

Volume 19, Issue 1
March 2021

ISSN 1731-8297, e-ISSN 6969-9696
<https://czasopisma.uni.opole.pl/index.php/osap>

COMMENTARY
received 2021-03-01
accepted 2021-03-12



Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2018 r., II OSK 878/16

Gloss to the Supreme Administrative Court Judgment of 24 January 2018 (II OSK 878/16)

SŁAWOMIR ZWOLAK

Wyższa Szkoła Administracji w Stalowej Woli
ORCID: 0000-0002-4075-4400, zwolak@poczta.fm

Citation: Zwolak, Sławomir. 2021. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 stycznia 2008 r., II OSK 878/16. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne* 19(1): 115–124. DOI: 10.25167/osap.3511.

Abstract: The judgment concerns the staging of investments with regard to the issuance of a building permit by the competent authority. The court decided that for the first stage of the investment, the public administration body, when deciding about the building permit, should comprehensively assess the development project, so that during the next stages of the investment, such a project should no longer be the subject of analyses or settlements.

Keywords: staging of investments, building permit, plot or area development project

Abstrakt: Wyrok dotyczy etapowania inwestycji w przedmiocie wydawania przez właściwy organ pozwolenia na budowę. Sąd uznał, że dla pierwszego etapu inwestycji organ administracji publicznej przy rozstrzygnięciu kwestii pozwolenia na budowę powinien w sposób kompleksowy ocenić projekt zagospodarowania, aby podczas kolejnych etapów inwestycji projekt taki nie był już przedmiotem analizy i rozstrzygnięcia.

Słowa kluczowe: etapowanie inwestycji, pozwolenie na budowę, projekt zagospodarowania działki lub terenu

1. Wprowadzenie

Glosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) dotyczy istotnej kwestii w procesie inwestycyjno-budowlanym, jaką jest dopuszczalny

zakres etapowania inwestycji. Rozstrzygnięcie sądu wskazuje, że w przypadku etapowania inwestycji inwestor obowiązany jest do pierwszego wniosku obejmującego pierwszy etap inwestycji dołączyć projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. W ten sposób organ administracji publicznej może prawidłowo ocenić całe zamierzenia budowlane z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy. Jednocześnie NSA wypowiedział się, że w świetle art. 33 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (dalej: pr.bud.) niedopuszczalne jest takie etapowanie, które obejmowałoby poszczególne fragmenty terenu objętego inwestycją.

2. Stan faktyczny sprawy

Wyrok został wydany w następującym stanie faktycznym. Inwestor, planując budowę dwóch domów jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, zdecydował się na etapowanie inwestycji. Pierwszy etap miał polegać na budowie jednego segmentu wraz z instalacjami i utwardzeniem części terenu, natomiast w drugim etapie inwestor zaplanował budowę drugiego segmentu wraz z instalacjami i utwardzeniem pozostałej części terenu. Inwestor uzyskał pozwolenia na budowę dla obydwu etapów inwestycji. Strona sąsiadująca obydwie decyzje o pozwoleniu na budowę zaskarżyła odwołaniami. Organ II instancji utrzymał w mocy rozstrzygnięcie organu I instancji. Następnie na decyzje organu II instancji zostały wniesione skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Krakowie na pierwszy i drugi etap inwestycji. W przedmiocie pierwszego etapu inwestycji WSA w Krakowie uchylił decyzję organu odwoławczego dotyczącą etapu I inwestycji (sygn. akt II SA/Kr 1186/15). W ramach postępowania odnoszącego się do pierwszego etapu WSA zwrócił uwagę na konieczność całościowego zbadania kwestii dotyczących zagospodarowania terenu dla obu segmentów. W szczególności WSA zauważył, że w przypadku zamiaru etapowania inwestycji inwestor ma obowiązek, przed przystąpieniem do pierwszego etapu, przedłożenia projektu zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego. Również ten sam WSA w analogicznym stanie faktycznym i prawnym sprawy oddalił skargę na decyzję organu odwoławczego dotyczącą drugiego etapu inwestycji (sygn. akt II SA/Kr 1185/15). WSA w uzasadnieniu do wyroku uznał, że orzekające w sprawie organy prawidłowo stwierdziły, iż zatwierdzony projekt budowlany spełnia wymogi prawa, a jego zatwierdzenie i wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę zostały poprzedzone prawidłowo przeprowadzonym postępowaniem. Wskazał także, że wszelkie wątpliwości dotyczące projektu zostały wystarczająco wyjaśnione przez inwestora, co uczyniło zadość postanowieniu organu I instancji. Od powyższego wyroku WSA strona skarżąca wniosła skargę kasacyjną. NSA uznał skargę za zasadną i uchylił decyzje organów II instancji (sygn. akt II OSK 878/16). NSA podkreślił, że w przypadku

etapowania inwestycji organ administracji publicznej może prawidłowo ocenić zgodność całego zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy tylko wówczas, gdy inwestor dołączy do pierwszego wniosku projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Z projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego wynikają zasady rozmieszczenia wszystkich obiektów w terenie, a więc także obiektów realizowanych na następnych etapach inwestycji. W sprawach dotyczących poszczególnych etapów zamierzenia inwestycyjnego projekt zagospodarowania dla całego zamierzenia budowlanego nie może podlegać wielokrotnemu zatwierdzeniu decyzją administracyjną. Nie można byłoby bowiem akceptować sytuacji, że dana kwestia w części obejmującej projekt zagospodarowania terenu podlegałaby kilkakrotnemu rozstrzygnięciu administracyjnemu. NSA uznał, że decyzja dotycząca pozwolenia na budowę każdego kolejnego etapu inwestycji powinna obejmować wnioskiem jedynie projekt architektoniczno-budowlany obiektu (zespołu obiektów). Integralną częścią takiego pozwolenia budowlanego będzie wówczas ostateczna decyzja dotycząca pozwolenia na budowę pierwszego etapu w części zatwierdzającej projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego. Natomiast przy drugim etapie inwestycji (drugi segment) projekt zagospodarowania terenu w ogóle nie powinien być przedmiotem analizy i rozstrzygania organów administracyjnych. Albowiem już na pierwszym etapie rozstrzygania o pozwoleniu na budowę dla większego i etapowanego zamierzenia należało w sposób kompleksowy ocenić projekt zagospodarowania terenu.

3. Komentarz do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego

Na potrzeby analizy przedmiotowego wyroku NSA na wstępie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 33 ust. 1 pr.bud. decyzja o pozwoleniu na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, na wniosek inwestora, pozwolenie na budowę może dotyczyć wybranych obiektów (lub ich zespołu) mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Natomiast z przepisu art. 34 ust. 3 pr.bud. wynika, że projekt budowlany składa się z dwóch zasadniczych części, tj. projektu zagospodarowania działki lub terenu i projektu architektoniczno-budowlanego. Projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych lub jej kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez projektanta, obejmuje: 1) określenie granic działki lub terenu; 2) usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych; 3) sposób odprowadzania lub

oczyszczania ścieków; 4) układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich; 5) informację o obszarze oddziaływania obiektu. Przepis art. 33 ust. 1 pr.bud. wskazuje, że regułą przy wydawaniu pozwolenia na budowę musi być to, iż obejmuje ono całe zamierzenie. Etapowanie zamierzenia jest dopuszczalne jedynie w przypadku obiektów lub zespołu obiektów mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Zrealizowana część przedsięwzięcia ma bowiem stanowić funkcjonalną całość, która może być eksploatowana zgodnie z prawem (sygn. akt II SA/GI 1323/19). W sytuacji, gdy dla jednego zamierzenia inwestycyjnego wydana została jedna decyzja i decyzji tej nie sposób „podzielić” na odrębne zamierzenia budowlane, to organy powinny w sposób ścisły stosować i interpretować art. 33 ust. 1 pr.bud. (sygn. akt II OSK 2804/19). Zatem celem regulacji art. 33 ust. 1 pr.bud. jest uniemożliwienie organowi administracji publicznej zatwierdzenia projektu budowlanego i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę dla zamierzenia inwestycyjnego, które po jego zrealizowaniu nie mogłoby stanowić samodzielnej całości nadającej się do użytkowania, jak również nieracjonalne dzielenie jednej inwestycji na etapy czy też udzielanie pozwolenia na następny etap realizacji jednego obiektu (sygn. akt II OSK 694/16). Natomiast wydanie pozwolenia na budowę – na podstawie wniosku obejmującego jedynie część obiektu, niemogącą prawidłowo funkcjonować samodzielnie – zamierzenia budowlanego stanowi naruszenie prawa materialnego. Rozdzielanie poszczególnych etapów procesu budowlanego i eliminowanie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę poszczególnych jego części stanowi obejście prawa (sygn. akt VII SA/Wa 2340/19).

Analizując komentowane orzeczenie NSA, należy podkreślić, że przepisy prawa budowlanego pozwalają na tzw. etapowanie budowy, w tym m.in. uzyskanie pozwolenia na budowę niektórych obiektów z całego zamierzenia, pod warunkiem że mogą one samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem (Opracowanie grupa FB PIIIB). W przypadku realizowania inwestycji etapami dla każdego z tych etapów wydawana jest oddzielna decyzja o pozwoleniu na budowę, w rezultacie czego jest tyle spraw, ile wniosków złoży inwestor. Dopuszczalne jest zatem uzyskanie kilku pozwoleń na budowę obejmujących poszczególne jej etapy (sygn. akt II SA/Sz 1397/17). W świetle przywołanych regulacji prawa budowlanego należy zauważyć, że wymóg przedłożenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia inwestycyjnego jest podyktowany koniecznością właściwego zsynchronizowania z istniejącą zabudową zarówno całego projektowanego zamierzenia, jak i jego poszczególnych obiektów oraz ma zapobiegać chaosowi przestrzennemu (Siegień 2003: 235). Właściwy organ, udzielając pozwolenia na budowę wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przezna-

zeniem, zatwierdza w nim projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Tak zatwierdzony projekt stanowi podstawę do ubiegania się o pozwolenia na budowę pozostałych obiektów lub zespołów obiektów składających się na całość zamierzenia inwestycyjnego bez konieczności ponownego opracowywania i zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu (Serafin 2006: 306–307).

Przepisy prawa budowlanego nie dają podstawy do twierdzenia, że spełnienie przez inwestora wymogu przedłożenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego przy składaniu wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę dla konkretnego etapu inwestycji jest równoznaczne z tym, że projekt taki zostaje zatwierdzony przez organ wydający to pozwolenie. Przyjęcie takiej koncepcji oznaczałoby tylko tyle, że właściwy organ, udzielając pozwolenia na budowę dla konkretnego etapu inwestycji i zatwierdzając projekt budowlany, jednocześnie zatwierdzałby przedstawiony przez inwestora projekt zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Takie rozumowanie prowadziło do sytuacji, że w każdej decyzji dotyczącej poszczególnego etapu projekt zagospodarowania terenu podlegałby kolejnemu zatwierdzeniu. Oznaczałoby to, że zatwierdzeń, a więc rozstrzygnięć administracyjnych w danym zakresie, byłoby tyle, na ile etapów inwestycja została podzielona. W świetle wyroku NSA należy wyrazić pogląd, że wielokrotne zatwierdzanie projektu zagospodarowania dla całego zamierzenia budowlanego byłoby w oczywisty sposób nieracjonalne i sprzeczne z zasadą *res iudicata* wyrażoną w art. 156 § 1 pkt 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.). Albowiem raz ostatecznie zatwierdzony projekt zagospodarowania nie może podlegać kolejnemu zatwierdzeniu (Plucińska-Filipowicz, Kosicki 2015: 85–86). Ewentualna odmowa wydania pozwolenia na budowę dla konkretnej części inwestycji, z powodu nieprzedstawienia po raz kolejny projektu zagospodarowania działki lub terenu, stanowiłaby naruszenie nie tylko zasad postępowania administracyjnego, ale również jednej z podstawowych zasad konstytucyjnych, a mianowicie wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, a uszczegółowionej właśnie w art. 6 i art. 7 k.p.a. (Szwajdler, Bąkowski 2004: 380). Warto także zauważyć, że kilkakrotne zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego przez organ administracyjny może stanowić bezprawną ingerencję w konstytucyjną ochronę prawa własności.

Ochrona prawa własności jest konstytucyjną powinnością państwa, urzeczywistnianą przez działania o charakterze prawodawczym poprzez ukształtowanie podstawowych instytucji prawnych konkretyzujących treść prawa własności, określając granice prawa własności oraz faktyczne czynności organów państwa, mające za przedmiot dobra stanowiące własność jakiejś osoby (sygn. akt P 2/98). Wyrażona w Konstytucji RP zasada ochrony własności stanowi istotny element

demokratycznego państwa prawnego (sygn. akt K 23/98), a jego relacja z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP określa szczegółowe normy dotyczące ochrony prawa własności, stanowiąc o granicach tego prawa, a mianowicie że własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zasadę tę podkreślił Trybunał Konstytucyjny, stwierdzając, że prawo własności nie może być traktowane jako absolutne i może podlegać ograniczeniom, przy czym ograniczenia te muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu i nie mogą naruszać jego istoty (sygn. akt P 11/98). Zakres ograniczeń prawa własności musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności, wskazując na wartości, których ochrona może usprawiedliwiać pewne ingerencje w prawo własności (sygn. akt P 2/98). Nakaz proporcjonalności wymaga, aby cel postawiony przez ustawodawcę lub działającą z upoważnienia ustawowego administrację znajdował się w odpowiedniej proporcji do ciężaru i dotkliwości podejmowanych środków. Zakłada ona niezbędność oceny, czy ingerencja odpowiadająca nakazowi przydatności i konieczności byłaby odpowiednia w stosunku do uszczerbków wolności, jakie ze sobą pociągnie. Zasada proporcjonalności nakazuje tu zatem zachowanie proporcji między dolegliwością zamierzonej ingerencji a wartością wyznaczonego celu. Jednakże zasada nie zawiera kryterium decydującego o istnieniu lub nieistnieniu właściwej proporcji między celem danego aktu władzy państwowej a skalą dotkliwości zastosowanych środków dla praw i wolności jednostki. Zasada nakazuje jedynie, aby wszelkie ingerencje były racjonalnie wyważone (Kijowski 1990: 62–63). Dla kształtowania granic ingerencji w prawa i wolności obywatelskie kluczowe znaczenie ma treść art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, zgodnie z którym „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Podjmując się realizacji inwestycji, należy pamiętać, że prawo do zabudowy jest pośrednio zakotwiczone w art. 64 Konstytucji RP, gwarantującym prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia (Kostka 2005: 23). W takim przypadku naruszenie własności jako najważniejszego prawa objętego ochroną na podstawie art. 64 Konstytucji RP może nastąpić w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść prawa własności i uniemożliwiały spełnianie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w polskim porządku prawnym. Dodatkowo kwestia kilkukrotnego zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego może w sposób rażący naruszać zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Jak wiadomo, zasada legalizmu stanowi, by wszystkie organy państwa działały tylko i wyłącznie na podstawie

przepisów prawa. Organy, podejmując jakiegokolwiek akty władzy państwowej, powinny wykazać się wyraźną, a nie domniemaną podstawą prawną działania (Witkowski [red.] 2006: 78).

Ponadto zatwierdzanie projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego dla poszczególnych etapów inwestycji naruszałoby zasadę wolności budowlanej zawartą w art. 4 pr.bud., ponieważ uzależnia uzyskanie pozwolenia na budowę od spełnienia przez inwestora obowiązków, które nie zostały przewidziane przez przepisy prawa budowlanego (sygn. akt II OSK 520/05). Odnosząc zasadę wolności budowlanej do aktów władczej ingerencji organów administracji w procesie budowlanym, należy uznać, że musi być ona przewidziana przez ustawy, a zwłaszcza przez prawo budowlane. W razie braku wyraźnych postanowień ustawowych ingerencja władcza organów administracji jest niedopuszczalna. Przepisy prawa budowlanego powinny w sposób wyczerpujący określać zakres i formy ingerencji władz administracji w procesy budowlane (Niewiadomski [red.] 2009: 91). Należy zauważyć, że zasada wolności budowlanej stanowi niejako rozwinięcie na gruncie prawa budowlanego konstytucyjnej zasady ochrony własności (sygn. akt II OSK 354/06, sygn. akt II OSK 1876/06).

Przez pojęcie wolności budowlanej należy rozumieć obszar nieskrępowanych działań związanych z korzystaniem z prawa własności nieruchomości powiązanych z budową, remontem, utrzymaniem obiektu budowlanego i jego rozbiórką (Zamyślewska-Gorzech 2005: 57). Wolność budowlana nie ma charakteru bezwzględnego, co oznacza, że jej ochrona polega na przestrzeganiu naruszania granic, które zostały jej wyznaczone przez normy prawne (Kisilowska, Sypniewski 2012: 64). Treść wolności budowlanej może być ujmowana z perspektywy różnego rodzaju szczegółowych swobód związanych z działalnością człowieka, na którą przede wszystkim składa się swoboda podejmowania działalności budowlanej. Z zasady tej wynikają także określone obowiązki organów administracyjnych, które ukierunkowane są na rozstrzygnięcie wątpliwości w oparciu o domniemanie prawne swobody budowlanej oraz zakazują rozszerzania interpretacji wyjątków od zasady wolności budowlanej. Wśród obowiązków organów powinno znajdować się tworzenie materialnych warunków sprzyjających realizacji wolności budowlanej. Należy także stwierdzić, że zasada wolności budowlanej spełnia rolę wskazówki interpretacyjnej w procesie wykładni przepisów prawa budowlanego regulujących proces inwestycyjno-budowlany (Leoński, Szewczyk 1997: 37–38, sygn. akt Kp 7/09). Podstawową regułą wykładni jest formuła *in dubio pro libertata* (Morawski 2010: 184–187). Wykładnia ta zakłada, że w razie wątpliwości co do treści normy prawnej przeważać będzie taka dyspozycja, która mniej ingeruje w wolności i uprawnienia podmiotu, względem którego przepisy są stosowane. Dlatego zasada wolności budowlanej odgrywa szczególną rolę na etapie stosowania prawa. Właściwy organ administracji publicznej, wydając decyzję w konkretnym

przypadku, powinien tak odczytać treść normy prawnej, aby nie zwiększyć ograniczeń nałożonych na inwestora, a w razie wątpliwości należy rozstrzygnąć na korzyść inwestora (sygn. akt II OSK 1467/07). W konsekwencji podmiot prawa zabudowy może domagać się od państwa i jego organów nieograniczania jego wolności z innych względów niż dla realizacji szeroko pojmowanego interesu publicznego, a granicą ewentualnego ograniczenia będzie nienaruszalna istota wolnościowego prawa zabudowy. Dlatego roszczenie o nieingerencje państwa w sferę wolności może być kierowane zarówno do podmiotów stosujących prawo i jest to roszczenie o niepodejmowanie decyzji w zakresie stosowania prawa, które przekraczałyby w regulacji praw wolnościowych granicę interesu publicznego lub celu publicznego, a zwłaszcza uderzających w istotę prawa zabudowy (Jakimowicz 2013: 66). Generalną granicę, do której uprawniony podmiot może swobodnie korzystać z przysługującej mu wolności, wyznacza zatem z jednej strony istota prawa własności, a z drugiej strony – kategoria interesu publicznego (ujęta w bardziej rygorystyczne ramy celu publicznego), która precyzowana jest w Konstytucji RP jako wymóg dbałości o bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i prawa innych osób (Jakimowicz 2005: 56).

W świetle głosowanego wyroku NSA wypada stwierdzić, że decyzja dotycząca pozwolenia na budowę każdego kolejnego etapu inwestycji winna obejmować jedynie projekt architektoniczno-budowlany obiektu (zespołu obiektów) objętego wnioskiem (sygn. akt II SA/Kr 663/18). W związku z tym z projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego wynikają zasady rozmieszczenia wszystkich obiektów w terenie, a więc również obiektów realizowanych na następnych etapach inwestycji (sygn. akt IV SA/Po 28/18). Mając na uwadze, że proces inwestycyjny powinien przebiegać sprawnie, całkowicie nieracjonalne byłoby za każdym razem narzucanie inwestorowi obowiązku zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki dla całego zamierzenia budowlanego, dlatego w pełni podzielane jest stanowisko, że w przypadku etapowania inwestycji inwestor jest obowiązany do pierwszego wniosku obejmującego pierwszy etap dołączyć projekt zagospodarowania terenu dla całego zamierzenia budowlanego. Tylko wówczas bowiem organ może prawidłowo ocenić zgodność całego zamierzenia budowlanego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego czy decyzją o warunkach zabudowy (sygn. akt II SA/Go 934/18).

4. Podsumowanie

Wykładnia przepisów prawa budowlanego prowadzi do wniosku, że komentowany wyrok NSA należy uznać za słuszny. Zamierzenie budowlane całości inwestycji powinno być sprecyzowane już na etapie poprzedzającym ubieganie się o pozwolenie na budowę pierwszego z etapów inwestycji. Wypada podzielić

pogląd, że przedłożenie przez inwestora projektu zagospodarowania działki lub terenu dla całego zamierzenia budowlanego, a nie tylko dla konkretnego etapu inwestycji, umożliwi organom administracji publicznej pełną weryfikację spełniania kryteriów prawnych przez teren, dla którego ma zostać wydana decyzja w przedmiocie pozwolenia na budowę.

Wykaz skrótów

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego
NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
pr.bud. – ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
TK – Trybunał Konstytucyjny
WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm., tekst jednolity.
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane. Dz.U. 2020, poz. 1333 ze zm., tekst jednolity.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98. OTK 1999, nr 1, poz. 2.
Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98. OTK 1999, nr 2, poz. 25.
Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98. OTK 2000, nr 1, poz. 3.
Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., K 52/07. OTK-A 2008, nr 5, poz. 88.
Wyrok TK z dnia 23 kwietnia 2009 r., Kp 7/09. OTK-A 2011, nr 3, poz. 26.
Wyrok NSA z dnia 10 lutego 2006 r., II OSK 520/05. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 194372.
Wyrok NSA z dnia 23 lutego 2007 r., II OSK 354/06. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 505624.
Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2008 r., II OSK 1876/06. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 508458.
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2008 r., II OSK 1467/07. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 516058.
Wyrok NSA z dnia 24 listopada 2017 r., II OSK 694/16. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 2409498.
Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2018 r., II OSK 878/16. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 2448979.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2015 r., II SA/Kr 1186/15. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 1971505.
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 lipca 2018 r., IV SA/Po 28/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2528595.
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 września 2018 r., II SA/Kr 663/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2555529.
Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 lipca 2019 r., II SA/Go 934/18. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2700700.

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 marca 2020 r., VII SA/Wa 2340/19. Dostęp: 05.01.2021. LEX nr 2956961.
- Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 24 czerwca 2020 r., II SA/GL 1323/19. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3028723.
- Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 25 czerwca 2020 r., II SA/Sz 1397/17. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3040720.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lipca 2020 r., VII SA/Wa 2804/19. Dostęp: 04.01.2021. LEX nr 3052525.

Opracowania

- Jakimowicz, Wojciech. 2005. Konstrukcja i istota wolnościowego prawa zabudowy. *Samorząd Terytorialny* (6): 47–62.
- Jakimowicz, Wojciech. 2013. Przestrzeń prawna wolności zabudowy. W: J. Zimmermann (red.). *Przestrzeń w prawie administracyjnym*, 46–75. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kijowski, Dariusz. 1990. Zasada adekwatności w prawie administracyjnym. *Państwo i Prawo* (4): 61–69.
- Kisilowska, Helena; Sypniewski, Dominik. 2012. *Prawo budowlane*. Warszawa: LexisNexis.
- Kostka, Zdzisław. 2005. *Prawo budowlane. Komentarz*. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr sp. z o.o.
- Leoński, Zbigniew; Szewczyk, Marek. 1997. *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Morawski, Lech. 2010. *Zasady wykładni prawa*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Niewiadomski, Zygmunt (red.). 2009. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Plucińska-Filipowicz, Alicja; Kosicki, Artur. 2015. Etapowanie inwestycji budowlanych. W: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.). *Proces inwestycji budowlanych*, 83–90. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Serafin, Sławomir. 2006. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sięgień, Jerzy. 2003. *Prawo budowlane. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Szwajdler, Wojciech; Bąkowski, Tomasz. 2004. *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Witkowski, Wojciech (red.). 2006. *Prawo konstytucyjne*. Toruń: Wydawnictwo Dom Organizatora.
- Zamyślewska-Gorzach, Krystyna. 2005. Wolność budowlana i jej prawne ograniczenia. *Samorząd Terytorialny* (10): 55–64.

Źródła internetowe

- Opracowanie grupa FB PIIB – etapowanie budowy – decyzje, regulacje. Dostęp 14.01.2020. <https://inzynierbudownictwa.pl/etapowanie-budowy-decyzje-regulacje/>.