

Rozdział I. Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy

§ 1. Wstęp

W sytuacji, gdy na danym obszarze brak jest obowiązującego planu miejscowego, art. 59 PlanZagospU nakłada na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania przestrzennego i warunków zabudowy następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy, natomiast lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W decyzjach tych ustala się elementy istotne z punktu widzenia urbanistyki i estetyki, takie jak m.in. wysokość i kształt budynków.

Od chwili wejścia w życie planu miejscowego postępowanie o ustalenie warunków zabudowy nie może być kontynuowane, staje się bezprzedmiotowe i podlega umorzeniu (wyr. WSA w Łodzi z 4.11.2016 r., II SA/Łd 529/16¹). Wejście w życie aktu prawnego ustanawiającego plan miejscowy powoduje, że zawarte w nim reguły stają się obowiązujące i wiążące dla organów wydających pozwolenia na budowę. W związku z tym ustawodawca przewidział, że z tym momentem wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy, jeżeli ustalenia planu są inne niż w wydanej decyzji². Regulacja ta odpowiada zasadzie pierwszeństwa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako źródła dla określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, wywodzonej z treści art. 4 ust. 1 PlanZagospU „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego” oraz z treści art. 4 ust. 2 PlanZagospU „w przypadku braku miejscowego planu zago-

¹ Legalis.

² R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Prawo.

spodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”.

Brzmienie art. 59 ust. 1 PlanZagospU nie pozostawia wątpliwości, że obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dotyczy zmiany zagospodarowania terenu, która stanowi wykonanie robót budowlanych realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę. Trudności interpretacyjne powstają w związku z rozszerzeniem obowiązku uzyskania decyzji na zmianę zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę. Zasadne jest zatem pytanie, czy chodzi o roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę, czy również o inne niż roboty budowlane czynności skutkujące zmianą w zagospodarowaniu terenu? Większość przedstawicieli doktryny stoi na stanowisku, że pojęcie zmiany sposobu zagospodarowania terenu należy rozumieć szerzej niż tylko w stosunku do inwestycji wymagających pozwolenia na budowę i taki pogląd należy uznać za prawidłowy.

Ustawodawca wyraźnie przewidział wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy zarówno dla przeprowadzenia zmiany zagospodarowania terenu, dla której jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę, jak i w sytuacji, gdy uzyskanie pozwolenia na budowę jest zbędne³ (inwestycja może zostać przeprowadzona na podstawie zgłoszenia lub nawet bez zgłoszenia). W związku z tym, że gospodarowanie przestrzenią należy traktować jako etap początkowy procesu inwestycyjnego, prowadzący następnie do podjęcia robót budowlanych, wydaje się, że *ratio legis* regulacji decyzji o warunkach zabudowy jest stwierdzenie dopuszczalności tych zamierzeń inwestycyjnych, które są reglamentowane przez Prawo budowlane (niekoniecznie przez obowiązek uzyskania pozwolenia)⁴. Zatem uzyskanie decyzji administracyjnych wymagane jest tylko w przypadku robót budowlanych powodujących zmianę zagospodarowania terenu lub użytkowania obiektu budowlanego w całości lub w części, nawet wtedy, gdy nie wymagają one pozwolenia lub zgłoszenia. Nie ulega wątpliwości, że przeprowadzenie wszystkich działań mieszczących się w kategorii robót budowlanych wymaga – zasadniczo – ustalenia warunków zabudowy w drodze aktu administracyjnego. Dotyczy to zarówno robót wymagających ubiegania się o pozwolenie, jak i podlegających zgłoszeniu, a także wyjętych poza nawias reglamentacji administracji architektoniczno-budowlanej – wy-

³ Ł. Dumin, G. Kuźma, Ustawa o planowaniu, s. 223.

⁴ Z. Niewiadomski (red.), Planowanie, 2016, art. 59, Nb 2, s. 578.

jątek będą stanowić tylko te roboty budowlane, które nie spowodują zmiany sposobu zagospodarowania terenu ani użytkowania obiektu budowlanego.

Niektóre działania inwestora będą przeprowadzone wyłącznie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Do tej kategorii będą się zaliczać np. wolnostojące budynki jednorodzinne, wolnostojące parterowe budynki stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych, boiska szkolne czy miejsca postojowe dla samochodów osobowych – do 10 stanowisk. Zamierzenia te podlegają jedynie obowiązkowi wnioskowania o ustalenie warunków zabudowy, ponieważ stanowią one zmianę sposobu zagospodarowania terenu⁵.

Wielokrotnie jednak trudno będzie z góry przewidzieć czy dane zamierzenie zmieni, czy też nie zmieni zagospodarowania terenu. Zmiana zagospodarowania terenu jest pojęciem zaczerpniętym z urbanistyki, a treść przypisywana temu pojęciu kształtuje się dopiero na podstawie konkretnego przypadku z praktyki⁶. W orzecnictwie wskazuje się, że „zmiana zagospodarowania terenu” jest pojęciem niedookreślonym, które nabiera precyzyjnej treści dopiero na poziomie stosowania prawa, w zestawieniu z konkretnymi faktami i w odniesieniu do wiedzy pozaprawnej. Przez zmianę sposobu zagospodarowania będzie rozumiane takie przekształcenie przestrzeni (terenu), które prowadzi do zmiany dotychczasowego przeznaczenia. Przez przeznaczenie rozumie się określoną działalność człowieka prowadzoną lub potencjalnie dopuszczoną na nieruchomości (gruncie lub budynku) (wyr. WSA w Gliwicach z 19.7.2006 r., II SA/GI 884/06⁷). Zmiana zagospodarowania oznacza funkcjonalne przekształcenie terenu, a najbardziej widoczną zmianę zagospodarowania terenu stanowi wzniesienie na nim obiektu budowlanego bądź rozbiorówka takiego obiektu (wyr. WSA w Łodzi z 6.2.2018 r., II SA/Łd 10/18⁸)⁹. Oceniając więc, czy w konkretnej sprawie doszło do zmiany zagospodarowania terenu, należy wziąć pod uwagę konkretne okoliczności zaistniałe w danym przypadku, porównując sposób zagospodarowania terenu, jaki istniał przed wykonaniem prac, ze stanem następczym. W orzecnictwie przyjmuje się, że zmianą zagospodarowania terenu mogą być takie czynności jak: utwardzenie działki

⁵ *Ibidem*.

⁶ Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu, 2005, s. 379.

⁷ Legalis.

⁸ Legalis.

⁹ A. Despot-Mładanowicz, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu, art. 59.

(wyr. NSA z 31.10.2012 r., II OSK 1179/11¹⁰), rozpoczęcie jej wykorzystywania jako miejsca parkowania pojazdów mechanicznych służących wykonywaniu działalności gospodarczej¹¹, nagromadzenie hałd ziemi (wyr. NSA z 3.9.2015 r., II OSK 49/14¹²). Pogląd przeciwny głosi, że samo nawiezenie ziemi nie spowoduje zmiany sposobu zagospodarowania terenu, gdyż jego przeznaczenie jest wciąż takie samo – stanowi on grunt rolny. Nie można abstrakcyjnie, w odezwaniu od okoliczności faktycznych sprawy, powoływać się na to, że w każdej sytuacji nawiezenie ziemi na nieruchomość stanowi zmianę zagospodarowania nieruchomości. Dokonanie niwelacji terenu rolnego w żadnym razie nie doprowadziło do zmiany sposobu zagospodarowania terenu właśnie z uwagi na to, że grunt jest dalej gruntem rolnym (wyr. NSA z 25.4.2018 r., II OSK 2763/17¹³), urządzenie na nieruchomości składowiska, miejsc postojowych lub bazy transportowej (wyr. WSA w Gliwicach z 25.11.2016 r., II SA/Gl 823/16¹⁴). Nie jest natomiast zmianą zagospodarowania wycinka drzew w celu konserwacji istniejącej linii energetycznej (wyr. WSA w Łodzi z 6.2.2018 r., II SA/Łd 10/18¹⁵), jak również zadrzewienie terenu o powierzchni mniejszej niż 0,10 ha (samo zadrzewienie terenu nie wpływa na zmianę przeznaczenia terenu nieleśnego na leśny) (wyr. WSA w Krakowie z 4.4.2018 r., II SA/Kr 195/18¹⁶); zmiana systemu (sposobu) produkcji w obiekcie budowlanym bez podjęcia jakichkolwiek inwestycji lub zmian sposobu użytkowania obiektu (wyr. WSA we Wrocławiu z 16.3.2006 r., II SA/Wr 523/05¹⁷).

Zmiana zagospodarowania terenu, dla którego nie uchwalono planu miejscowego, a więc terenu, którego przeznaczenie nie jest determinowane normatywnie, dokonana bez wcześniejszego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, tj. bez aktu niemającego charakteru normatywnego, jest deliktem administracyjnym i właściwy organ administracji powinien nakazać przywrócenie stanu poprzedniego – stanu sprzed dokonania bezprawnej zmiany.

Nałożenie obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy może nastąpić na mocy decyzji organu. Wydanie decyzji zależy więc od uznania or-

¹⁰ Legalis.

¹¹ A. Despot-Mładanowicz, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu, art. 59.

¹² Legalis.

¹³ Legalis.

¹⁴ Legalis.

¹⁵ Legalis.

¹⁶ Legalis.

¹⁷ Legalis.

ganu, który może sprawę przemilczeć albo wydać decyzję. Organ administracji w przypadku zmiany może na nią – czyli na jej kontynuowanie w owym rocznym okresie – zareagować albo nakładając obowiązek wystąpienia o wydanie warunków zabudowy z jednoczesnym wytrzymaniem użytkowania terenu, albo wręcz nakazując przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania (wyr. NSA z 11.12.2008 r., II OSK 1485/07¹⁸). Ponadto te same obowiązki mogą być nałożone w przypadku, gdy przystąpiono do zmiany zagospodarowania terenu niewymagającej pozwolenia na budowę, ale zmiana ta z założenia ma trwać przez okres dłuższy niż rok, a podmiot dokonujący tej zmiany nie użył decyzji o warunkach zabudowy¹⁹.

§ 2. Rozwój instytucji decyzji o warunkach zabudowy w prawie polskim

Ustawa z 12.7.1984 r. o planowaniu przestrzennym przewidywała kompleksowe podejście do planowania przestrzennego jako kształtowania zagospodarowania przestrzeni zapewniającego m.in. poprawę warunków życia, zachowanie równowagi przyrodniczej, ochronę dóbr kultury oraz zwiększenie efektywności procesów gospodarczych.

Ustawa przewidywała tworzenie trzech rodzajów planów: krajowego, regionalnego oraz miejscowego. Tylko plany miejscowe były sporządzane w wersjach: ogólnej i szczegółowej. Jak wskazuje *T. Bąkowski*²⁰, przyjęta w Plan-PrzestrzU z 1984 r. metoda regulacji lokalizacji inwestycji, była nazywana metodą kolejnych przybliżeń, do lokalizacji inwestycji dochodziło bowiem przez udzielenie wskazań lokalizacyjnych, zawarcie umowy lokalizacyjnej, a następnie uzyskanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Wskazania lokalizacyjne pełniły funkcję prejudykatu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji i kreowały prawo inwestora do złożenia wniosku o wydanie decyzji lokalizacyjnej. Niekiedy w okresie po wydaniu wskazań lokalizacyjnych, a przed wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji, dochodziło do zawarcia umowy lokalizacyjnej między gminą a inwestorem. Umowa określała szczególnie związane z realizacją inwestycji i przyszłym jej funkcjonowaniem. Za-

¹⁸ Legalis.

¹⁹ A. Despot-Mładanowicz, w: A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski (red.), Ustawa o planowaniu, art. 59.

²⁰ T. Bąkowski, Decyzja.

wierano ją w przypadku dużych przedsięwzięć, gdy było to uzasadnione ich rozmiarem i charakterem inwestycji. Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji miała charakter decyzji administracyjnej i konkretyzowała postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co do miejsca i czasu (wyr. NSA z 2.3.1987 r., IV SA 970/86²¹). Zdaniem T. Bąkowskiego decyzja ta stanowiła ogniwo łączące prawne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego z kolejnymi decyzjami wydawanymi na podstawie PrBud.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r. kreowała podstawy do sformułowania w orzecznictwie zasady zabudowy planowej, zgodnie z którą terenem, który według przepisów o planowaniu przestrzennym nie jest przeznaczony pod zabudowę, jest nie tylko teren przeznaczony w istniejącym planie ogólnym lub szczególnym na inne cele lub pod innego rodzaju zabudowę, ale także nieprzeznaczony pod zabudowę ze względu na brak takich planów (uchw. SN z 28.6.1985 r., III ARN 11/85²²).

Okres od lat 50. do końca lat 80. charakteryzuje się dużą nadregulacją problemów zagospodarowania przestrzennego, wydawaniem licznych aktów prawnych rangi niższej niż ustawy, które to akty często zawierały normy odbiegające od postanowień ustawowych²³.

Transformacja ustrojowa rozpoczęta w 1989 r. wiązała się z wprowadzeniem zmian również w obszarze regulacji prawnej zagospodarowania przestrzennego. Konieczne było dostosowanie przepisów do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Powstała potrzeba całkowitej zmiany ustawy i całościowego podejścia do kwestii zagospodarowania przestrzennego. W 1991 r. przyjęto ustawę z 4.10.1994 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–1995 oraz o zmianie niektórych ustaw²⁴. Na mocy tej ustawy wprowadzono możliwość wyznaczania terenów na potrzeby budownictwa mieszkaniowego w planach uproszczonych. Następnie na podstawie ustaleń planu uproszczonego wydawano informację o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Takie rozwiązanie miało stanowić odpowiedź na głęboką stagnację w branży budownictwa mieszkaniowego. Kompleksowa zmiana całości przepisów zagospodarowania przestrzennego została wprowadzona w 1994 r. na mocy ZagospPrzestrzU z 1994 r. Podstawowym założeniem przyjętym przez ustawodawcę w zakresie zagospo-

²¹ Legalis.

²² Legalis.

²³ W. Sz wajdler, Zagospodarowanie, s. 9.

²⁴ Dz.U. z 1994 r. Nr 103, poz. 446 ze zm.

darowania przestrzennego było oparcie działań na rozwoju zrównoważonym oraz określenie zasad rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa²⁵.

Ustawa przewidywała trzystopniową hierarchię aktów planistycznych: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Nowością w ZagospPrzestrzU z 1994 r. był brak obowiązku sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie cały system planów zagospodarowania przestrzennego został oparty na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego mogły być tworzone dla obszaru gminy lub jej części albo dla zespołu gmin lub jego części. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego został określony jako przepis prawa miejscowego, a jego treść kształtowała, wraz z innymi przepisami prawa, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Polityka przestrzenna gminy była określana w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzanym przez zarząd gminy i poprzedzonym właściwą uchwałą rady gminy.

Określono również sposób wykonywania prawa własności w przypadku braku planu miejscowego – prawo to realizowane było w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Przepisy ZagospPrzestrzU z 1994 r. wprowadziły wymóg uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku zmiany zagospodarowania terenu polegającej na jego zabudowie, jak również zmiany zagospodarowania terenu bez przeprowadzania jego zabudowy. Całkowitą nowością było uregulowanie rozliczeń pomiędzy gminą a właścicielem nieruchomości w związku ze zmianą (wzrostem lub spadkiem) wartości nieruchomości objętej zapisami planu miejscowego.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu została umiejscowiona w systemie prawa zagospodarowania przestrzennego oraz w systemie prawa budowlanego. Przepisy ZagospPrzestrzU z 1994 r. przewidywały dwa rodzaje decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, a mianowicie: decyzję, której rolą jest zastosowanie ustaleń planu miejscowego do zamierzonej działalności powodującej zmiany sposobu zagospodarowania terenu i określenie na podstawie tego planu warunków i zasad

²⁵ H. Izdebski, *Zagospodarowanie*, s. 8.

zagospodarowania, które będą obowiązywały przy realizacji zamierzonej działalności oraz decyzję dotyczącą zamierzonej działalności powodującej zmiany sposobu zagospodarowania terenu objętego obszarem, dla którego nie ma planu miejscowego. W decyzji tej warunki i zasady zagospodarowania ustala się na podstawie przepisów szczególnych, czyli ustaw innych niż Zagosp-PrzestrzU z 1994 r., dotyczących problematyki mającej zastosowanie w zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeniach wykonawczych do tych ustaw²⁶. Decyzja o warunkach zabudowy odnosząca się do obszaru nieobjętego miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego podlegała w pewnym zakresie odmiennej regulacji prawnej aniżeli decyzja wydana na podstawie planu miejscowego. W przypadku braku podstawy prawnej, którą stanowił plan miejscowy, decyzja ta była wydawana na podstawie przepisów szczególnych. Decyzja wydawana w razie braku planu miejscowego różniła się w swej treści od decyzji wydawanej na podstawie obowiązującego planu miejscowego (brak określenia warunków wynikających z planu miejscowego, brak elementów dotyczących inwestycji liniowych). Różnice pomiędzy decyzjami dotyczą również aspektów proceduralnych. Decyzja w przypadku braku planu miejscowego była wydawana po rozprawie administracyjnej, której nie przeprowadzano w przypadku decyzji wydawanych w oparciu o plan miejscowy. Różnice dotyczą również skutków materialnoprawnych wydawanych decyzji. Fakt, że decyzja o warunkach zabudowy, oprócz ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, określa w sposób pierwotny przeznaczenie terenu, świadczył o dodatkowych konsekwencjach prawnych obowiązywania tego aktu. Na gruncie przepisów ZagospPrzestrzU z 1994 r. decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu mogła mieć różny charakter w zależności od tego, czy teren objęty zamierzeniem inwestycyjnym położony był na obszarze, dla którego obowiązywał plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli plan taki obowiązywał, warunki zabudowy i zagospodarowania terenu ustalano w trybie przewidzianym w art. 39 PlanZagospU z 1994 r., przy czym decyzja była wydawana m.in. na podstawie zapisów planu, określając wynikające z niego warunki. Natomiast w sytuacji braku planu miejscowego ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu następowało w trybie szczególnym, przewidzianym w art. 44 PlanZagospU z 1994 r. Z powyższego wynika, że decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w wypadku braku planu stanowiła jego substytut, samodzielnie kształtując stan prawny w zakresie planowania przestrzennego, natomiast jeżeli te-

²⁶ E. Radziszewski, Komentarz, s. 18.

ren inwestycji był objęty planem miejscowym, taka decyzja w znacznej części stanowiła jedynie informację na temat warunków przewidzianych przez plan miejscowy i – nie tworząc nowego stanu prawnego, a jedynie informując o tym, jak kształtują się przepisy prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego – miała charakter deklaratoryjny.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wzięła pod uwagę nowe realia ustrojowe, jednakże nie dokonywała rewolucyjnych zmian w stosunku do swojej poprzedniczki²⁷. Po 9 latach jej obowiązywania została zastąpiona przez aktualnie obowiązującą PlanZagospU. Pomimo krytyki i prób zastąpienia ustawy nowymi przepisami pozostaje ona w mocy, stanowiąc podstawę prawną uchwał rad gmin w przedmiocie obligatoryjnego, obejmującego obszar całej gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa miejscowego uchwalanego przez radę gminy, jak również w przedmiocie szczególnej, znajdującej zastosowanie w sytuacji braku planu miejscowego instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niezależnie od dotychczasowych prób zastąpienia PlanZagospU nowymi przepisami oraz od dokonywanych jej nowelizacji uchwalane są kolejne specustawy, które mają na celu umożliwienie przeprowadzania uproszczonych procesów inwestycyjnych w odniesieniu do nieruchomości poza zasadniczym unormowaniem PlanZagospU. Liczba uchwalonych specustaw wskazuje na niedostateczną skuteczność rozwiązań wprowadzonych przez PlanZagospU. Obowiązująca ustawa doczekała się już kilkunastu nowelizacji, kilku orzeczeń TK oraz bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych.

§ 3. Przestanki wydania decyzji o warunkach zabudowy

Warunki wydania decyzji o warunkach zabudowy, które muszą zostać spełnione łącznie, określa art. 61 PlanZagospU. Przestanki „muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że uchybienie którejkolwiek z nich czyni wydanie pozytywnej decyzji niemożliwe. (...) spełnienie ich wraz ze stwierdzeniem braku

²⁷ A. Zdyb, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), SPA, t. 7.

innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji, oblige organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy”²⁸.

Pierwszym z wymogów ustanowionych przez art. 61 PlanZagospU jest wymóg kontynuacji zabudowy. Zgodnie z nim działka sąsiednia 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. Celem tej regulacji jest dostosowanie zamiarów inwestycyjnych do istniejących w danym terenie standardów oraz niedopuszczenie działań inwestycyjnych tam, gdzie tych standardów brakuje (z uwagi na brak jakiegokolwiek zabudowy).

Przepis art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU wprowadza na grunt prawa polskiego rozwiązanie zaczerpnięte z ustawodawstwa niemieckiego, tj. zasadę dobrego sąsiedztwa, która uzależnia zmianę w zagospodarowaniu terenu od dostosowania się do określonych cech zagospodarowania terenu sąsiedniego. Tylko takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, może zostać zaakceptowane w drodze udzielonej decyzji o warunkach zabudowy.

W przypadku braku planu zagospodarowania naczelną zasadą towarzyszącą regulacji ładu przestrzennego jest kontynuacja zabudowy. Nowa zabudowa powinna stanowić kontynuację zabudowy znajdującej się w sąsiedztwie inwestycji, zarówno jeżeli chodzi o funkcję, parametry, cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy, jak i zagospodarowanie terenu. Kontynuacja powinna dotyczyć także gabarytów, formy architektonicznej obiektów, linii zabudowy oraz – co bardzo ważne – intensywności wykorzystania terenu (NowaZabudR). Zgodnie z obowiązującym do 2.1.2022 r. § 3 NowaZabudR w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznaczał wokół działki budowlanej, której dotyczył złożony wniosek o ustalenie dla niej warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadzał na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków wskazanych w art. 61 ust. 1–5 PlanZagospU. Od 3.1.2022 r. zagadnienie to reguluje art. 61 ust. 5a PlanZagospU, zgodnie z którym, właściwy organ wyznacza wokół terenu obszar analizowany w odległości

²⁸ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie*, 2008, s. 490.

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. Warunki te obejmują m.in. dostęp do drogi publicznej, sprawdzenie czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego lub też czy teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne²⁹.

Wynikająca z art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU ocena inwestycji z punktu widzenia kontynuacji istniejącej zabudowy w zakresie jej funkcji oraz cech architektonicznych i urbanistycznych nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na określonym terenie oraz bezwzględnego obowiązku kontynuacji dominującej funkcji zabudowy. Warunkiem dopuszczenia lokalizacji zróżnicowanej zabudowy na analizowanym obszarze jest to, aby analiza urbanistyczna uzasadniała podjęte rozstrzygnięcie, poparte oceną zachowania ładu przestrzennego. Kontynuacja funkcji oznacza, że nowa zabudowa musi mieścić się w granicach zastanego w analizowanym obszarze sposobu zagospodarowania terenu. Nowa zabudowa jest dopuszczalna, gdy można ją pogodzić (nie jest sprzeczna) z funkcją istniejącą na analizowanym obszarze (wyr. WSA w Poznaniu z 21.9.2016 r., IV SA/Po 509/16³⁰). Wskazuje się również, że funkcja nowa nie musi być identyczna z dotychczasową istniejącą, wystarczy, że będzie do niej nawiązywać. Trudno natomiast sprecyzować, co w praktyce to nawiązywanie ma oznaczać. Możliwe jest również uzupełnienie funkcji istniejącej o zagospodarowanie uznawane za uzupełniające i niewchodzące z nią w kolizję (wyr. WSA w Łodzi z 20.5.2016 r., II SA/Łd 46/16³¹).

W orzecznictwie wskazuje się także, że rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy należy traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora, tak aby zachować zasadę wolności zagospodarowania terenu. Powodem odmowy ustalenia warunków zabudowy może być tylko złożenie takiego projektu inwestycji, który będzie sprzeczny z dotychczasową funkcją terenu, czyli niedającego się z nią pogodzić. Nie wolno kwestii kontynuacji funkcji interpretować zawężająco, np. jako możliwości powstawania budynków tylko tego samego rodzaju, co już istniejące. Trzeba pamiętać, że celem ustawodawcy jest zachowanie ładu przestrzennego, a nie zablokowanie inwestycji w razie braku planu

²⁹ Ł. Ostrowski, Planowanie, s. 43.

³⁰ Legalis.

³¹ Legalis.

miejscowego (wyr. WSA w Kielcach z 31.1.2018 r., II SA/Ke 228/17³²). Wydaje się jednak, że jest to odejście od pierwotnych założeń ustawodawcy – pierwotnie w zamierzeniu ustawodawcy decyzja o warunkach zabudowy miała być instrumentem pomocniczym, stosowanym jako wyjątek na obszarach, gdzie nie ma planu miejscowego. Ponadto przyjęcie wykładni zwężającej w sytuacji masowego charakteru decyzji o warunkach zabudowy skutkowałoby znaczącym ograniczeniem inwestycji.

Celem zasady tzw. dobrego sąsiedztwa jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, określonego w art. 2 pkt 1 PlanZagospU jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w przyporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, gospodarczo-społeczne, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne, wymagania dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez zastany w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem spełnienia ustawowego wymogu są faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze (wyr. WSA w Olsztynie z 21.3.2017 r., II SA/Ol 74/17³³).

Zaznaczenia wymaga, że ustawodawca nie wskazuje żadnych wymogów, którymi powinna charakteryzować się zabudowa zlokalizowana na działce sąsiedniej, aby mogła stanowić podstawę dla określenia wymagań dotyczących planowanej zabudowy, a w związku z tym miejscowe rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne stają się – niezależnie od ich klasy czy jakości – wzorcem urbanistycznym. Ustawodawca dopuszcza więc możliwość określenia wymagań dotyczących planowanej zabudowy na podstawie parametrów zlokalizowanej w sąsiedztwie zabudowy, której walory architektoniczno-urbanistyczne są znikome³⁴. Przyjęto zatem zasadę kontynuacji zabudowy bez pogłębionej refleksji. W sytuacji istniejącego w Polsce chaosu przestrzennego zasada kontynuacji nie sprawdza się w obowiązującej formie i może powodować dalsze jego pogłębianie.

Jak wspomniano powyżej, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe w przypadku, gdy co najmniej jedna działka, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych

³² Legalis.

³³ Legalis.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. K. Małyś-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo*, s. 5.

istnieje rozbieżność co do tego, w jakim stadium inwestycyjnym powinna być budowa na sąsiedniej działce. Według poglądu pierwszego wystarczy, że w obszarze analizowanym znajduje się działka, dla której wydano decyzję o ustaleniu warunków zabudowy oraz wydano decyzję zatwierdzającą pozwolenie na budowę. Według poglądu drugiego – w obszarze analizowanym musi znajdować się co najmniej jedna działka sąsiednia, na której roboty budowlane polegające na budowie obiektów budowlanych zostały już zrealizowane.

Pogląd pierwszy opiera się na założeniu, że skoro jeden z inwestorów sąsiadujących i mieszczących się w obszarze analizowanym rozpoczął już budowę na podstawie ważnych decyzji administracyjnych, to nie ma powodu do wstrzymywania dalszych inwestycji budowlanych do czasu zakończenia budowy pierwotnej (pierwszej) inwestycji bądź jej zrealizowania do stanu surowego zamkniętego. Zdarzenia takie są bowiem przyszłe i niemożliwe do określenia w czasie (wyr. NSA z 26.1.2007 r., II OSK 239/06³⁵). Zdaniem sądu orzekającego w tej sprawie, jeśli zawarte w PlanZagospU sformułowania są niejasne i niejednoznaczne, to należy interpretować je na korzyść uprawnień właścicielskich. Ponadto sąd podkreślił, że przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dbałość o ład nie powinna być realizowana przez bardzo restrykcyjne rozumienie przepisów, prowadzące do odmowy ustalenia warunków zabudowy, wstrzymania wszelkich procesów inwestycyjnych, co uniemożliwiałoby tym samym realizację zagwarantowanego konstytucyjnie prawa własności. Podobnie podnoszono w późniejszym orzecznictwie, wskazując, że dla zachowania zasady dobrego sąsiedztwa wystarczające jest, aby w obszarze analizowanym znajdowała się działka, dla której wydano pozwolenie na budowę obiektu gwarantujące kontynuację funkcji nowej zabudowy dla zamierzenia będącego przedmiotem decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (wyr. WSA w Krakowie z 13.3.2012 r., II SA/Kr 1938/11³⁶).

Pogląd drugi opiera się na założeniu, że działka zabudowana to jedynie działka, na której roboty budowlane, polegające na budowie obiektów budowlanych, zostały już zrealizowane. Jak wskazuje orzecznictwo, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku, gdy co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy (wyr. NSA z 30.9.2014 r., II OSK 715/13³⁷). Pogląd ten obecny jest rów-

³⁵ Legalis.

³⁶ Legalis.

³⁷ Legalis.

nież w doktrynie. Zygmunt Niewiadomski wskazuje, że istnienie działki zabudowanej w bliskiej okolicy, która tworzy pewien harmonijny układ, oceniany z punktu widzenia urbanistyki, stanowi warunek konieczny uzyskania decyzji o warunkach zabudowy³⁸.

Słusznie zauważa M. Szewczyk, że ze względu na zasadę racjonalności prakseologicznej prawodawcy wymóg istnienia zabudowy zasadne byłoby rozumieć w ten sposób, że nie stosuje się go do tych zamierzeń mających skutkować zmianą zagospodarowania terenu, które wiążą się z realizacją inwestycji budowlanych. W aktualnie obowiązującym brzmieniu PlanZagospU wydania decyzji o warunkach zabudowy wymaga nie tylko realizacja inwestycji budowlanej – a więc inwestycji polegającej na budowie – ale także realizacja innej zmiany zagospodarowania terenu, również takiej, która nie wymaga pozwolenia na budowę i nie polega na realizacji inwestycji budowlanej (np. zalesienie gruntu rolnego)³⁹. Choć jednocześnie w orzecznictwie wskazuje się, że zasada dobrego sąsiedztwa dotyczy nie tylko budowy nowego obiektu, lecz także dobudowy i rozbudowy obiektu budowlanego już istniejącego (wyr. TK z 20.7.2010 r., K 17/08⁴⁰).

Na tle powyższych rozważań o zasadzie dobrego sąsiedztwa i jej rozumieniu pojawia się kolejne zagadnienie sporne, dotyczące definicji działki sąsiedniej dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy. W orzecznictwie występują dwa różne poglądy – pierwszy, zgodnie z którym działką sąsiednią dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy jest każda działka znajdująca się w okolicy terenu inwestycji. Drugi pogląd zakłada, że działką sąsiednią dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy jest tylko działka sąsiadująca bezpośrednio z terenem inwestycji.

Pogląd pierwszy opiera się na założeniu, że jeśli celem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, to zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa należy badać wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Oznacza to, że w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość. Zasada dobrego sąsiedztwa wymaga dostosowania nowej zabudowy do wyznaczonych przez istniejący w danym miejscu stan dotychczasowej zabudowy, a także do cech i parametrów o charakterze urbanistycznym (zagospodarowanie obszaru) i architektonicznym (ukształtowanie wzniesionych obiektów). Wyznacznikiem

³⁸ Z. Niewiadomski, w: Z. Niewiadomski (red.), *Planowanie*, 2013, s. 506–512.

³⁹ Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania*, 2012, s. 221.

⁴⁰ *Legalis*.

spełnienia ustawowego wymogu są zatem faktyczne warunki panujące do tej pory na konkretnym obszarze. Powstająca w sąsiedztwie zabudowanych już działek nowa zabudowa powinna odpowiadać charakterystyce urbanistycznej (kontynuacja funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, linii zabudowy i intensywności wykorzystania terenu) i architektonicznej (gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych) zabudowy już istniejącej. Zakresu pojęciowego terminu „działki sąsiedniej” nie powinno się ograniczać jedynie do działki przyległej bezpośrednio do działki inwestora, lecz rozumieć go należy jako pewien obszar tworzący urbanistyczną całość, która pozwala organowi na dokonanie analizy możliwości wykonania planowanej inwestycji przy zachowaniu ustawowych warunków wynikających z art. 61 ust. 1 PlanZagospU. Nieprawidłowe jest zawężenie analizowanego obszaru jedynie do terenów położonych po jednej stronie drogi publicznej. Ścieśniająca wykładnią przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU, według której decyzja o warunkach zabudowy oparta byłaby na analizie pewnej „podprzestrzeni” o jednorodnym zagospodarowaniu, stanowiącej wzorzec dobrego sąsiedztwa, jest niedopuszczalna w świetle zasady swobody gospodarowania terenem, którą normuje przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 PlanZagospU (wyr. NSA z 20.3.2012 r., II OSK 10/11⁴¹). Przez pojęcie sąsiedztwa nie należy rozumieć wyłącznie bezpośredniej styczności działki, na której ma powstać planowana inwestycja, z działką sąsiednią. Przez pojęcie działki sąsiedniej należy rozumieć nieruchomość znajdującą się w pewnym obszarze wokół działki, na której ma powstać planowana inwestycja, tworzącym pewną urbanistyczną całość (wyr. NSA z 29.8.2018 r., II OSK 2122/16⁴²). Restryktywna interpretacja pojęcia działki sąsiedniej, jako działki graniczącej, byłaby sprzeczna z celami PlanZagospU. Ustawa bowiem nie wskazuje, że działką sąsiednią jest tylko działka bezpośrednio sąsiadująca (granicząca) z terenem inwestycji. Warunek sąsiedztwa należy utożsamiać z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym, niemającym wiele wspólnego ze wspólną granicą⁴³.

Oczywiście nie mogą to być działki odległe, w każdym przypadku należy kierować się *ratio legis* art. 61 PlanZagospU, którym jest utrzymanie ładu przestrzennego w obszarze analizowanym. Celem art. 61 ust. 1 pkt 1 PlanZagospU nie jest wprowadzenie automatyzmu w działaniu organu, który z założenia miałby nie dopuścić do wielu inwestycji tylko dlatego, że brak im granicy

⁴¹ Legalis.

⁴² Legalis.

⁴³ E. Skorczyńska, Lokalizacja, s. 94.