naruszenia prawa zaistnieje także trzecia, czyli brak możliwości zaakceptowania takiej decyzji w demokratycznym państwie prawa.

Nie chcąc jednak powyższej tezy stawiać ponad wszelką wątpliwość, warto zwrócić uwagę na pogląd, zgodnie z którym decyzje o warunkach zabudowy nie tworzą *per se* porządku prawnego i nie mają cha-

12 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2017 r., II OSK 1223/17, LEX nr 2447137.

13 Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1014/14, LEX nr 1622008.

rakteru konstytutywnego; stanowią szczegółową urzędową informację o tym, jaki obiekt i pod jakimi warunkami inwestor może na danym terenie wybudować bez naruszenia przepisów prawa¹⁴. Można by więc z pewną dozą ostrożności postawić tezę, że w nielicznych sytuacjach, gdy uchybienia, które spowodowały stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, miały charakter wyłącznie proceduralny, brak będzie konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji o pozwoleniu na budowę. Powyższa teza wydaje się tym bardziej uzasadniona, jeśli zważyć na eksponowaną już powyżej kwestię dotyczącą dalszego biegu postępowania w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Mianowicie wskazuje się, że rozstrzygnięcie w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę nie może być wydane do chwili ostatecznego rozstrzygnięcia w zakresie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej l.i.c.p.) albo decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy (dalej w.z.) Dopiero ponowne wydanie tych decyzji i nabycie przez nie waloru ostateczności może stanowić podstawę do kontynuowania postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę. W sytuacji zaistnienia takiego stanu rzeczy decyzje o odmowie l.i.c.p. albo odmowie ustalenia warunków zabudowy będą prawdopodobnie stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności tej decyzji, jakkolwiek – co trzeba powtórzyć – jest to sprzeczne z niweczącymi skutkami *ex tunc* stwierdzenia nieważności¹⁵. Można by więc bronić tezy, że ze względu na deklaratoryjny charakter decyzji w przedmiocie warunków zabudowy między tą decyzją a decyzją o udzieleniu pozwolenia na budowę istnieje co prawda związek, ale nie ma on charakteru *stricte* materialnoprawnego. Deklaratoryjny charakter pierwszej z wyżej wymienionych decyzji wyklucza przyjęcie, iż tworzy ona określone prawa po stronie podmiotu, na rzecz którego została wydana. Teza ta znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu, gdzie wskazuje się, że w wariancie (...) wydania decyzji l.i.c.p. albo w.z. organ architektoniczno-budowlany może rozważyć wydanie decyzji o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji w związku ze stwierdzeniem, że wada z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. nie wystąpiła – paradoks *ex post*¹⁶.

Jak wynika z powyższego, w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy nie ma automatyzmu co do stwierdzenia nieważności zależnej od niej decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. W zależności od stanu faktycznego sprawy odmienne kwestie powinny być poddane analizie w toku rzeczowego postępowania, jednak każdorazowo o jego wyniku decydować będą społeczno-gospodarcze skutki tej ostatniej decyzji, a okoliczności te powinny być oceniane w kontekście stanu rzeczy istniejącego już po jej wydaniu.

Warto też zwrócić uwagę, że decyzja o warunkach zabudowy stanowi jedną z dwóch możliwych decyzji w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Drugą z nich jest decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jak wynika natomiast z art. 57 ust. 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. W tym przypadku możliwe jest co najwyżej stwierdzenie wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazanie okoliczności, z powodu których nie stwierdzono nieważności decyzji. Ma to o tyle pierwszorzędne znaczenie, że inny z przepisów – art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskazuje, że decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ przy wydawaniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. W tym przypadku nie dochodzi więc do wyeliminowania z obrotu prawnego rzeczowej decyzji, a jedynie do stwierdzenia, że została ona wydana z naruszeniem prawa, co statuuje tezę, iż okoliczność ta nie może doprowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę.

14 Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 września 2016 r., II OSK 3233/14, LEX nr 2167597; por. też: J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2010, s. 205 oraz B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2011, uwaga nr 7 do art. 61, wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., P 37/06 (Dz.U. z 2007 r. nr 247, poz. 1844).

15 B. Dobkowska, K. Klonowski, *op. cit.*, s. 53.

16 *Ibidem*.

Bibliografia

- Czarnik Z., Glosa do uchwały NSA z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, OSP 2013/5/55.
- Dauter B., Gruszczyński B., Kabat A., Niezgódka-Medek M., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, LEX 2011, uwaga nr 7 do art. 61.
- Dobkowska B., Klonowski K., *Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji ustalającej warunki zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” nr 6/2016.
- Gawrońska K., *Skutki stwierdzenia nieważności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy a byt prawny pozwolenia na budowę. Uwagi na tle uchwały NSA z dnia 13 listopada 2012 r. (sygn. I OPS 2/12). Teza nr 1*, CASUS.2013.2.44.
- Tarno J.P., *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2010.

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 2007 r., P 37/06 (Dz.U. z 2007 r. nr 247, poz. 1844).
- Uchwała składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12, OSP 2013/5/55, LEX nr 1225395.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 grudnia 2015 r., II OSK 1044/14, LEX nr 1989178.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2014 r., I OSK 2010/13, LEX nr 1636863.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29 września 2016 r., II OSK 3233/14, LEX nr 2167597.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 grudnia 2017 r., II OSK 1223/17, LEX nr 2447137.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 22 maja 2018 r., II SA/Gd 164/18, LEX nr 2492735.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 października 2013 r., VII SA/Wa 1389/13, LEX nr 1630317.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., VII SA/Wa 1014/14, LEX nr 1622008.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2018 r., II OSK 285/17, LEX nr 2433989.