

Bogusława Dobkowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

ORCID: 0000-0001-5840-2908

boguslawa.dobkowska@uwm.edu.pl

Zasada dobrego sąsiedztwa – wybrane problemy

Wstęp

Jednym z wymogów uzyskania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy jest spełnienie przesłanki określonej jako tzw. zasada dobrego sąsiedztwa¹. Zasada ta funkcjonuje w polskim porządku prawnym od ponad 20 lat. Celem niniejszego artykułu jest analiza kierunku zmieniających się uregulowań, ale też sposób interpretacji obecnych unormowań, w szczególności przez sądy administracyjne. Dlatego też zastosowano metodę dogmatyczno-prawną. Analizę prawną dokonano przede wszystkim w oparciu o przepisy prawne i orzecznictwo sądów administracyjnych, jak również poglądy doktryny.

Rozważania związane z zasadą dobrego sąsiedztwa są poprzedzone przedstawieniem regulacji prawnych, określających kiedy wymagane jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, jaki charakter prawny ma decyzja oraz jakie przesłanki muszą być spełnione, aby decyzja ustalająca warunki zabudowy mogła być wnioskodawcy wydana. Analizie poddano takie pojęcia, jak działka sąsiednia, obszar analizowany, kontynuacja funkcji.

Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy

Stosownie do treści art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w myśl art. 4 ust. 2 u.p.z.p., w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenu i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

¹ Art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 977), dalej jako u.p.z.p.

1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,

2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z powyższych regulacji wynika bezspornie, że podstawowym instrumentem kształtowania polityki przestrzennej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, przy czym uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie jest obowiązkowe. Zgodnie z art. 14 ust. 7 u.p.z.p. obowiązek ten może wynikać tylko z przepisów odrębnych². Natomiast w przypadku jego braku warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Zatem w formie decyzji ustalane są warunki zabudowy na obszarach nieobjętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a z uwagi na to, że nie wszystkie, czy też niewielka liczba obszarów objętych jest planami, decyzja o warunkach zabudowy najczęściej jest podstawą do uruchomienia procesu inwestycyjnego, wpływa na potencjał inwestycyjny nieruchomości i w konsekwencji ma wpływ na wartość rynkową nieruchomości³.

Zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze utrwalone jest stanowisko, że decyzja o warunkach zabudowy ma co do zasady związany charakter i jest aktem deklaratoryjnym⁴. Niemniej wyrażany jest również pogląd, że decyzja o warunkach zabudowy zawiera w sobie zarówno element deklaratoryjny, jak i konstytutywny, a zatem ma podwójny, konstytutywno-deklaratoryjny

² Na przykład: art. 38b ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz.U. z 2023 r., poz. 151) stanowi, że gmina, która na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia uzyska potwierdzenie możliwości lecznictwa uzdrowiskowego na swoim obszarze, sporządza i uchwała plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego dla strefy „A” ochrony uzdrowiskowej, na zasadach określonych w odrębnych przepisach, w terminie do 2 lat od dnia otrzymania tej decyzji; art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. ustawy Prawo lotnicze (Dz.U. z 2022 r., poz. 1235 ze zm.) wskazuje, że dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z zatwierdzonym projektem generalnym – jest obowiązkowe, z uwzględnieniem przepisów dotyczących terenów zamkniętych. Jeżeli teren zamknięty objęty planem generalnym utraci status terenu zamkniętego, sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – zgodnie z zatwierdzonym planem generalnym dla tego terenu jest obowiązkowe.

³ Por. P. Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 35.

⁴ Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 450; P. Daniel, *Charakter decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10, s. 17; wyrok NSA z 3 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2202/10, Lex nr 1138107. Inne stanowisko w tym zakresie zostało wyrażone m.in. przez: Z. Leońskiego, M. Szewczyka, M. Krusia, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 194–195, 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. Zob. też: wyrok WSA w Krakowie z 21 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 345/08, Lex nr 510194.

charakter⁵. Teza o deklaratoryjnym charakterze tej decyzji wynika m.in. z art. 64 ust. 1 u.p.z.p. w zw. z art. 56 ust. 1 u.p.z.p. (odpowiednie stosowanie), zgodnie z którym nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. W orzecznictwie wyjaśnia się z kolei, że decyzja o warunkach zabudowy jest aktem administracyjnym związanym, a nie decyzją uznaniową. Oznacza to, że organ administracji publicznej nie działa w warunkach uznania administracyjnego, a rozstrzygnięcie podejmowane po przeprowadzeniu postępowania jest warunkowane całkowicie ustalonym stanem faktycznym i przepisami prawa. Organ właściwy do wydania decyzji o warunkach zabudowy jest zobowiązany do pozytywnego rozstrzygnięcia, jeśli projektowana inwestycja czyni zadość wszystkim warunkom wynikającym z prawa, a obowiązek odmowy ma tylko wówczas, gdy inwestycja ta nie spełnia choćby jednej ustawowej przesłanki z art. 61 ust. 1 u.p.z.p.⁶ Można też stwierdzić, że decyzja o warunkach zabudowy ma charakter promesy uprawniającej do późniejszego uzyskania pozwolenia na budowę, na warunkach w niej określonych. Jest to akt stanowiący podstawę do ubiegania się o pozwolenie na budowę. W decyzji o warunkach zabudowy organ powinien w możliwie najszerszy sposób ustalić warunki inwestowania, natomiast ich uszczegółowienie następuje dopiero na kolejnym etapie procesu inwestycyjnego⁷.

Stosownie do treści art. 61 ust. pkt 1–6 u.p.z.p. wydanie decyzji o warunkach zabudowy wymaga spełnienia łącznie następujących warunków: 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

⁵ P. Szulc, op. cit., s. 25.

⁶ Por. wyrok WSA w Łodzi z 27 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Ld 726/22, Lex nr 3503083.

⁷ Por. wyrok WSA w Krakowie z 19 stycznia 2023 r., sygn. akt II SA/Kr 453/22, Lex nr 3512425; wyrok WSA w Bydgoszczy z 6 grudnia 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 645/22, Lex nr 3478765; wyrok NSA z 2 sierpnia 2022 r., sygn. akt II OSK 2481/19, Lex nr 3413361.

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 rurociągu. Będąca przedmiotem rozważań w artykule zasada dobrego sąsiedztwa uregulowana została w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Nie ulega też wątpliwości, że najwięcej problemów praktycznych w toku postępowania, zarówno dla inwestorów, jak i dla organów, związanych jest z ustaleniem spełnienia wymogu dobrego sąsiedztwa. Trzeba jednak pokreślić, że wskazane przesłanki muszą być spełnione łącznie, co oznacza, iż uchybienie którejkolwiek z nich czyni wydanie pozytywnej decyzji niemożliwe. Natomiast spełnienie ich wraz ze stwierdzeniem braku innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy⁸.

Zasada dobrego sąsiedztwa

Jak wynika z powyższego, jedną z przesłanek wydania decyzji ustalającej warunki zabudowy jest tzw. zasada dobrego sąsiedztwa. Stosownie do treści art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. co najmniej jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej powinna być 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.

W jednym z pierwszych komentarzy do u.p.z.p. wskazywano, że przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. wprowadza na grunt polskiego systemu prawnego rozwiązanie zaczerpnięte z ustawodawstwa niemieckiego. Jest to zasada dobrego sąsiedztwa uzależniająca zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Celem jej jest zagwarantowanie ład przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1, jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne⁹.

W ujęciu dosyć ogólnym oznacza ona, że jeżeli brak jest zabudowanej działki sąsiedniej dostępnej z tej samej drogi publicznej, organ powinien odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy, niezależnie od tego, że zamierzenie inwestycyjne w pozostałym zakresie jest zgodne z przepisami ustawy (np. teren ma zapewnione właściwe uzbrojenie lub że jest zgodne z przepisami

⁸ P. Szulc, op. cit., s. 9–10.

⁹ Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 493.

odrębnymi). Należy zauważyć, iż instytucja prawna tzw. dobrego sąsiedztwa nie jest skonstruowana w sposób precyzyjny i dopuszcza pewien luz decyzyjny organu administracji, co nie oznacza uznaniowości. Dotyczy to przede wszystkim określenia w konkretnej sytuacji, które działki powinny być uznane za sąsiednie, w jaki sposób określać obszar analizowany oraz w jaki sposób określić wymagania dotyczące nowej zabudowy. Każdorazowo jednak organ obowiązany jest ocenić, czy zachodzą poszczególne przesłanki warunkujące tzw. dobre sąsiedztwo i dopiero łączne spełnienie wszystkich przesłanek dobrego sąsiedztwa stanowi materialnoprawną podstawę wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Można stwierdzić, że na zasadę dobrego sąsiedztwa składają się pewne elementy, mianowicie: działka sąsiednia, kontynuacja funkcji, obszar analizowany, analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wykazaniu w postępowaniu spełnienia zasady dobrego sąsiedztwa (ale też pozostałych przesłanek z art. 61 ust. 1 pkt 2–6 u.p.z.p.) służy tzw. analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, której sposób sporządzenia reguluje 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 zagospodarowania¹⁰. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowane jest stanowisko co do tego, że sporządzenie analizy architektoniczno-urbanistycznej ma fundamentalne znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy, ponieważ treść analizy jest jednym z głównych elementów materiału dowodowego, pozwalającym stwierdzić, czy zachodzą przesłanki do ustalenia warunków zabudowy w danej sprawie, a w dalszej perspektywie dokonać kontroli prawidłowości działania organów administracji w takim postępowaniu¹¹.

¹⁰ Dz.U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1588 ze zm., dalej jako rozporządzenie. Stosownie do treści art. 61 ust. 5a 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 1a, 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 m, 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. Rozporządzenie (§ 1) określa sposób ustalania w decyzji o warunkach zabudowy wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym wymagania dotyczące ustalania: 1) linii zabudowy; 2) wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu; 3) szerokości elewacji frontowej; 4) wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki; 5) geometrii dachu (kąta nachylenia, wysokości kalenicy i układu połaci dachowych).

¹¹ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 18 maja 2017 r., sygn. akt IV SA/Po 54/17, Lex nr 2296272; wyrok WSA w Krakowie z 22 września 2016 r., sygn. akt II SA/Kr 498/16, Lex nr 2141450; wyrok WSA w Krakowie z 26 maja 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 336/17, Lex nr 2309933.

Działka sąsiednia

Odnosząc się do określenia działki sąsiedniej, można wskazać, że to pojęcie przeszło dosyć istotną ewolucję. Początkowo bowiem zarówno w literaturze, jak i w interpretacji proponowanej przez Ministerstwo Infrastruktury dokonywano bardzo zawężonej i restrykcyjnej wykładni tego pojęcia. Za działkę sąsiednią uznawano bowiem działkę posiadającą przynajmniej jedną wspólną granicę z działką objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹². Stanowisko takie nie było jedyne, bowiem wskazywano też na szerokie ujęcie terminu działki sąsiedniej jako znajdującej się w pewnym obszarze. Jednocześnie zauważano, iż szerokie rozumienie sąsiedztwa wymaga doprecyzowania tego pojęcia na potrzeby konkretnego przypadku. Wyjaśniano zatem, że działka sąsiednia to nieruchomości lub jej część położona w okolicy tworzącej pewną urbanistyczną całość, którą należy określić dla każdego przypadku oddzielnie. Całość ta nie może być oczywiście pojmowana zbyt rozległe, trzeba pamiętać, że poruszając się w pojęciu sąsiedztwa, ustawodawca narzuca pewną bliskość, ale nie wyznaczoną tylko i wyłącznie przez linię graniczną (czy punkt graniczny, gdyby działki w formie prostokątów były połączone wierzchołkami. Za takim pojęciem sąsiedztwa przytaczano względy wykładni celowościowej, jak również systemowej¹³.

Obecnie w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko, że wszystkie działki wchodzące w skład obszaru analizowanego stanowią punkt odniesienia dla ustalenia „wymagań dotyczących nowej zabudowy”, o których mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. Zatem działki znajdujące się w obszarze analizowanym, niezależnie od tego, czy są dostępne z tej samej drogi publicznej, uznawane są przy analizie za działki sąsiednie¹⁴. Jednocześnie „sąsiedztwo”, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., oznacza pozostawanie działki podlegającej zagospodarowaniu w otoczeniu urbanistycznym charakteryzującym się atrybutami, z których można wyprowadzić ściśle określone cechy podobieństwa w zakresie funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu¹⁵. Należy również zauważyć, że pogląd, zgodnie z którym każda działka znajdująca się w obszarze analizowanym jest działką sąsiednią, jest przeważający, niemniej biorąc pod uwagę odniesienie do konkretnych przypadków, można znaleźć inne, godne roz-

¹² M. Szewczyk, *W sprawie interpretacji pojęcia działka sąsiednia*, „Causus” 2005, nr 1, s. 7; interpretacja Ministerstwa Infrastruktury, Departament Ładu Przestrzennego z dnia 5 marca 2004 r., [w:] *Plany, decyzje i ochrona środowiska*, „Zeszyt ZOIU” 2005, nr 2, s. 103.

¹³ Z. Niewiadomski (red.), op. cit., s. 494–495; również: T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004, s. 208.

¹⁴ Por. wyrok NSA w Warszawie z 17 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 2931/14, Lex nr 2108484; również: wyrok WSA w Krakowie z 12 kwietnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 1533/16, Lex nr 2299839.

¹⁵ Por. wyrok NSA w Warszawie z 8 czerwca 2017 r., Lex nr 2341006.

ważenia stanowiska. I tak w wyroku z 28 lutego 2017 r. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, iż badając dopuszczalność planowanej inwestycji, uwzględnia się wszystkie ustalenia dotyczące obszaru analizowanego, w tym takie, które wskazują na istnienie terenów o odrębnej strukturze zabudowy. W przypadku występowania różnorodnej zabudowy w obszarze analizowanym istotne znaczenie ma występowanie wyodrębnionych kompleksów o jednolitym funkcjonalnie sposobie zagospodarowania terenu. Nieuniknione jest, zwłaszcza w warunkach miejskich, że osiedle domków jednorodzinnych wydzielone zostaje od terenów przeznaczonych pod działalność handlową, usługową czy produkcyjną, przy czym rozróżnienia wymagają przypadki usług uciążliwych i nieuciążliwych oraz np. małych obiektów handlowych i wielkopowierzchniowych. Ważne jest, aby każdorazowo analiza urbanistyczno-architektoniczna dostarczyła informacji pozwalających na ocenę przesłanek wynikających z przepisu art. 61 ust. 1 u.p.z.p. Podstawowym kryterium warunkującym wydanie decyzji pozytywnej dla planowanego przedsięwzięcia jest istnienie tzw. dobrego sąsiedztwa, które ma gwarantować zachowanie na danym terenie wymagań ładu przestrzennego (w tym urbanistyki i architektury) oraz musi uwzględniać inne dobra i wartości wskazane w art. 1 u.p.z.p.¹⁶ Innymi słowy, słusznie wskazuje się na brak automatyzmu w przyjęciu stanowiska, że każda działka w obszarze analizowanym będzie działką sąsiednią. W warunkach miejskich takim odstępstwem mogą być jednolite i jednorodne tzw. podprzestrzenie. Niemniej w tym zakresie można skonkludować, że obecnie pojęcia działki sąsiedniej nie należy ograniczać do działki bezpośrednio sąsiadującej z terenem inwestycji. Pojęcie działki sąsiedniej powinno być rozumiane względnie szeroko i prowadzić do uznania za działkę sąsiednią każdej działki, która tworzy z terenem inwestycji pewną urbanistyczną całość w ramach wyznaczonego w sprawie obszaru analizowanego. Zasada dobrego sąsiedztwa powinna być interpretowana urbanistycznie, gdyż jej celem jest zachowanie ładu przestrzennego oraz zasady zrównoważonego rozwoju¹⁷. W zasadzie obecnie można stwierdzić, że nie ma wątpliwości interpretacyjnych dotyczących pojęcia działki sąsiedniej. Zarówno z doktryny, jak i z orzecznictwa wynika, iż pojęcia działki sąsiedniej nie można sprowadzać do pojęcia działki bezpośrednio graniczącej z terenem inwestycji – winno być ono utożsamiane z sąsiedztwem urbanistycznym. Zatem obecnie utrwalony jest już pogląd, że działką sąsiednią jest każda działka znajdująca się w obrębie obszaru analizowanego¹⁸.

¹⁶ Por. wyrok NSA w Warszawie z 28 lutego 2017 r., sygn. akt II OSK 3045/15, Lex nr 2288705.

¹⁷ Por. wyrok NSA z 24 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 602/21, Lex nr 3515501; również: K. Małyś-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7, s. 1–17; T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, nr 2, s. 394.

¹⁸ W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, 2012, Lex; D. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania*

Obszar analizowany, analiza funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, kontynuacja funkcji

Należy mieć na uwadze, że na zasadę dobrego sąsiedztwa, oprócz działki sąsiedniej, składają się też takie pojęcia, jak: obszar analizowany, analiza funkcji oraz cech zabudowy, kontynuacja funkcji.

Pierwszym etapem przy wykonaniu prawidłowej analizy funkcji winno być prawidłowe wyznaczenie obszaru analizowanego. Nie trzeba nikogo przekonywać, że właściwie wyznaczony obszar analizowany determinuje dalsze wyniki postępowania i przesądza o wiarygodności analizy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych rozróżnia się pojęcia: działka sąsiednia i obszar analizowany, wskazując, że są to dwie różne kategorie i nie można poszukiwać między nimi prostej analogii. Nie dają ku temu podstaw ani przepisy u.p.z.p., ani przepisy rozporządzenia. Pojęcie działki sąsiedniej występuje w przepisie u.p.z.p., określającym warunki zabudowy (przesłanki materialnoprawne), które muszą być spełnione łącznie, by organ mógł wydać decyzję pozytywną (art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.). Pojęcie obszaru analizowanego występuje natomiast w art. 61 ust. 5a u.p.z.p., który określa sposób wyznaczania obszaru analizowanego.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym minimalny obszar analizowany to odległość nie mniejsza niż trzykrotna szerokość frontu terenu, jednak nie mniejsza niż 50 m. Możliwe jest wyznaczenie granic obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary, jednak należy wówczas mieć na uwadze, że wyznaczając granice obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary, organ orzekający winien zawsze wykazać, iż wielkość tego obszaru służy ustawowemu wymogowi zachowania ład przestrzennego. Wyznaczenie obszaru analizowanego w określonych przepisami granicach i proporcjach ma na celu harmonijne wkomponowanie nowej inwestycji w istniejące otoczenie¹⁹. Zatem zasadą jest wyznaczanie obszaru analizowanego w podstawowych jego wymiarach. Niemniej jednak obszar ten może być poszerzony, ale tylko wówczas, gdy pojawią się okoliczności uzasadniające taką zmianę. Powiększenie obszaru analizowanego zawsze musi jednak służyć zachowaniu ład przestrzennego. Celem samym w sobie takiego powiększenia nie może być jedynie umożliwienie realizacji przedsięwzięcia objętego wnioskiem inwestora. Innymi słowy, poszerzenie obszaru analizowanego ponad minimalne rozmiary jest możliwe, ale musi być uzasadnione wymogami ład przestrzennego, a ponadto uzasadnienie dla takiego poszerzenia powinno być szczegółowo umotywowane w analizie oraz w uzasadnieniu decyzji o warunkach

przestrzennego, „Causus” 2005, nr 37, s. 13; K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008, s. 82 i nast.; K. Gorzelak, *Zasada dobrego sąsiedztwa*, „Temidium” 2020, nr 2, s. 26–27.

¹⁹ Por. wyrok NSA z 23 marca 2023 r., sygn. akt II OSK 887/20, Lex nr 3515401.

zabudowy²⁰. Konkludując, możliwe jest zwiększenie granic obszaru analizowanego, ale nie tylko wyłącznie w celu poszukiwania dobrego sąsiedztwa. Może być to uzasadnione tym, że obszar ten obejmie swoim zasięgiem zwartą jednostkę urbanistyczną.

Kolejnym etapem analizy funkcji jest weryfikacja spełnienia wymogu kontynuacji funkcji w obszarze analizowanym. W tym zakresie również dosyć szybko ukształtował się pogląd, zgodnie z którym kontynuację funkcji należy traktować szeroko. Mianowicie funkcja, w rozumieniu jakie nadaje temu pojęciu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., nie oznacza tylko i wyłącznie nakazu powielania funkcji identycznej, bez możliwości jej uzupełnienia, czy też zabudowy zgodnie z oczekiwaniami właścicieli nieruchomości sąsiednich. Kontynuacja funkcji, rozumiana jako służąca zachowaniu ładu przestrzennego, umożliwia uzupełnianie funkcji istniejącej o zagospodarowanie niewchodzące z nią w kolizję. Zatem gdy planowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, jak i sytuacji, gdy stanowi uzupełnienie którejs z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i nie kolidujące z nią, warunek kontynuacji funkcji jest spełniony²¹. W konsekwencji wymagań dobrego sąsiedztwa nie można rozumieć w ten sposób, który całkowicie podporządkuje projektowaną inwestycję zabudowie sąsiadującej i doprowadzi do nakazu mechanicznego powielania funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Wymóg kontynuacji funkcji i wskaźników, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p., pozostawia miejsce na różnorodność, a więc i pewne odstępstwa pod warunkiem zachowania harmonii (ładu przestrzennego)²². Można zatem stwierdzić, że przyjęło się rozumieć pojęcie działki sąsiedniej szeroko, podobnie jak pojęcie kontynuacji funkcji i cech istniejącej zabudowy, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy, a przyczyną odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko projektowanie inwestycji sprzecznej z dotychczasową funkcją terenu²³.

Należy jednak mieć na uwadze, że mimo szerokiego rozumienia tej zasady, trzeba odróżnić pewne funkcje, które wyraźnie ze sobą kolidują. W tym zakresie można stwierdzić, że w orzecznictwie ugruntowane jest stanowisko co do tego, iż zabudowa jednorodzinna nie stanowi kontynuacji funkcji zabudowy zagrodowej. I tak w wyroku z 6 lipca 2016 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku wyjaśnił, że *ratio legis* art. 61 u.p.z.p. jest ochrona ładu przestrzennego. Przepis ten ma bowiem na celu powstrzymanie zabudowy

²⁰ Por. wyrok NSA z 14 lutego 2023 r., sygn. akt II OSK 375/20, Lex nr 3515367.

²¹ Por. wyrok NSA z 9 stycznia 2023 r., sygn. akt II OSK 446/21, Lex nr 3505216.

²² Por. wyrok NSA z 9 lutego 2023 r., sygn. akt II OSK 2850/21.

²³ Por. wyrok WSA w Krakowie z 10 stycznia 2023 r., Lex nr 3504450.

niedającej się pogodzić z zabudową już istniejącą na terenach, dla których brak jest obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kształtowanie przestrzeni w taki sposób, aby tworzyła harmonijną całość, skomponowaną według urbanistycznych i architektonicznych kryteriów ładu przestrzennego. Rzeczona zasada stanowi zatem normatywny instrument ograniczający prawo własności nieruchomości i wolność zabudowy, przyjętą – z pewnym ograniczeniem – w przepisie art. 6 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. Skoro zaś zabudowa zagrodowa stanowi inny szczególny rodzaj zabudowy, odróżniająca ją od zabudowy np. jednorodzinnej i wielorodzinnej, to istnienie na danym terenie zabudowy zagrodowej uniemożliwia wprowadzenie na tym terenie zabudowy jednorodzinnej. Dodatkowym argumentem potwierdzającym powyższą tezę jest fakt, że z zabudową zagrodową, a tym samym z prowadzeniem gospodarstwa rolnego, może wiązać się szereg różnego typu uciążliwości mających charakter immisji (odory, hałasy), przy czym decydującym jest w tym zakresie społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntów. Na terenach rolnych winna zatem powstawać zabudowa zagrodowa, gdzie funkcja mieszkaniowa jest podporządkowana rolnej funkcji terenu, której uzupełnienie może stanowić zabudowa usługowa niektórych typów, drogi publiczne, drogi wewnętrzne czy obiekty infrastruktury technicznej²⁴. Zaprezentowane stanowisko jest w pełni uzasadnione, zważywszy że zabudowa zagrodowa służy zupełnie innym celom niż zabudowa mieszkalna jednorodzinna i wiąże się z szeregiem różnych uciążliwości. Jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 września 2022 r., połączenie jedynie pozornie zbliżonych do siebie funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, w sytuacji gdy w obszarze analizowanym znajdują się grunty rolne i zabudowa zagrodowa, nie spełnia wymogu dobrego sąsiedztwa, a więc nie jest do pogodzenia z obowiązującym porządkiem prawnym, a ponadto staje się zwykle źródłem konfliktów sąsiedzkich²⁵.

Należy również zwrócić uwagę, że mimo iż pojęcia kontynuacja funkcji nie można zawęzić do poszukiwań identycznego sposobu użytkowania działek sąsiednich, to funkcją uzupełniającą zabudowę mieszkaniową będzie taka funkcja, która służy mieszkańcom ulicy, z której ma być dostępna projektowana usługa, mająca za zadanie poprawić i ułatwić mieszkańcom codzienne funkcjonowanie, jak np. sklep spożywczy, zakład fryzjerski czy punkt usług zdrowotnych (lekarz, rehabilitacja). Funkcji takiej nie ma zaś niewielki nawet warsztat samochodowy. Nie można zatem mówić, że warsztat samochodowy uzupełnia funkcję mieszkaniową²⁶. Funkcji tej nie sposób uznać za uzu-

²⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 6 lipca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 132/16, Lex nr 2104699; również: wyrok WSA w Białymstoku z 1 grudnia 2016 r., sygn. akt II SA/Bk 633/16, Lex nr 2188347; wyrok WSA w Gdańsku z 29 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Gd 41/16, Lex nr 2104711.

²⁵ Wyrok NSA z 27 września 2022 r., sygn. akt II OSK 2813/19, Lex nr 3448077.

²⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 29 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 95/22, Lex nr 3369630.

pełnienie funkcji już występujących w obszarze analizowanym, albowiem dla normalnego funkcjonowania zabudowy mieszkaniowej nie jest konieczne, czy nawet przydatne, funkcjonowanie warsztatu samochodowego. Tego rodzaju zabudowa usługowa związana z prowadzeniem działalności uciążliwej dla sąsiadów stoi w sprzeczności z dotychczasowym zagospodarowaniem nieruchomości położonych w obszarze analizowanym i jako taka nie może być uznana za spełniającą przesłankę kontynuacji funkcji. Będzie ona bowiem uciążliwa dla dominującej w obszarze analizowanym zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej w stopniu nieporównanie większym, niż występująca dotąd w obszarze analizowanym zabudowa jednorodzinna, a jednocześnie w przypadku jej zrealizowania umożliwi – właśnie na zasadzie dobrego sąsiedztwa – zagospodarowanie na potrzeby działalności usługowej kolejnych działek położonych w obszarze analizowanym i dalej może prowadzić do zupełnego przekształcenia istniejącego ładu przestrzennego na tym obszarze²⁷. Co więcej, przy badaniu wymogu kontynuacji funkcji dla zabudowy usługowej nie można poprzestać na przyjęciu za punkt odniesienia ogólnikowo pojmowanej funkcji usługowej – gdyż pojęcie to obejmuje rozmaite, niekiedy wręcz diametralnie różne, sposoby użytkowania obiektów budowlanych – lecz dążyć do uszczegółowienia tej funkcji poprzez wskazanie rodzaju prowadzonej działalności usługowej, tak aby funkcja ta adekwatnie opisywała charakterystyczny sposób użytkowania obiektu²⁸. Konkludując, należy zatem przyjąć, że w pojęciu kontynuacji funkcji mieszkaniowej mieszczą się nie tylko budynki mieszkalne, ale także towarzysząca funkcjonalnie infrastruktura o charakterze uzupełniającym. Natomiast w przypadku usług należy dokonać rozróżnienia, jakiego rodzaju są to usługi i jaki jest stopień ich uciążliwości.

Wnioski

Ustawodawca pozostawił stosunkowo duży zakres swobody organowi właściwemu do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Orzecznictwo sądów administracyjnych cały czas tendencję tę kontynuuje i rozszerza. Powoduje to, że zasada dobrego sąsiedztwa jest interpretowana obecnie bardzo szeroko. W ocenie autorki tendencja ta nie może być oceniona pozytywnie. Konieczna wydaje się więc nowelizacja obowiązujących przepisów w tym zakresie, a zmiany powinny prowadzić do ograniczenia zakresu swobody, jaki ustawodawca pozostawił organom właściwym w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy. W jednym z projektów ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw zaproponowano bardzo

²⁷ Por. wyrok NSA z 18 września 2019 r., sygn. akt II OSK 2638, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

²⁸ Wyrok WSA w Gdańsku z 27 kwietnia 2022 r., sygn. akt II SA/Gd 606/21, Lex nr 3340675; wyrok WSA w Gdańsku z 5 maja 2021 r., sygn. akt II SA/Gd 41/21, CBOSA.

wąskie rozumienie sąsiedztwa²⁹, wskazując, że art. 61 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie: wszystkie działki stanowiące przedmiot wniosku o ustalenie warunków zabudowy (działka inwestycyjna) bezpośrednio graniczą z co najmniej jedną zabudowaną budynkiem działką, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej bezpośrednio lub przez istniejącą drogę wewnętrzną. Z uzasadnienia do projektu wynika, że zaproponowane bezpośrednie sąsiedztwo działki zabudowanej miałyby być jednym z elementów zapobiegających nadmiernemu rozproszeniu się zabudowy na podstawie decyzji administracyjnych na obszarach, na których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę, że nic nie wskazuje, aby plany miejscowe były uchwalane tak, jak tego oczekiwał ustawodawca (sprawnie i szybko), to wskazana propozycja nowelizacji zasługuje na aprobatę. W ocenie autorki w tym kierunku winny zmierzać uregulowania w tym zakresie. Szerokie ujęcie zasady dobrego sąsiedztwa nie sprzyja celowi, jaki założył ustawodawca w u.p.z.p., mianowicie zachowaniu ładu przestrzennego.

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.
- Daniel P., *Charakter decyzji o warunkach zabudowy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 10.
- 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.
- Gorzela K., *Zasada dobrego sąsiedztwa*, „Temidium” 2020, nr 2.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, 2012, Lex.
- Kijowski D.R., *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, „Causus” 2005, nr 35.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, „Samorząd Terytorialny” 2015, nr 7.
- Niewiadomski Z. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Szewczyk M., *W sprawie interpretacji pojęcia działka sąsiednia*, „Causus” 2005, nr 1.
- Szulc P., *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, C.H. Beck, Warszawa 2022.

²⁹ Druk nr 3896 o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Summary

The principle of good neighbourliness – selected problems

Keywords: administrative law, decision on development conditions, the principle of good neighbourliness, neighbouring plot, analyzed area, analysis of functions and features of buildings and land development, continuation of functions.

One of the requirements for obtaining a positive decision on building conditions is the fulfilment of the condition referred to as the so-called principle of good neighbourliness. This principle has been functioning in the Polish legal order for over 20 years. The purpose of this article will be to analyse the direction in which regulations are changing, but also the way of interpretation of current regulations, in particular by administrative courts. For this purpose, the dogmatic and legal method will be used. The legal analysis will be made primarily on the basis of legal regulations and jurisprudence of administrative courts, as well as the views of the doctrine.

Considerations related to the principle of good neighborliness will be preceded by the presentation of legal regulations specifying when it is required to obtain a decision on development conditions, what is the legal nature of the decision and what conditions must be met in order for the decision establishing the development conditions to be issued to the applicant. Then, such concepts as the neighboring plot, the analyzed area, continuation of functions and parameters will be analyzed.

