

Bogusława Dobkowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-5840-2908

bogusława.dobkowska@uwm.edu.pl

Decyzja o warunkach zabudowy dla całej działki ewidencyjnej czy jej części?

Wstęp

Decyzja o warunkach zabudowy funkcjonuje w polskim porządku prawnym niemal od dwudziestu lat. Zdawać by się zatem mogło, że stosowanie przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ nie nastrocza większych trudności i problemów prawnych przy jej wydawaniu. Tak oczywiście nie jest, gdyż mimo że zarówno orzecznictwo sądów administracyjnych, jak i doktryna² wyjaśniło i rozwiązało wiele problemów, to nie oznacza to, że one nie powstają w toku postępowań o wydanie takich decyzji na tle różnych stanów faktycznych. Wydaje się, że takim zagadnieniem jest obecnie problem, czy ustalenie warunków zabudowy jest możliwe dla części działki, czy tylko dla działki ewidencyjnej jako całości. Co do zasady bowiem decyzja o warunkach zabudowy przesądza jedynie o tym, że na działce oznaczonej we wniosku o ustalenie warunków zabudowy możliwe będzie zrealizowanie przedsięwzięcia o przedstawionych przez inwestora parametrach. W decyzji tej nie określa

¹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2022 r., poz. 503 ze zm.), dalej jako u.p.z.p.

² I. Zachariasz, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2013; A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex; T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004; Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012; Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2009; K. Małyśa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 1, s. 10; eadem, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8, s. 5–24.

się precyzyjnego położenia przyszłej inwestycji na działce. W konsekwencji zasadne jest pytanie, czy taką decyzję można wydać dla części działki, na której powstać ma zabudowa. Zagadnienie to aktualizuje się zwłaszcza w sytuacji, gdy część działki inwestora ma przeznaczenie wykluczające możliwość zabudowy (np. rolne lub leśne), zaś pozostała ma charakter budowlany. Kwestia ta stała się przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym. Celem artykułu będzie przedstawienie tych rozbieżności i jednocześnie wskazanie własnego stanowiska w tym zakresie.

Decyzja o warunkach zabudowy – ogólna charakterystyka

Dokonując ogólnej charakterystyki decyzji o warunkach zabudowy, należy przypomnieć, że jest to pierwsza decyzja wydawana w procesie inwestycyjnym³ i ma ona charakter wstępny, jeżeli teren inwestycji nie jest objęty ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Decyzja ta w sposób ogólny ustala warunki inwestycji i nie przesądza o prawie do prowadzenia konkretnej inwestycji, a jedynie określa, czy planowana jest dopuszczalna do realizacji w danym miejscu z punktu widzenia wymogów zagospodarowania przestrzennego. W decyzji lokalizacyjnej organ orzekający powinien ustalić warunki inwestowania, a ich konkretyzacja następuje dopiero w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę⁴. Decyzja o warunkach zabudowy nie przesądza również o warunkach technicznych czy budowlanych, jakie musi spełniać planowana inwestycja, lecz przesądza jedynie o jej funkcji oraz czy w świetle występującej na danym terenie zabudowy jej realizacja będzie stanowić kontynuację owej zabudowy⁵.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze utrwalone jest stanowisko co do tego, że decyzja o warunkach zabudowy ma co do zasady związany charakter i jest aktem deklaratoryjnym⁶. Wynika to m.in. z art. 64 w związku z art. 56 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym nie można odmówić ustalenia loka-

³ W przypadku niektórych inwestycji wymagana jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Taka decyzja winna być wówczas dołączona do wniosku o ustalenie warunków zabudowy na podstawie art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. z 2022 r., poz. 1029).

⁴ Wyrok NSA z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1859/18, CBOSA.

⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 21 sierpnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Po 356/19, CBOSA; wyrok WSA w Krakowie z 16 października 2019 r., sygn. akt II Sa/Kr 644/19, CBOSA.

⁶ Inne stanowisko w tym zakresie zostało wyrażone m.in. przez B. Dobkowską i K. Klonowskiego, *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Olsztyn 2015, s. 189.

lizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W orzecznictwie wyjaśnia się, że decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę na warunkach w niej określonych. Decyzja o warunkach zabudowy, wydawana w przypadku braku obowiązującego dla terenu objętego wnioskiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ma rozstrzygnąć tylko o dopuszczalności realizacji określonego rodzaju inwestycji na tym terenie, a także określić warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu wynikające z przepisów odrębnych. Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy nie ma w żadnym razie charakteru uznaniowego i jest typowym przykładem aktu związanego, w którym organ zobowiązany jest dokonać ustalenia stanu faktycznego i jego zbadania pod kątem zgodności z przepisami prawa. Jeżeli żaden przepis prawa nie sprzeciwia się zamierzeniu inwestycyjnemu, organ zobligowany jest do wydania decyzji pozytywnej. Inaczej mówiąc, zgodność z normami powszechnie obowiązującymi jest warunkiem koniecznym do wydania decyzji o warunkach zabudowy⁷. Również normy ogólne określone w art. 1 ust. 2 u.p.z.p. nie mogą stanowić podstawy odmowy ustalenia warunków zabudowy. Oznacza to, że organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest obowiązany ją wydać, jeżeli spełnione zostały wymogi określone w art. 61 ust. 1 pkt 1–6 u.p.z.p.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymaga spełnienia łącznie przesłanek, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1–6 u.p.z.p.⁸ Niewątpliwie największe kontrowersje wywoływał i nadal wywołuje wprowadzony do polskiego systemu prawnego wymóg istnienia zabudowy na działce sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, pozwalającej na określenie wymagań dla nowej zabudowy, nazywany zarówno w orzecznictwie, jak i w piśmiennictwie zasadą

⁷ Por. wyrok NSA w Warszawie z 17 maja 2017 r., sygn. akt II OSK 2621/15, Lex nr 2341110; wyrok WSA w Kielcach z 5 września 2013 r., sygn. akt II SA/Ke 453/13, Lex nr 1462016; również wyrok WSA w Poznaniu z 11 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 908/13, Lex nr 1405122.

⁸ Zgodnie z treścią tego przepisu: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej 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; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi; 6) zamierzenie budowlane nie znajdzie się w obszarze: a) w stosunku do którego decyzją o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. z 2021 r., poz. 428, 784 i 922) ustanowiony został zakaz, o którym mowa w art. 22 ust. 2 pkt 1 tej ustawy, b) strefy kontrolowanej wyznaczonej po obu stronach gazociągu, c) strefy bezpieczeństwa wyznaczonej po obu stronach gazociągu.

dobrego sąsiedztwa. Wymóg ten sformułowany został za pomocą pojęć wieloznacznych (typu: działka sąsiednia, kontynuacja funkcji, kontynuacja parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu), stąd nieocenioną rolę spełniły, zwłaszcza na początku obowiązywania u.p.z.p., poglądy doktryny w tym zakresie⁹.

W obecnym stanie prawnym, w myśl art. 61 ust. 5 a u.p.z.p., „w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół terenu, o którym mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 a, na kopii mapy zasadniczej lub mapy ewidencyjnej dołączonej do wniosku o ustalenie warunków zabudowy obszar analizowany w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejszej niż 50 metrów, i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie warunków, o których mowa w ust. 1. Przez front terenu należy rozumieć tę część granicy działki budowlanej, która przylega do drogi publicznej lub wewnętrznej, z której odbywa się główny wjazd na działkę”. Przy tym wydanie decyzji o warunkach zabudowy nie przesądza jeszcze, że inwestycja powstanie, gdyż dopiero po zatwierdzeniu projektu budowlanego i uzyskaniu pozwolenia na budowę inwestor może przejść do realizacji zamierzenia. Do tego czasu nie może podejmować żadnych czynności związanych z samą budową¹⁰. Zatem sama decyzja nie przesądza o prawie do rozpoczęcia budowy. Budowę można dopiero rozpocząć na podstawie wykonanej decyzji o pozwoleniu na budowę, która może być wydana jedynie inwestorowi, który m.in. wykaże się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane¹¹.

W konsekwencji można przyjąć, że decyzja o warunkach zabudowy określa jedynie ogólne ramy dla planowanej inwestycji, statuuje jej charakterystyczne parametry, ale nie zawiera szczegółowych rozwiązań architektoniczno-budowlanych, w tym również posadowienia obiektu budowlanego czy też usytuowania miejsc parkingowych – o tym bowiem orzeka organ właściwy w toku postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę¹².

⁹ M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „Casus” 2005, nr 1; D. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 3; T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2.

¹⁰ Wyrok NSA z 21 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1179/17, CBOSA.

¹¹ Wyrok NSA z 5 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2822/14, CBOSA.

¹² Wyrok WSA w Olsztynie z 8 listopada 2011 r., sygn. akt II SA/OI 757/11, CBOSA.

Ustalanie warunków zabudowy dla działki ewidencyjnej czy dla terenu objętego wnioskiem?

W myśl art. 52 ust. 1 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie warunków zabudowy następuje na wniosek inwestora¹³. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwaliło się stanowisko, zgodnie z którym właściwy organ jest związany treścią tak wyznaczonego żądania (zawartego w złożonym wniosku) i nie może samodzielnie modyfikować wniosku strony¹⁴. Przyjmuje się, że zakres tego związania jest wyznaczony treścią art. 52 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. Istnieje zatem związanie wskazanymi przez inwestora granicami terenu objętego oraz charakterystyką podstawowych cech planowanej inwestycji (w tym określeniem przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu i charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji)¹⁵. Nie jest to jednak związanie bezwzględne, gdyż niektóre parametry powinny zostać ustalone przez organ prowadzący postępowanie¹⁶.

Z punktu widzenia prowadzonych rozważań istotne jest wskazanie, że inwestor we wniosku o wszczęcie postępowania wskazuje – obok rodzaju inwestycji i jej charakterystycznych parametrów urbanistyczno-architektonicznych – także teren, którego wniosek dotyczy i obszar, na który ta inwestycja będzie oddziaływać (art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). Literalne odczytanie treści przepisu wskazuje, że jest w nim mowa o terenie, a nie o działce ewidencyjnej w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Niemniej osią sporu w orzecznictwie jest następująca kwestia: czy w świetle przepisów ustawy

¹³ Wniosek taki powinien zawierać: 1) mapę zasadniczą lub, w przypadku jej braku, mapę ewidencyjną, pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujące teren, którego wniosek dotyczy, wraz z obszarem, na który inwestycja będzie oddziaływać, w skali 1:500 lub 1:1000, a w stosunku do inwestycji liniowych również w skali 1:2000, w postaci: a) elektronicznej – w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych albo b) papierowej; 1a) określenie granic terenu objętego wnioskiem [podkr. B.D.]; 2) charakterystykę inwestycji, obejmującą: a) określenie zapotrzebowania na wodę, energię oraz sposobu odprowadzania lub oczyszczania ścieków, a także innych potrzeb w zakresie infrastruktury technicznej, a w razie potrzeby również sposobu unieszkodliwiania odpadów, b) określenie planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów projektowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, przedstawione w formie opisowej i graficznej, c) określenie charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko; 3) w przypadku lokalizacji składowiska odpadów: a) docelową rzędną składowiska odpadów, b) roczną i całkowitą ilość składowanych odpadów oraz rodzaje składowanych odpadów, c) sposób gromadzenia, oczyszczania i odprowadzania ścieków, d) sposób gromadzenia, oczyszczania i wykorzystywania lub unieszkodliwiania gazu składowiskowego.

¹⁴ Wyrok NSA z 11 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 101/13, CBOSA; wyrok WSA w Rzeszowie z 17 czerwca 2020 r., sygn. akt II SA/Rz 1345/19, CBOSA.

¹⁵ Wyrok WSA w Łodzi z 5 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Łd 487/19, CBOSA.

¹⁶ A. Despot-Mładanowicz, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), op. cit., art. 52.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszczalne jest ustalenie warunków zabudowy dla terenu obejmującego części działek ewidencyjnych. Wykładnia miarodajnych dla oceny tego zagadnienia przepisów może prowadzić do odmiennych wniosków w zakresie sposobu rozstrzygnięcia tej kwestii. W konsekwencji stało się to przyczyną rozbieżności w orzecznictwie sądowo-administracyjnym.

Według pierwszego poglądu możliwe jest ustalenie warunków zabudowy dla części działki ewidencyjnej, jeżeli teren ten można jednoznacznie wyodrębnić i przedstawić na załączniku graficznym do wydawanej decyzji. Znajduje on swoje odzwierciedlenie m.in. w treści wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego czy Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku¹⁷. W orzeczeniach tych stwierdzono, że zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., mającym odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy (art. 64 ust. 1 u.p.z.p.), wniosek o ustalenie warunków zabudowy powinien zawierać m.in. określenie granic terenu objętego wnioskiem przedstawionych na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, przyjętych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, obejmujących teren, którego wniosek dotyczy, i obszaru, na który ta inwestycja będzie oddziaływać, w odpowiedniej skali. Z kolei art. 61 ust. 1 u.p.z.p. określa przesłanki wydania pozytywnej decyzji, są nimi m.in.: 1) teren (objęty wnioskiem) ma dostęp do drogi publicznej (pkt 2), istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (pkt 3), teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (pkt 4)¹⁸.

Zatem sąd kładzie nacisk na to, że w powołanych przepisach mowa jest o „terenie”, a nie o działce ewidencyjnej w rozumieniu prawa geodezyjnego i kartograficznego. Dodaje też, że w rozporządzeniu¹⁹ wydanym w wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 61 ust. 6 u.p.z.p. wyróżnia się pojęcia „działka” i „teren”. Minister w tym zakresie zastosował się w pełni do wytycznych dotyczących treści tego aktu w zakresie wymagań dotyczących ustalania wymagań odnoszących się do nowej zabudowy (zob. art. 61 ust. 7 pkt 2 u.p.z.p.). W konsekwencji pojęcia „działka ewidencyjna” i „teren” na użytek roz-

¹⁷ Wyroki NSA: z 24 maja 2018 r., sygn. akt 1634/16; z 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1693/19, CBOSA; z 17 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1881/18, Lex nr 2740067; z 24 maja 2018 r., sygn. II OSK 1634/16, Lex nr 2520807 czy wyrok WSA w Gdańsku z 1 lipca 2020 r., II SA/Gd 634/19, Lex nr 3027512

¹⁸ Dz.U. z 1999 r., poz. 139 ze zm.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 64, poz. 1588).

poznawania spraw o ustalenie warunków zabudowy nie są pojęciami tożsamymi.

Ponadto decyzja o warunkach zabudowy winna określać m.in. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali (art. 54 pkt 3 w związku z art. 64 ust. 1 u.p.z.p.). Za pomocą linii rozgraniczających teren inwestycji możliwe jest wyodrębnienie (wskazanie) konkretnej części działki, na której zamierzenie budowlane może być realizowane bez naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów. W przypadku mniejszych obszarowo działek ewidencyjnych zazwyczaj linie rozgraniczające teren inwestycji pokrywają się z granicami działki. W przypadku większych działek możliwe jest określenie we wniosku granic terenu przeznaczonego na realizację zamierzenia budowlanego jedynie do części działki, a w konsekwencji wskazanie tego terenu w decyzji o warunkach zabudowy i uwidocznienie tej części działki w załączniku graficznym stanowiącym integralną część decyzji. Jednakże wyodrębnienie w decyzji o warunkach zabudowy konkretnej części działki jako terenu inwestycji nie może być postrzegane jako próba obejścia obowiązujących przepisów, m.in. przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Ta część działki mogłaby wszak stanowić samodzielną działkę ewidencyjną i wówczas ten sam teren inwestycji zamykałby się w granicach działki. Taki sposób wyodrębnienia terenu inwestycji nie może być również uznany jako wskazanie inwestycji w ściśle określonym miejscu. Czym innym jest bowiem określenie w decyzji o warunkach zabudowy terenu inwestycji za pomocą linii rozgraniczających ten teren, a czym innym wskazanie usytuowania obiektu w konkretnym miejscu.

Swoją argumentację sądy wzmocniają, powołując się na to, że jednym z atrybutów prawa własności jest korzystanie z rzeczy, w tym nieruchomości zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa, tyle tylko że w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego²⁰. Rozwinięciem tej zasady jest regulacja zawarta w art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w myśl której każdy ma prawo – w granicach określonych ustawą – do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich. W ocenie sądu o ile zatem wyraźny przepis ustawy nie stoi temu na przeszkodzie, właściciel ma prawo do zagospodarowania i zabudowy nieruchomości zgodnie z jego wolą. Odmowa wydania właścicielowi decyzji ustalającej warunki zabudowy dla wyodrębnionego terenu mogłaby być uznana jako naruszenie konstytucyjnie chronionego prawa własności²¹.

²⁰ Art. 140 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.).

²¹ Art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483).

W świetle drugiej linii orzeczniczej²² ustalenie warunków zabudowy odnosi się do działki objętej wnioskiem jako całości, nie zaś jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana (lub w inny niż dotychczasowy sposób zagospodarowana. Przez teren, o którym mowa w art. 59 ust. 1, a także w art. 61 ust. 1 u.p.z.p., należy zatem rozumieć obszar jednej lub kilku konkretnie określonych działek geodezyjnych, a nie fragment działki ewidencyjnej, na którym inwestor zaplanował realizację inwestycji. Na konieczność takowej wykładni przepisów pośrednio wskazuje także § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, o której mowa w art. 52 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 m. W przepisie prawodawca jednoznacznie odwołał się do szerokości frontu działki objętej wnioskiem, a nie szerokości frontu terenu inwestycji. Do pojęcia działki budowlanej jako całości, a nie wydzielonego liniami rozgraniczającymi fragmentu terenu inwestycji prawodawca odwołał się wprost także w pozostałych regulacjach tegoż rozporządzenia, co wyraźnie wskazuje, że jego zamiarem nie było dopuszczenie możliwości ustalania warunków zabudowy dla fragmentów działek ewidencyjnych. Nawet określenie granic terenu inwestycji poprzez wskazanie ich liniami ograniczającymi w załączniku graficznym nie może zmieniać zapatrywania, że teren inwestycji musi być rozumiany jako cała działka ewidencyjna, na której planowana jest realizacja zamierzenia inwestycyjnego. Stanowiska sądów w tym zakresie nie zmienia art. 61 ust. 5a u.p.z.p. w obecnym brzmieniu. Można zatem stwierdzić, że wedle tej linii orzeczniczej określone prawnie granice działki gruntowej lub oznaczonych działek ewidencyjnych determinują sposób określenia granic terenu inwestycji, będącej przedmiotem decyzji ustalającej warunki zabudowy²³.

Tylko w drodze wyjątku przyjmuje się dopuszczalność objęcia decyzją o warunkach zabudowy części działki ewidencyjnej, gdy wynika to ze szczególnych uwarunkowań, np. normatywnych lub faktycznych (np. część działki objęta ustaleniami planu miejscowego czy decyzją wydaną w trybie tzw. specustawy)²⁴.

²² Wyroki NSA: z 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2066/14; z 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2447/17, CBOSA; z 14 lipca 2020 r., sygn. akt II OSK 623/20, Lex nr 3091322; z 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1205/17, Lex nr 2650582; z 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt II OSK 2101/16, Lex nr 2539767; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Go 298/21, Lex nr 3188208; wyrok WSA w Poznaniu za 14 kwietnia 2021 r., sygn. akt IV SA/Po 225/21.

²³ Wyrok NSA z dnia 16 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 743/17, Lex nr 2463047.

²⁴ Wyroki NSA: z 3 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 177/18, Lex nr 2865534 i z 5 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2447/17, Lex nr 2727758.

Z uwagi na skutki prawne, jakie niesie za sobą dopuszczalność ustalenia warunków zabudowy dla części działki, należy przychylić się do drugiej z zaprezentowanych linii orzeczniczych. W ocenie autorki przyjęcie odmiennej wykładni niesie zbyt dużo negatywnych konsekwencji prawnych i prób obejścia przepisów prawa. W głównej mierze mogłoby to prowadzić do obejścia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁵. Z ustawy tej wynika bowiem obowiązek ochrony gruntów rolnych, szczególnej zaś ochronie podlegają grunty rolne klasy I–III. Ustalenie warunków zabudowy na tego rodzaju gruntach wymaga zgody na zmianę przeznaczenia, natomiast w przypadku jej braku spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 2a ustawy. Ustalenie warunków zabudowy dla fragmentu działki ewidencyjnej może skutkować tym, że będą to grunty rolne wyższej klasy, natomiast starosta jako organ uzgadniający (związany zakresem uzgodnienia) zmuszony będzie dokonać pozytywnego uzgodnienia. Kwestia ta dotyczy również gruntów leśnych. Nadto skutkować może obchodzeniem przez inwestorów innych prawnych ograniczeń, w tym np. wskaźnika powierzchni zabudowy poprzez występowanie o ustalenie warunków zabudowy dla terenu stanowiącego niezabudowany fragment działki ewidencyjnej, która na pozostałym, nieobjętym wnioskiem obszarze jest już zabudowana. Wskaźnik powierzchni zabudowy dla części działki będzie niemiarodajny i wyniki analizy nie będą miały pełnej wartości dowodowej.

Kolejną negatywną konsekwencją dopuszczalności ustalenia warunków zabudowy dla części działki jest przy instalacjach fotowoltaicznych brak obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku do wniosku o ustalenie warunków zabudowy należy dołączyć decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, jeśli takowa jest wymagana. W przypadku instalacji fotowoltaicznych, gdy powierzchnia zabudowy nie przekracza 0,990 ha, decyzja nie musi być załączona. Również w aspekcie podziałów nieruchomości jest to zjawisko niepożądane, gdyż podział nieruchomości musi być zgodny z warunkami zabudowy i w przypadku ustalenia warunków zabudowy dla części działki jest to kolejna próba obejścia przepisów prawa.

Wnioski

Analiza orzecznictwa sądowo-administracyjnego w zakresie objętym przedmiotem niniejszego artykułu pozwala dostrzec dwa poglądy ukształtowane w tym przedmiocie, przy czym stanowisko przedstawione jako drugie (ustalenie warunków zabudowy dla całej działki ewidencyjnej) spotykane jest częściej w orzeczeniach. W ocenie autorki należy przychylić się do tej linii orzeczniczej,

²⁵ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 1326).

nie ze względu na liczbę orzeczeń, ale z uwagi na negatywne konsekwencje prawne, jakie niesie za sobą ustalenie warunków zabudowy dla części działki. Ponadto aprobując ustalenie warunków zabudowy dla całej działki, sądy słusznie zwracają uwagę na szczególne uwarunkowania, które powodują odstępstwo od tej zasady, czyli sytuacje, gdy część działki objęta jest ustaleniami miejscowego planu bądź decyzja jest wydawane w trybie tzw. specustawy. W konsekwencji należy uznać, że decyzja o warunkach zabudowy winna dotyczyć całego obszaru działki ewidencyjnej objętej wnioskiem, a nie jedynie tej części, która w wyniku realizacji inwestycji będzie faktycznie zabudowana, przy czym możliwość wydania warunków zabudowy dla części działki zastrzeżona dotyczyć może jedynie sytuacji wyjątkowych. W tym kontekście wypada też negatywnie ocenić art. 61 ust. 5 a u.p.z.p. który nie przyczynia się do zmniejszenia rozbieżnych stanowisk w orzecznictwie sądów administracyjnych.

Wykaz literatury

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Kraków 2004.
- Bąkowski T., *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2.
- Despot-Mładanowicz A, [w:] A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.) *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, 2019, Lex.
- Dobkowska B., Klonowski K., *Decyzja ustalająca warunki zabudowy oraz decyzja ustalająca lokalizację inwestycji celu publicznego – analiza krytyczna*, [w:] B. Dobkowska, P. Sobotko, M. Ziniewicz (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne wobec potrzeb inwestycyjnych i bezpieczeństwa państwa*, Wyd. UWM, Olsztyn 2015.
- Kijowski D., *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Casus” 2005, nr 3.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009, nr 1.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7–8.
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”*, „Casus” 2005, nr 1.
- Zachariasz I., [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Summary

Decision on development conditions for the entire plot or part?

Keywords: administrative law, decision on development conditions, registration plot, the area covered by the application for a decision on development conditions.

The decision on development conditions only determines that on the plot marked in the application for development conditions it will be possible to implement the project with the parameters presented by the investor. This decision does not specify the precise location of the future investment on the plot. Consequently, it is reasonable to ask whether such a decision may be issued for a part of the plot on which the development is to be built. This issue becomes relevant especially when part of the investor's plot has a purpose that excludes the possibility of development (e.g., agricultural or forestry), while the rest is of a construction nature. This issue has become the cause of discrepancies in judicial and administrative jurisprudence. The aim of the article is to present these discrepancies and at the same time to indicate your own position in this regard. The analysis of judicial and administrative judgments in the scope covered by this article allowed us to assume that two views have been formed in this regard, while the position presented as expensive (establishing development conditions for the entire record plot) is found in a greater number of judgments. In the author's opinion, this line of jurisprudence should be complied with, not due to the number of decisions, but due to the negative legal consequences of establishing development conditions for a part of the plot. It should also be noted that when approving the determination of development conditions for the entire plot, the courts rightly pay attention to special conditions that cause a deviation from this principle, i.e., situations where a part of the plot is covered by the local plan, or a decision is issued in the form of the so-called special acts.

