

JACEK KWIATKOWSKI, NATALIA SZAJEWSKA*

FUNKCJONOWANIE ELEMENTÓW PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE NA SZCZEBLU LOKALNYM. INTERPRETACJA POJĘCIA „DZIAŁKA SĄSIEDNIA”

ELEMENTS OF THE SPATIAL PLANNING IN POLAND ON A LOCAL LEVEL. INTERPRETATION ISSUE OF THE TERM “NEIGHBOURING PLOT OF LAND”

Streszczenie

W systemie planowania przestrzennego w Polsce na szczeblu lokalnym na przeważających obszarach gmin, gdzie nie ma planu miejscowego, funkcjonuje decyzja o warunkach zabudowy. Zasada ta nie tworzy spójnego systemu, a orzecznictwo w poszczególnych województwach jest często rozbieżne.

Słowa kluczowe: działka sąsiednia, planowanie przestrzenne, gmina, ład przestrzenny

Abstract

In Poland, on the local level of spatial development policy (in case of the lack of the local plan) the law provides Decision of possibilities and conditions of the building development. This Decision as the temporary measure contains no correlations from another documents of spatial development policy This situation causes the weakness and the insufficiency of the entire system of the town-planning and country – planning in Poland.

Keywords: neighbouring plot of land, spatial development planning, local authority

* Dr inż. arch. Jacek Kwiatkowski, adiunkt w Zakładzie Badań nad Procesami Globalizacji Instytut Studiów Regionalnych i Globalnych, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski, Natalia Szajewska studentka studiów magisterskich, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski.

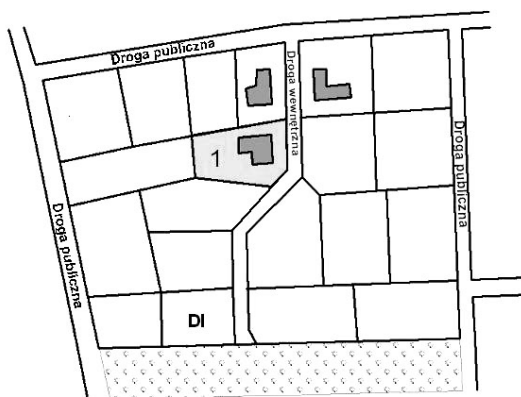
Podstawowe elementy systemu planowania przestrzennego w Polsce na szczeblach lokalnych, jakimi są Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz plan miejscowy, nie tworzą zwartego systemu ochrony ładu przestrzennego. Fakt ten wynika z asymetrii prawnej pomiędzy tymi dokumentami. Studium nie jest prawem, lecz jest obowiązkowe. Plan miejscowy natomiast jest prawem, lecz nie jest obowiązkowy. Narzędziem stosowanym w przypadku braku planu miejscowego do ustalania warunków zagospodarowania przestrzennego jest decyzja o warunkach zabudowy. Decyzja ta z kolei jako środek doraźny nie zawiera żadnych korelacji ze Studium. W ten sposób pojawia się martwy punkt w zawartości całego systemu. Decyzja ta opiera się na zasadzie dobrego sąsiedztwa, która dopuszcza możliwość zabudowy tylko w przypadku, gdy planowana inwestycja nawiązuje do formy zagospodarowania zastanej na danym terenie. Kluczowym dla określenia wymogów wobec nowej zabudowy jest wybór „działki sąsiedniej”¹. Padają zarzuty, że interpretacja tego pojęcia zależy w każdym przypadku od organu, który termin ten stosuje w kontekście indywidualnej inwestycji. Problem wyboru interpretacji nabrał znaczenia, gdy niektórzy inwestorzy uznali, że działka sąsiednia niekoniecznie musi być działką posiadającą geodezyjną granicę z działką inwestycyjną. Odwołania od odmownych decyzji wójtów w sprawie ustalenia warunków zabudowy, które uzasadnione były niedopełnieniem warunku zawartego w art. 61 ust. 1 pkt. 1, najpierw trafiły do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, a następnie do sądów administracyjnych. Sądy w ostatnich wyrokach opowiadają się za interesem podmiotów wnioskujących. Według Ministerstwa „intencją ustawodawcy przy formułowaniu przepisu było ustalenie takich uniwersalnych zasad zabudowy terenu, które będą przeciwdziałały rozpraszaniu zabudowy. Stąd ograniczenie art. 61 ust. 1 pkt. 1 ustawy dopuszcza zabudowę jedynie na terenach już zurbanizowanych. W związku z powyższym, przez pojęcie działki sąsiedniej, o której mowa w art. 61 ust. 1 pkt. 1 należy rozumieć działkę posiadającą przynajmniej jedną wspólną granicę z działką objętą wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy”². Autorzy podają uzasadnienie swojego stanowiska, podkreślając, że szeroka interpretacja prowadziłaby do pozostawienia autorom projektu decyzji „większej rozbieżności w stosowaniu prawa dla różnych przypadków, co mogłoby godzić w zasadę równości”³. Autorzy definiują działkę sąsiednią jako „taką, która styka się krawędzią

z działką, na której planowana jest inwestycja (tzn. posiada przynajmniej jedną wspólną granicę albo część granicy)”⁴. Z takim „wąskim interpretowaniem przepisu” nie zgadza się natomiast orzecznictwo sądów administracyjnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku uznał, iż „pojęcie działki sąsiedniej winno być interpretowane funkcjonalnie. Skoro na potrzeby ustalenia wymagań dla nowej zabudowy przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. wprowadzają kategorię „obszaru analizowanego”, przyjęć należy, że wyznaczenie obszaru analizowanego jest wskazaniem, które spośród szeroko rozumianych działek sąsiednich będą stanowiły punkt odniesienia do ustalania „wymagań dotyczących nowej zabudowy”, o których mowa w przepisach art. 61 ust. 1 pkt. 1 oraz art. 61 ust. 6 i 7 ww. ustawy. W konsekwencji stwierdzić należy, iż wszystkie działki znajdujące się na obszarze analizowanym uznać należy, w ujęciu funkcjonalnym, za działki sąsiednie w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt. 1 ustawy”⁵. W innym wyroku tego sądu pojawia się stwierdzenie, że „wymóg sąsiedztwa należy utożsamiać z tzw. sąsiedztwem urbanistycznym”, nie mającym wiele wspólnego z istnieniem, bądź brakiem wspólnej granicy [5]. Jak stwierdza autorka, jeśli działka, na której planowana jest inwestycja, nie ma wspólnej granicy z żadną działką zabudowaną, niemniej jednak znajduje się ona w dość bliskiej (pod względem urbanistycznym) odległości, nie ma przeciwwskazań do wydania decyzji o warunkach zabudowy. Z przytoczonych orzeczeń wysuwają się dwa wyraźnie odmienne od siebie stanowiska, wobec interpretacji pojęcia „działka sąsiednia”. Pierwsze podejście określane jest „wąskim”, „restrykcyjnym”, w którym przez działkę sąsiednią rozumie się nieruchomości posiadającą bezpośrednią granicę z działką inwestycyjną. Należy pamiętać, że droga jest odrębną nieruchomością gruntową, w związku z tym działka znajdująca się po drugiej stronie tej samej drogi publicznej nie może być uznana za działkę sąsiednią. Takie podejście ogranicza możliwość budowy w wielu przypadkach, w których nie zostałby naruszony ład przestrzenny. Drugie podejście zwane „szerokim”, „liberalnym” czy „funkcjonalnym”, szuka większego obszaru odniesienia do ustalenia parametrów zabudowy i kontynuacji funkcji.

W celu przedstawięcia praktyki urbanistycznej w zakresie stosowania pojęcia „działka sąsiednia” na potrzeby wydawania decyzji o warunkach zabudowy została sporządzona ankieta dotycząca tej problematyki. Badaniem objęto 16 urzędów miast wojewódzkich i 2 urzędy marszałkowskie (w Ziolo-

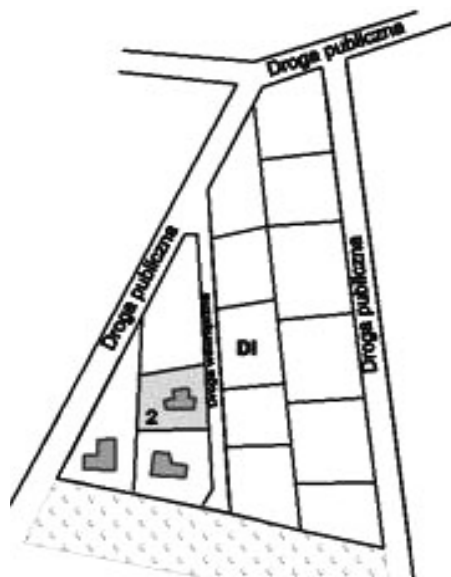
nej Górze i Toruniu), do których skierowano ankietę zawierającą 5 rysunków ilustrujących wybrane sytuacje przestrzenne. Poproszono osoby pracujące w urzędach, uprawnione do sporządzania decyzji o warunkach zabudowy, o odpowiedź na pytanie „Czy działka oznaczona nr X może być uznana za „działkę sąsiednią” na potrzebę ustalenia warunków zabudowy dla wskazanej działki inwestycyjnej oznaczonej „DI”? W ankiecie skupiono się na uzyskaniu informacji, czy wskazana działka, oznaczona kolejnym numerem, tworzy z działką inwestycyjną „całość urbanistyczną” i czy w związku z tym może być uznana za działkę sąsiednią, biorąc pod uwagę odległość, jaka dzieli ją od działki inwestycyjnej oznaczonej „DI” oraz kontekst przestrzenny. Powstało bowiem pytanie, jak rozumiane jest wśród osób sporządzających decyzję o warunkach zabudowy określenie „całość urbanistyczna”, pojawiające się w orzecznictwie, czy jest to kwartał zabudowy, ulica czy jej część. W ankiecie skupiono się na uzyskaniu informacji, jak rozumiana jest w praktyce urzędniczej „bliskość działek pod względem urbanistycznym” oraz jakie są granice „sąsiedztwa urbanistycznego”.

W przypadku działki DI przedstawionej na ilustracji 1 został spełniony formalny wymóg istnienia co najmniej jednej zabudowanej działki sąsiedniej nr 1 dostępnej z tej samej drogi publicznej, w tym przypadku za pomocą drogi wewnętrznej. Można zauważyć jednak, że działka nr 1 położona jest w znacznej odległości od działki inwestycyjnej, między nimi znajdują się dwie inne, niezabudowane działki. Według wąskiej interpretacji pojęcia działka sąsiednia wskazana działka nr 1 nie spełniałaby warunku dobrego sąsiedztwa, gdyż działka inwestycyjna nie posiada z nią żadnej wspólnej granicy. W tym przypadku wszystkie urzędy uznały jednomyślnie, że działka nr 1 może być uznana za działkę sąsiednią⁶. Jednocześnie z takich zgodnych odpowiedzi można wnioskować, że urzędy stosują szeroką interpretację pojęcia „działka sąsiednia” pozwalającą na uznanie za działkę sąsiednią nieruchomości znacznie oddalonej od działki inwestycyjnej pod warunkiem, że jest zlokalizowana przy tej samej drodze publicznej. Taka interpretacja znacznie rozszerza możliwość zabudowy terenów. Sytuacja przedstawiona na ilustracji 2 prezentuje inwestycję, która polega na budowie domu jednorodzinnego w okolicy, gdzie już zostały wybudowane inne podobne domy, znajdują się one jednak po drugiej stronie drogi wewnętrznej, gdzie nie ma jeszcze żadnej zabudowy. Według wąskiej interpretacji pojęcia „działka sąsiednia” wska-



II. 1. Opr. na potrzeby badania ankietowego przez N. Szajewską

III. 1. Adapted to the needs of the survey by N. Szajewska



II. 2. Opr. na potrzeby badania ankietowego przez N. Szajewską

III. 2. Adapted to the needs of the survey by N. Szajewska

zana działka nr 2 nie spełniałaby warunku dobrego sąsiedztwa, ponieważ, jak twierdzą zwolennicy takiego podejścia – K. Jaroszyński i M. Sawicki, „drogi są wydzielonymi działkami gruntu, w związku z tym działki położone po drugiej stronie drogi nie są działkami sąsiednimi”⁷.



II. 3. Opr. na potrzeby badania ankietowego przez N. Szajewską

III. 3. Adapted to the needs of the survey by N. Szajewska



II. 4. Opr. na potrzeby badania ankietowego przez N. Szajewską

III. 4. Adapted to the needs of the survey by N. Szajewska

W tym przypadku 16 na 17 urzędów uznało, że działka nr 2 może być uznana za działkę sąsiednią⁸.

Kolejny przykład, ilustracja 3 przedstawia sytuację, gdzie zabudowana działka sąsiednia oznaczona nr 3 spełnia warunek dostępu do tej samej drogi publicznej, co działka inwestycyjna za pomocą drogi wewnętrznej. Działka nr 3 znajduje się w obszarze

analizy wyznaczonym wokół działki inwestycyjnej. Spełnione są więc formalne wymogi w powyższych okolicznościach. Należy jednak zwrócić uwagę, że działka inwestycyjna i wskazana działka nr 3 znajdują się przy innych ulicach, chociaż w tym samym kwartale zabudowy, tworząc przytaczaną wcześniej „całość urbanistyczną”.

15 na 17 urzędów odpowiedziało, że działka oznaczona nr 3 może być uznana za działkę sąsiednią, ze względu na spełnienie wymogów formalnych, natomiast 2 urzędy (Kraków i Poznań) uznały, że działka ta nie spełnia zasady dobrego sąsiedztwa⁹. Ilustracja 4 przedstawia działkę sąsiednią oznaczoną nr 4, która znajduje się w tym samym kwartale zabudowy, co działka inwestycyjna, ale przy innej drodze publicznej. Nie zostaje w tym przypadku spełniony warunek dostępu co najmniej jednej zabudowanej działki sąsiedniej do tej samej drogi publicznej, przy której znajduje się działka inwestycyjna. Jednak obie wspomniane działki znajdują się dość blisko siebie, stykają się prawie tylnymi granicami działek, możemy więc mówić, że istnieje między nimi dość mała odległość urbanistyczna. W tym przypadku zdania były podzielone wśród respondentów. 9 na 17 urzędów (Gorzów Wielkopolski, Kielce, Łódź, Zielona Góra, Opole, Warszawa, Poznań, Olsztyn, Wrocław) podało odpowiedź, że działka oznaczona nr 4 może być uznana za działkę sąsiednią, 2 urzędy (Szczecin i Białystok) podały odpowiedź tak i nie z uzasadnieniem oraz 6 urzędów (Kraków, Katowice, Gdańsk, Rzeszów, Toruń, Lublin) uznało, że nie został spełniony warunek dobrego sąsiedztwa¹⁰.

Ilustracja 5 prezentuje obszar składający się z trzech kwartałów zabudowy, rozdzielonych drogami wewnętrznymi, które dochodzą z obu stron do dróg publicznych. Podział kwartałów na poszczególne działki jest podobny, sugeruje on zabudowę szeregową, która występuje już w kwartale znajdującym się na samym dole obszaru. W tym kwartale znajduje się działka nr 5, która podlega rozważeniu. W tym przypadku został spełniony warunek dostępu działki sąsiedniej do tej samej drogi publicznej, co działka inwestycyjna, za pomocą drogi wewnętrznej. Obszar analizy wyznaczony wokół działki inwestycyjnej na podstawie trzech szerokości frontu działki nie obejmuje swoim zasięgiem działki nr 5. Obszar analizowany można jednak dowolnie powiększać, w celu dokonania analizy, w ramach tego samego układu urbanistycznego, tworzącego spójną całość urbanistyczną podając stosowne uzasadnienie. W tym przypadku głosy były również podzielone, 12 na 17 urzędów (Poznań, Olsztyn, Katowice, Zielo-

na Góra, Gdańsk, Szczecin, Warszawa, Rzeszów, Toruń, Białystok, Wrocław) uznało, że działka nr 5 może być uznana za działkę sąsiednią¹¹, natomiast 5 urzędów (Kraków, Kielce, Łódź, Opole, Lublin) udzieliło odpowiedzi negatywnej¹². Uzasadnienia przedstawione w odpowiedziach do rysunków pokazują, że granica „całości urbanistycznej”, którą do tej pory stanowiła jedna ulica, rozszerza się do jednego lub kilku kwartałów zabudowy. Daje to możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy dla większej ilości działek. Rodzi się niebezpieczeństwo niekontrolowanego rozprzestrzeniania zabudowy na obszary otwarte.

Decyzja zamiast chronić przed zjawiskiem *urban sprawl* przyczynia się do nadmiernej urbanizacji. Urzędnicy nadają również różną hierarchię poszczególnym kryteriom w przypadku tych samych warunków brzegowych¹³. Z powyższych przykładów wyraźnie wysuwa się wątpliwość, które kryteria i w jakim zakresie uznać za właściwe. Można zauważyć, że interpretacja pojęcia „działka sąsiednia” i związanej z nią zapisów zasady dobrego sąsiedztwa ulega coraz większemu rozluźnieniu, co stanowi zagrożenie dla ładu przestrzennego. Stąd urbanista przystępując do analiz, skutkujących w każdym indywidualnym przypadku rozwiązaniem dla danej sytuacji przestrzennej, powinien mieć wizję preferowanego stanu docelowego. Nie ma wciąż spójnego stanowiska wobec przepisów wśród urzędników ani organów odwoławczych, co prowadzi do braku spójności systemu administracji.

Trud wkładany każdorazowo przez urzędników w wydanie słusznej decyzji nie wnosi żadnej trwałej,



II. 5. Opr. na potrzeby badania ankietowego przez N. Szajewską

III. 5. Adapted to the needs of the survey by N. Szajewska

uniwersalnej wartości do planowania miejscowego, nie wspomagają władz lokalnych w sposób systemowy w kształtowaniu ładu przestrzennego ani nie rozwiązuje konfliktów przestrzennych. Urbanisci mają do dyspozycji ułomne narzędzie kształtowania zachodzących w przestrzeni zjawisk i procesów¹⁴.

Przypisy

- ¹ Dobre sąsiedztwo jest pojęciem nowym w polskim ustawodawstwie i nie posiada ustawowej definicji. W art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ust. 2 pkt. 1, który przedstawia zasadę dobrego sąsiedztwa pojawia się określenie „działka sąsiednia”, Pojęcie działki sąsiedniej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę w ustawie, jednocześnie uznane jest za budzące największą wątpliwość.
- ² Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (http://www.mi.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789127-p_1.htm (30.12.2009 r.).
- ³ K. Jaroszyński, M. Sawicki, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, poradnik, Urbanista, Warszawa 2004, 57.
- ⁴ *Ibidem*, 57.
- ⁵ Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 25 stycznia 2005 r. II S.A/Bk 677/04.
- ⁶ Urząd w Białymstoku przedstawił uzasadnienie dla takiego stanowiska wskazując na fakt, że „działki przynależą poprzez drogę wewnętrzną do tej samej drogi publicznej”.
- ⁷ K. Jaroszyński i M. Sawicki, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Urbanista, Warszawa 2004, 57-58.
- ⁸ Jedynie Kraków podał odpowiedź negatywną. Urząd w Kielcach wskazał, że „Decyzja może być wydana, jeżeli inwestor dostarczy dokument stwierdzający prawo przejazdu drogą wewnętrzną do drogi publicznej”. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska mogą być wcześniej przytoczone orzeczenia, z których wynika, że droga i jej obudowa uznane są za pewną „całość urbanistyczną”, w której ramach można kształtować ład przestrzenny. Podobne stanowisko przedstawia Z. Niewiadomski, argumentując, że wąskie interpretowanie sąsiedztwa „prowadzi do znacznego rygoryzmu odnośnie możliwości zagospodarowania terenu”.
- ⁹ Padło uzasadnienie ze strony urzędu w Poznaniu, że „pomimo bezpośredniego graniczenia zabudowa obu działek kształtuje zupełnie inną rzeczywistość przestrzenną. Działka nr 3 kształtuje przestrzeń ulicy wewnętrznej, a działka DI ulicy publicznej”. Taki argument wskazuje, że przy analizie za całość urbanistyczną przyjęto obudowę drogi i w związku z tym, że mamy do czynienia z dwiema różnymi

drogami publiczną i wewnętrzną urząd uznał, że działka nr 3 nie może być uznana za działkę sąsiednią do wyznaczenia warunków zabudowy dla działki inwestycyjnej DI. Odmienne stanowisko przedstawił urząd w Katowicach wskazując, że „Linie zabudowy i wysokość elewacji można wyznaczyć w inny sposób, a nie na zasadzie kontynuacji” podając odpowiedź pozytywną.

- ¹⁰ Negatywne odpowiedzi były uargumentowane faktem, że „nie jest spełniony podstawowy warunek zawarty w art. 61 ust. 1 pkt. wskazujący na to, że co najmniej jedna działka sąsiednia musi być dostępna z tej samej drogi publicznej” (Urząd w Katowicach). Urząd w Rzeszowie podał odpowiedź negatywną, wskazując, iż przyjął, że „droga publiczna, obiegająca kwartał działek, nie jest tą samą drogą publiczną (kategoria, nazwa itp.)”. Urząd wskazał, że „są takie przypadki, że dość gęsta „sieć” takich publicznych dróg dojazdowych została sklasyfikowana formalnie jako jedna ulica, z jedną nazwą i tą samą kategorią”.
- ¹¹ Pozytywna odpowiedź z urzędu w Białymstoku była uargumentowana faktem „że obie działki mają dostęp do tej samej drogi publicznej. Ich Podział sugeruje zabudowę szeregową. Istnieje możliwość wywiedzenia pozostałych parametrów projektowanego budynku, dlatego też przyjęto, by rozszerzyć obszar analizy”.
- ¹² Odmienne stanowisko przedstawił urząd w Lublinie, który wskazał, że „nie ma podstawy do rozszerzenia obszaru analizy” w tym przypadku. Urząd w Kielcach, podkreślił, że „jest to inny kwartał, odrębny rejon miasta”, urząd w Opolu dodał, że „w tym przypadku zarówno odległość jak i kontekst urbanistyczny jest na tyle odległy, że nie powinno się uznawać takiego sąsiedztwa”. Urząd w Łodzi podkreślił, że nie znajduje w tym przypadku uzasadnienia dla rozszerzenia obszaru analizy.
- ¹³ Na przykład nie spełnienie wymogu formalnego dostępu do tej samej drogi publicznej działki sąsiedniej nie zawsze przesądza o odrzuceniu wniosku, chociaż z ustawy można wnioskować, że on powinien zostać uznany za najważniejsze kryterium oceny.
- ¹⁴ W proponowanej zmianie ustawy (17.12.2009) jest mowa już o bardziej precyzyjnym instrumencie – decyzji w sprawie urbanistycznego planu realizacyjnego, a w słowniczku projektu ustawy pojawia się pojecie kwartału zabudowy (ograniczonego liniami rozgraniczającymi istniejących dróg publicznych czy parków), w miejsce pojęcia działki sąsiedniej.

Literatura

- [1] Brundtland Report, Our Common Future („Nasza Wspólna Przyszłość”), World Commission on Environment and Development UNO, New York 1987.
- [2] Buczek G., Tetera-Jankowska M., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym: komentarze*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2003.
- [3] Jaroszyński K., Sawicki M., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2004.
- [4] Jędraszko A., *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich: czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2008.
- [5] Skorczyńska E., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy dla innych inwestycji*, Samorząd Terytorialny, nr 7–8, 2004, 94.