

Karolina Rokicka-Murszewska¹

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

ORCID ID: 0000-0001-5402-4137

GLOSA DO WYROKU NSA Z 14 LUTEGO 2019 R., II OSK 626/17 (APROBUJĄCA)

ABSTRACT

Gloss to the Supreme Administrative Court of Poland judgment of February 14, 2019 – case file no. II OSK 626/17

The author analyzes crucial problems identified by the Supreme Administrative Court of Poland in the judgment of February 14, 2019 – case file no. II OSK 626/17 concerning the application in practice of the principle of good neighborhood, referred to in Article 61(1)(1) of the Act on Spatial Planning and Development. It should be noted that although the existing buildings determine the manner in which the conditions of a new investment are specified (due to the necessity of existence of “at least one neighboring plot”), various functions may co-exist within the framework of the existing and future developments, provided that they can be mutually reconciled. The purpose of the gloss is to demonstrate the appropriateness of the decision of the Court, which concluded

¹ Radca prawny (OIRP w Toruniu), doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego WPiA UMK, autorka publikacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa samorządowego i egzekucji administracyjnej.

that the existing housing development will have a negative impact on the residents of the new single-family housing estate due to the conflicting functions of the sites. In this respect, the reviewed judgment constitutes a certain attempt to prevent the so-called single-unit urbanism.

Keywords: good neighborhood principle, decision on land development and management conditions neighboring plot of land, principle of continuation of development and land use functions

Słowa kluczowe: zasada dobrego sąsiedztwa, decyzja o warunkach zabudowy, działka sąsiednia, zasada kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu

1. **Zmiana sposobu zagospodarowania nieruchomości w decyzji ustalającej warunki zabudowy nie może prowadzić do przekształcenia charakteru obszaru, na którym jest ona położona, na przykład z rolniczego w mieszkaniowy. Ustalenie przeznaczenia danego terenu następuje bowiem co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 4 ust. 1 u.p.z.p.).**
2. **Gdy planowane osiedle mieszkaniowe oraz otaczające teren tej inwestycji nieruchomości rolne będą się wzajemnie ograniczać, względnie ich współwystępowanie będzie znacznie utrudnione, to tym samym brak jest spełnienia wymogu dobrego sąsiedztwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p.**

Przedmiotem glosowanego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego jest problem zastosowania w praktyce zasady dobrego sąsiedztwa, uregulowanej w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym². Choć zasada ta była już wielokrotnie przedmiotem rozważań w piśmiennictwie³, jej interpretacja

² Dz.U. z 2021 r. poz. 741 ze zm., dalej: u.p.z.p.

³ Por. T. Bąkowski, *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005/2, s. 391 i n.; K. Małyssa-Sulińska, *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009/1, s. 5 i n.; A. Fogel, *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny*

wciąż nie jest jednolita i nastrocza wielu trudności, czego dowodem jest glosowany wyrok.

Orzeczenie NSA zapadło w wyniku zaskarżenia przez skarżącą kasacyjnie spółdzielnię B. wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 1 grudnia 2016 r., II SA/Bk 633/16⁴, oddalającego skargę tej spółdzielni na decyzję samorządowego kolegium odwoławczego wydaną w przedmiocie odmowy ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie 17 budynków mieszkalnych wraz z infrastrukturą techniczną na terenie wiejskim. Skarżąca kasacyjnie zarzuciła naruszenie przepisów postępowania oraz prawa materialnego, w szczególności art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. – poprzez przyjęcie, że zróżnicowany charakter zabudowy w analizowanym terenie budownictwa jednorodzinnego mieszkaniowego i zagrodowego uniemożliwia wprowadzenie zabudowy jednorodzinnej. Skarżąca kasacyjnie wskazała, że zróżnicowany charakter zabudowy w otoczeniu planowanej inwestycji umożliwia wyznaczenie takich warunków nowej zabudowy, które zapewnią kontynuację funkcji występującej w obszarze analizowanym. NSA skargę kasacyjną oddalił.

Szczegółowa analiza kwestii dotyczących decyzji o warunkach zabudowy wymaga w pierwszej kolejności wskazania, że zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje co do zasady w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁵. W przypadku braku planu miejscowego ustalenie warunków zabudowy oraz wskazanie sposobów zagospodarowania nastąpić winno w drodze jednej z decyzji lokalizacyjnych – o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego – wydawanej, gdy na danym obszarze zaplanowano inwestycję celu publicznego, lub o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 u.p.z.p.).

i orzecznictwa, „Człowiek i Środowisko” 2010/34 (3–4), s. 81 i n.; M. J. Nowak, *Zasady „dobrego sąsiedztwa” i „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” w decyzjach o warunkach zabudowy*, „Radca Prawny” 2011/2, s. 14 i n.; K. Małyś-Sułińska, *Wydanie decyzji lokalizacyjnej dla zabudowy zagrodowej z pominięciem zasady dobrego sąsiedztwa*, ST 2014/4, s. 62 i n.

⁴ Legalis nr 1592399.

⁵ Dalej także jako: plan miejscowy.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jednym z warunków wydania decyzji o warunkach zabudowy (który musi zostać spełniony łącznie z pozostałymi, wymienionymi w art. 61 ust. 1 pkt 2–6 u.p.z.p.) jest spełnienie zasady dobrego sąsiedztwa, a więc stwierdzenie, że „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”. Realizacja inwestycji powinna gwarantować istnienie na danym terenie ład przestrzenny, w szczególności poprzez przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i dostosowanie jej do istniejącego otoczenia⁶. Oznacza to, że dobre sąsiedztwo wiązać się będzie z takim zagospodarowaniem terenu, którego parametry, cechy i funkcje istniejącej zabudowy będą mogły tworzyć harmonijną całość z zaplanowaną inwestycją⁷. Należy przy tym wskazać, że zasada dobrego sąsiedztwa zasadza się na dwóch kluczowych terminach: „działka sąsiednia” oraz „kontynuacja funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu”⁸, które legły u podstaw problemu poddanemu próbie rozwiązania przez NSA w glosowanym wyroku.

Pojęcie działki sąsiedniej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę, w związku z tym przyjmuje się, że jest to działka granicząca z terenem planowanej inwestycji (w znaczeniu wąskim – styka się choćby w jednym punkcie z obszarem objętym wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy) lub znajdująca się w pewnym obszarze (w znaczeniu szerokim)⁹. Określenie działki sąsiedniej *sensu largo* oznacza, że znajdować się ona może zarówno w obszarze analizowanym¹⁰, jak i w okolicy tworzącej

6 Zob. M. Woźniak, *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015/18, s. 173; por. wyrok NSA z 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, LEX nr 597797; wyrok WSA w Krakowie z 10 czerwca 2015 r., II SA/Kr 1589/14, LEX nr 1748929.

7 K. Małysa-Sulińska, *Wydanie decyzji lokalizacyjnej...*, s. 65.

8 Zob. M. Szewczyk [w:] Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019, s. 400.

9 Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021, komentarz do art. 61, Nb 2.

10 Zgodnie z § 3 ust. 1 w zw. z § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

pewną urbanistyczną całość, której zakres nie musi pokrywać się z obszarem analizowanym wyznaczonym na potrzeby przeprowadzenia analizy funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania¹¹. Rozbieżności w zakresie interpretacji wskazanego pojęcia oznaczają, że organ dysponuje w tym zakresie pewnego rodzaju uznaniem (przejawiającym się w indywidualizacji pojęcia w odniesieniu do konkretnego przypadku)¹².

Bez wątplenia pojęcie działki sąsiedniej należy interpretować, mając na uwadze wymóg kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie chodzi jednak o powielanie w danym miejscu dokładnie tej samej funkcji, ale o to, aby przy ustalaniu warunków nowej zabudowy dostosować je do cech i parametrów architektonicznych i urbanistycznych wyznaczonych przez stan dotychczasowej zabudowy¹³. Nie należy odwzorowywać w sposób mechaniczny istniejącego zagospodarowania terenu, a wystarczające jest, gdy nowa zabudowa (bądź zagospodarowanie terenu) nie koliduje z istniejącą w obszarze analizowanym¹⁴.

W tym kontekście należy podkreślić trafne stanowisko, jakie wyraził NSA w glosowanym wyroku, zgodnie z którym zasada kontynuacji zabudowy nie oznacza zakazu lokalizacji zróżnicowanej zabudowy, ale jedynie wtedy, gdy można ją pogodzić z funkcją już istniejącą na analizowanym obszarze¹⁵. Mamy więc do czynienia z dwoma na pozór

i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. nr 164, poz. 1588) w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wniosek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany, przez który należy rozumieć teren określony i wyznaczony granicami, którego funkcję zabudowy i zagospodarowania oraz cechy zabudowy i zagospodarowania analizuje się w celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania.

- 11 K. Małyś-Sulińska, *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, ST 2015/7–8, s. 19–20 wraz ze wskazaną tam literaturą; por. wyrok NSA z 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2627/17, LEX nr 2505289.
- 12 Por. J. Goździewicz-Biechońska, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, PiP 2010/2, s. 103–104.
- 13 Wyrok NSA z 22 stycznia 2020 r., II OSK 3490/18, LEX nr 2798661; zob. K. Gorzelak, *Zasada dobrego sąsiedztwa*, „Temidium” 2020/2, s. 27.
- 14 Wyrok WSA w Gdańsku z 5 maja 2021 r., II SA/Gd 41/21, LEX nr 3175460.
- 15 Zob. glosowany wyrok i powołane w nim wyroki NSA z 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, CBOSA i z 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, CBOSA.

przeciwstawnymi stanowiskami – pierwszym, zgodnie z którym dotychczasowa zabudowa determinuje sposób ustalania warunków nowej inwestycji, oraz drugim, opowiadającym się za różnorodnością funkcji (w ramach istniejącej i planowanej zabudowy), o ile da się je ze sobą pogodzić. Wskazania te nie są jednak przeciwstawne, lecz kompatybilne ze sobą i w związku z tym powinny być stosowane jednocześnie. Słusznie w tym zakresie wywiódł WSA w Gdańsku, że:

warunek kontynuacji funkcji uważa się za spełniony zarówno wówczas, gdy wnioskowana inwestycja powtarza jeden z istniejących w obszarze analizowanym sposobów zagospodarowania, jak i w sytuacji, gdy stanowi uzupełnienie którejś z istniejących funkcji, dające się z nią pogodzić i niekolidujące z nią. Należy jednak zwrócić uwagę, że z samego faktu istnienia w obszarze analizowanym zabudowy o funkcji usługowej nie wynika jeszcze możliwość realizacji funkcji objętej wnioskiem, gdyż o kontynuacji funkcji może przesądzić rodzaj istniejącej zabudowy usługowej oraz profil wnioskowanej działalności i jej uciążliwość dla otoczenia¹⁶.

W lokalizacji nowych inwestycji chodzi bowiem o to, aby z jednej strony były one rzeczywiście pewnego rodzaju kontynuacją tego, co istnieje już na danym terenie, zapewniającym tym samym spójność i jednolitość zagospodarowania terenu, z drugiej zaś – aby nie naruszały ładu przestrzennego i nie prowadziły do zakłócenia korzystania z dotychczasowych funkcji terenu. Ta ostatnia kwestia może się również ujawnić w drugą stronę – jak w glosowanym wyroku – w utrudnieniach dla przyszłych mieszkańców nowej inwestycji (osiedle domów jednorodzinnych) w postaci niedogodności wynikających z bezpośredniego sąsiedztwa istniejącego wcześniej gospodarstwa rolnego. W glosowanym wyroku NSA wskazał, że „75% działek posiada zabudowę zagrodową, 23,5% stanowi zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a 1,5% to zabudowa usługowa”. Dominująca na analizowanym terenie jest więc zabudowa zagrodowa (rolnicza). Odmowę wydania decyzji o warunkach zabudowy w tym przypadku należy ocenić raczej jako próbę powstrzymania tzw. urbanistyki łańkowej, czyli budowania osiedla domków mieszkaniowych na odrołnionej, wąskiej działce, połączonego wspólną, zazwyczaj

¹⁶ Wyrok WSA w Gdańsku z 5 maja 2021 r., II SA/Gd 41/21, LEX nr 3175460.

również wąską drogą dojazdową wzdłuż posesji, bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, transportu itd.

Powyższe prowadzi do wniosku, że dla zachowania zasady dobrego sąsiedztwa istotne pozostaje stwierdzenie, jakie cechy przeważają na danym terenie, jaka jest jego specyfika. Zmiana sposobu zagospodarowania nieruchomości w decyzji ustalającej warunki zabudowy nie może prowadzić do przekształcenia charakteru obszaru, na którym jest ona położona, z rolniczego w mieszkaniowy. Pewnego rodzaju drobne „punkty styczne” funkcji terenu zawsze są (i będą) możliwe do odnalezienia i wydania decyzji o warunkach zabudowy. Chodzi jednak o to, aby organ spojrział na dany teren w sposób bardziej uniwersalny i zastanowił się, co będzie najbardziej korzystne dla istniejącej zabudowy i planowanej inwestycji, jak będą one ze sobą koegzystować, w jaki sposób jest możliwe ich wzajemne funkcjonowanie na danym terenie. Gdy planowane osiedle mieszkaniowe oraz otaczające teren tej inwestycji istniejące już nieruchomości rolne będą się wzajemnie ograniczać, względnie ich współwystępowanie będzie znacznie utrudnione, to tym samym należy uznać, że wymóg tzw. dobrego sąsiedztwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. nie został spełniony.

Bibliografia

Literatura

- Bąkowski T., *Zasada dobrego sąsiedztwa w ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005/2.
- Fogel A., *Instytucja „dobrego sąsiedztwa” przy ustalaniu warunków zabudowy – ewolucja poglądów doktryny i orzecznictwa*, „Człowiek i Środowisko” 2010/34 (3–4).
- Gorzela K., *Zasada dobrego sąsiedztwa*, „Temidium” 2020/2.
- Goździewicz-Biechońska J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (cechy szczególne)*, PiP 2010/2.
- Leoński Z., Szewczyk M., Kruś M., *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2019.
- Małysa-Sulińska K., *Dobre sąsiedztwo jako przesłanka wydania decyzji o warunkach zabudowy*, „Casus” 2009/1.
- Małysa-Sulińska K., *Swoboda organów administracji publicznej w określaniu przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu*, ST 2015/7–8.
- Małysa-Sulińska K., *Wydanie decyzji lokalizacyjnej dla zabudowy zagrodowej z pominięciem zasady dobrego sąsiedztwa*, ST 2014/4.
- Nowak M.J., *Zasady „dobrego sąsiedztwa” i „kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu” w decyzjach o warunkach zabudowy*, „Radca Prawny” 2011/2.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2021.
- Woźniak M., *Ład przestrzenny jako paradygmat zrównoważonego gospodarowania przestrzenią*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2015/18.

Orzeczenia

- Wyrok NSA z 6 maja 2010 r., II OSK 710/09, LEX nr 597797.
- Wyrok NSA z 6 czerwca 2013 r., II OSK 305/12, CBOSA.
- Wyrok NSA z 17 kwietnia 2018 r., II OSK 2627/17, LEX nr 2505289.
- Wyrok NSA z 29 sierpnia 2018 r., II OSK 2122/16, CBOSA.

Wyrok NSA z 22 stycznia 2020 r., II OSK 3490/18, LEX nr 2798661.

Wyrok WSA w Białymstoku z 1 grudnia 2016 r., II SA/Bk 633/16, Legalis nr 1592399.

Wyrok WSA w Gdańsku z 5 maja 2021 r., II SA/Gd 41/21, LEX nr 3175460.

Wyrok WSA w Krakowie z 10 czerwca 2015 r., II SA/Kr 1589/14, LEX nr 1748929.